

# Europa **marche** news



Università  
degli Studi  
di Urbino  
Carlo Bo



Periodico  
di politiche,  
programmi  
e studi europei

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

*Urbino, marzo 2015*

a cura di **Marcello Pierini**

*n. 157 bis*

## Speciale

### La Politica estera e di sicurezza comune (PESC) dell'Unione europea

#### L'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, vicepresidente della Commissione

di **Marcello Pierini**

Indicato con la denominazione di ministro degli esteri, nel Trattato costituzionale, l'Alto rappresentante cumula tre responsabilità: è contemporaneamente il mandatario del Consiglio per la Pesc (Politica estera e di sicurezza comune), il Presidente del Consiglio "Affari esteri" e il Vicepresidente di diritto della Commissione europea.

L'articolo 18, primo comma Tue, stabilisce che sia il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, con l'accordo del Presidente della Commissione, a nominare l'Alto rappresentante dell'Unione e, come per il presidente del Consiglio, potrà porre fine al suo mandato mediante la medesima procedura. **A pag. 2**

#### Sommario

- |  |      |    |
|--|------|----|
| ✓ L'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, vicepresidente della Commissione | pag. | 1  |
| ✓ Politica estera e di difesa dell'UE  | pag. | 2  |
| ✓ La PESC e la PSDC dopo il Trattato di Lisbona  | pag. | 3  |
| ✓ L'alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza                           | pag. | 8  |
| ✓ Il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE)  | pag. | 9  |
| ✓ La struttura politico - militare dell'Unione Europea   | pag. | 14 |
| ✓ Sfide della futura Politica di Difesa europea  | pag. | 15 |
| ✓ Il contributo italiano alla Difesa europea   | pag. | 16 |

#### Europa Marche News

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

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

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

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

**Redazione:** Vilberto Stocchi, Marcello Pierini, Maria Carbone, Cinzia Carciannelli, Enrica Pierini, Gaia Pandolfi

## Da pag. 1

Il secondo comma, stesso articolo, gli attribuisce la guida e l'elaborazione della politica estera e di sicurezza comune nonché la politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione che attuerà in "qualità di mandatario del Consiglio".

A differenza del presidente del Consiglio l'Alto rappresentante ha una investitura da parte del Parlamento europeo che avviene in occasione del voto di approvazione della Commissione europea.

Nell'esecuzione delle sue funzioni, l'Alto rappresentante si avvale del servizio europeo per l'azione esterna e ha autorità su circa 130 delegazioni dell'Unione nei paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali.

Il Servizio europeo per l'azione esterna (Seae) è composto da agenti dei servizi del segretariato generale del Consiglio e della Commissione nonché da personale distaccato dai servizi diplomatici nazionali con i quali intrattiene stretti rapporti di collaborazione. L'organizzazione e il funzionamento del Seae sono stabiliti da una decisione del Consiglio che delibera su proposta dell'Alto rappresentante, previa consultazione del Parlamento europeo e approvazione della Commissione. Le dichiarazioni 13 e 14 allegate al Trattato di Lisbona forniscono le ulteriori precisazioni sia sull'Alto rappresentante dell'Unione sia sulla politica estera e di sicurezza comune.

## Politica estera e di difesa dell'UE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, incorpora gran parte delle innovazioni già previste nel settore della politica estera, di sicurezza e di difesa dal Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, firmato nel 2004. In seguito all'interruzione del processo di ratifica del Trattato Costituzionale seguita al risultato negativo dei referendum olandese e francese del 2005, i legislatori europei hanno tentato di salvaguardarne i principi cardine all'interno del nuovo Trattato. In particolare, il Trattato di Lisbona, che non sostituisce ma semplicemente modifica il Trattato sull'Unione europea (TUE) ed il Trattato che istituisce la Comunità europea, oggi rinominato Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) – persegue tre obiettivi fondamentali: – rendere la struttura istituzionale più efficiente e flessibile per affrontare le sfide derivanti dall'ampliamento del numero degli Stati membri; – rafforzare la democrazia europea per accrescere la legittimazione dell'Unione tra i suoi cittadini; – accrescere l'azione europea a livello internazionale, soprattutto attraverso una Politica estera e di sicurezza comune (PESC) più coerente e visibile. In linea con questi obiettivi, il Trattato di Lisbona elimina la struttura “a pilastri” - sebbene le modalità decisionali della PESC continuano a rimanere distinte da quelle generali - ed attribuisce personalità giuridica all'Unione (articolo 47 TUE). Concretamente, ciò significa che, dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'Unione europea (UE) nel suo complesso - e non più dunque come espressione dei soli secondo oppure terzo pilastro - può negoziare e ratificare trattati internazionali, e aderire ad organizzazioni e convenzioni internazionali, tra le quali la Convenzione europea dei diritti dell'uomo.<sup>3</sup> Ad esempio, l'UE è subentrata alla Comunità europea presso le Nazioni Unite, assumendone tutti i diritti e gli obblighi.<sup>2</sup> L'impatto di queste innovazioni è di carattere simbolico più che operativo, ma è innegabile che esse rispondano all'esigenza di garantire una maggiore unitarietà alla presenza e alla proiezione internazionali dell'Unione europea. Questa volontà emerge anche dall'approccio più ampio ed inclusivo all'azione esterna dell'Unione proposto dal Trattato. L'azione esterna dell'UE comprende infatti la Politica estera e di sicurezza comune (PESC), la Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) come sua parte integrante, ma anche le aree della cooperazione allo sviluppo, dell'aiuto umanitario, della politica commerciale, dell'allargamento e della politica di vicinato. Inoltre, il Trattato identifica una connessione tra queste aree e alcune politiche tradizionalmente considerate interne all'Unione, ma che hanno una rilevanza per la sua azione esterna: ad esempio quelle relative ai settori dell'energia, dell'ambiente, delle questioni migratorie e così via. Le norme principali in tema di azione esterna dell'Unione europea sono contenute nel Titolo V del Trattato sull'Unione europea e nella Parte V del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. I principi fondamentali dell'azione internazionale dell'Unione non sono stati alterati dal Trattato di Lisbona e restano quelli che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale (articolo 21.1 TUE). Tuttavia, il Trattato di Lisbona non si limita ad enunciare i principi dell'azione esterna dell'Unione ma indica anche un *modus operandi* per la sua attuazione. Il Trattato prevede infatti che l'Unione si adoperi “per sviluppare relazioni e istituire partenariati” con i paesi terzi e le organizzazioni che condividono gli stessi principi, e fa un esplicito riferimento alla promozione di soluzioni multilaterali ai problemi comuni, in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite (articolo 21.1 TUE). Il contributo più significativo del Trattato di Lisbona alla definizione dell'azione esterna dell'Unione è la formulazione del principio di “coerenza” – tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche – e l'attribuzione della realizzazione di questo principio al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea, assistiti dall'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza (articolo 21.3 TUE). In questa norma, il Trattato definisce l'ambito di riferimento dell'azione esterna dell'Unione sia in relazione alle politiche che all'architettura istituzionale. La Politica estera e di sicurezza comune, che “riguarda tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune che può

condurre a una difesa comune” - è inserita pienamente in questo contesto, ma allo stesso tempo si differenzia dalle altre politiche e resta “soggetta a norme e procedure specifiche” (articolo 24.1 TUE). Queste caratteristiche di diversificazione sono meglio specificate nella parte dedicata alla PESC e PSDC del Trattato sull’Unione europea (Articoli 23-46 TUE) e possono sintetizzarsi come segue: - prevalenza delle istituzioni a carattere intergovernativo (il Consiglio europeo e il Consiglio dell’Unione europea) rispetto a quelle a carattere sovranazionale (Commissione europea, Parlamento europeo, Corte di giustizia<sup>3</sup>) per la sua definizione, mentre la sua attuazione è affidata in prima istanza all’Alto Rappresentante e agli Stati Membri; - l’unanimità come regola generale per l’adozione delle decisioni del Consiglio dell’Unione europea e del Consiglio europeo e l’esclusione dell’adozione di atti legislativi. Nel tentativo di delineare un quadro coerente di riferimento per la politica estera dell’UE, il Trattato di Lisbona stabilisce i principi che dovrebbero guidare l’azione degli Stati Membri in questo settore: un sostegno attivo e senza riserve alla politica estera e di sicurezza dell’Unione e spirito di lealtà e di solidarietà reciproca (articolo 24.3 TUE). Tuttavia, la portata di questa norma va letta in connessione con le due dichiarazioni sulla PESC (13 e 14) allegate all’Atto finale del Trattato di Lisbona, le quali salvaguardano espressamente le responsabilità e i poteri degli Stati Membri nella formulazione e nella condotta delle loro politiche estere, di sicurezza e di difesa, e contengono un riferimento specifico alla rappresentanza nazionale nell’ambito del Consiglio di sicurezza dell’ONU. Riguardo alla PSDC, il Trattato stabilisce che essa non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri, rispetta gli obblighi degli Stati membri derivanti dalla loro adesione alla NATO, ed è compatibile con la politica di sicurezza e di difesa comune adottata in tale contesto (articolo 42.2 TUE). I principi definiti dal Trattato di Lisbona per la politica estera e di sicurezza dell’Unione vanno nel senso di un’azione esterna dell’UE più inclusiva, multilaterale e coerente. Allo stesso tempo, il Trattato mantiene il carattere di specificità del settore, che risiede in ultima analisi nella predominanza di regole e procedure di tipo intergovernativo, rispetto alle altre politiche esterne. Riconoscendo il ruolo cruciale che gli Stati Membri giocano ancora in questo ambito, i legislatori europei hanno cercato di sviluppare una serie di istituzioni e meccanismi che potessero mitigare la preminenza dei governi nazionali e creare un ambiente favorevole per un’azione più unitaria ed efficace dell’UE, sia nel processo decisionale interno che sulla scena internazionale.

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

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

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

- un **Alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza** (AR), che unifica i precedenti ruoli di Alto rappresentante e Commissario per le relazioni esterne. L’Alto rappresentante guida la politica estera e di sicurezza comune dell’Unione, contribuisce con proposte alla sua elaborazione e la attua in qualità di mandatario del Consiglio; assicura la coerenza dell’azione esterna dell’Unione; presiede il Consiglio “Affari esteri” ed è uno dei Vicepresidenti della Commissione. L’AR rappresenta l’Unione per le materie che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune. Conduce, a nome dell’Unione, il dialogo politico con i terzi ed esprime la posizione dell’Unione nelle organizzazioni internazionali e in seno alle conferenze internazionali. Il Consiglio europeo del 1° dicembre 2009 ha nominato la britannica Catherine Ashton Alto rappresentante. La nomina ha una durata di cinque anni ed è rinnovabile;
- il “**Servizio europeo per l’azione esterna**” con il compito di assistere l’Alto rappresentante. Tale Servizio lavora in collaborazione con i servizi diplomatici degli Stati membri ed è composto da

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

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

### La Politica di sicurezza e difesa comune

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

Tra le principali innovazioni si ricordano:

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

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

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

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

In merito alle missioni, si ricorda che, secondo il Consiglio europeo del dicembre 2008, l'UE dovrebbe essere effettivamente in grado nei prossimi anni, nell'ambito del livello di ambizione stabilito, ossia

il dispiegamento di 60.000 uomini in 60 giorni per un'operazione importante, nella gamma di operazioni previste dagli obiettivi primari 2010, di pianificare e condurre simultaneamente:

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

### **La cooperazione strutturata**

Come anticipato, il Trattato di Lisbona dispone che gli Stati membri che rispondano ai criteri più elevati di capacità militari e che hanno sottoscritto gli impegni sulle capacità militari previsti dagli articoli 1 e 2 del protocollo sulla cooperazione strutturata permanente (Protocollo n. 10 del Trattato Lisbona), possano stabilire una cooperazione strutturata permanente nell'ambito dell'Unione. La procedura prevede che gli Stati membri intenzionati a partecipare alla cooperazione strutturata notificano la loro intenzione al Consiglio e all'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Entro tre mesi dalla notificazione il Consiglio adotta una decisione che istituisce la cooperazione strutturata permanente e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti. Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata previa consultazione dell'Alto rappresentante.

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

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

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

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

### **Il processo decisionale PESC e PESD**

Come anticipato, la politica estera e di sicurezza comune – e di conseguenza la PSDC - è soggetta a norme e procedure specifiche. Essa è definita e attuata dal Consiglio europeo e dal Consiglio che

deliberano all'unanimità, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente. È esclusa l'adozione di atti legislativi.

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

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

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

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

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

In caso di astensione dal voto, ciascun membro del Consiglio dei ministri può motivare la propria astensione con una dichiarazione formale. In tal caso non è obbligato ad applicare la decisione europea, ma accetta che questa impegni l'Unione. In uno spirito di reciproca solidarietà, lo Stato membro interessato si astiene da azioni che possano contrastare o impedire l'azione dell'Unione basata su tale decisione. Qualora i membri del Consiglio dei ministri che motivano in tal modo l'astensione rappresentino almeno un terzo degli Stati membri che totalizzano almeno un terzo della popolazione dell'Unione, la decisione non è adottata.

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

Nel quadro di tali decisioni, il Consiglio può affidare la realizzazione di una missione a un gruppo di Stati membri che lo desiderano e dispongono delle capacità necessarie per tale missione. Tali Stati membri, in associazione con l'alto rappresentante, si accordano sulla gestione della missione. Gli Stati membri che partecipano alla realizzazione della missione informano periodicamente il Consiglio dell'andamento della missione, di propria iniziativa o a richiesta di un altro Stato membro.

Gli Stati membri partecipanti investono immediatamente il Consiglio della questione se la realizzazione di tale missione genera conseguenze di ampia portata o se impone una modifica dell'obiettivo, della portata o delle modalità della missione. In tal caso il Consiglio adotta le decisioni necessarie.

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

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

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

Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può chiedere che della questione sia investito il Consiglio europeo, in vista di una decisione europea all'unanimità.

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

## Il controllo sulla PESC

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

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

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

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

## L'alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza

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

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

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

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

Ciononostante l'alto rappresentante dell'Unione non è l'unico ad avere il compito di rappresentare l'UE all'esterno. Il trattato di Lisbona infatti assegna anche al presidente del Consiglio europeo il compito di rappresentare al suo livello l'UE all'esterno, senza nulla togliere alle attribuzioni dell'alto rappresentante. Il testo però non precisa come il lavoro vada suddiviso tra queste due personalità e lascia quindi alla pratica il compito di decidere sui due ruoli.

### Attribuzioni

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

L'alto rappresentante ha inoltre una funzione rappresentativa. Conduce il dialogo politico con i paesi terzi ed esprime la posizione dell'Unione nelle organizzazioni internazionali.

Dal momento che prende il posto dell'alto rappresentante per la PESC e del commissario incaricato delle relazioni esterne, l'alto rappresentante ha ereditato le loro rispettive attribuzioni:

- in seno al Consiglio deve assicurare la coerenza e la continuità dei lavori nell'ambito della politica estera dell'UE e dunque presiede il consiglio affari esteri;
- in seno alla Commissione è incaricato delle responsabilità che incombono a tale istituzione nel settore delle relazioni esterne. Deve altresì vigilare sul coordinamento della politica estera con le altre politiche e gli altri servizi della Commissione.

## Nomina

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

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

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

Il Trattato prevede che, nell'esecuzione delle sue funzioni, l'Alto Rappresentante si avvalga di un Servizio europeo per l'azione esterna (articolo 27.3 TUE). L'organizzazione e il funzionamento del SEAE, come indicato dal Trattato di Lisbona, sono fissati da una decisione del Consiglio, che delibera su proposta dell'Alto Rappresentante, previa consultazione del Parlamento europeo e previa approvazione della Commissione (articolo 27.3 TUE). Il SEAE è stato istituito con una decisione del Consiglio il 26 luglio 2010, seguita da due regolamenti (sul personale e finanziario) e una risoluzione del Parlamento europeo per l'adozione del bilancio del Servizio. Questi atti legislativi hanno concluso un periodo di complessi negoziati, iniziati con una proposta dell'AR/VP sull'istituzione e sul funzionamento del SEAE del 25 marzo 2010 e caratterizzato da un dibattito intenso, soprattutto con gli Stati Membri e il Parlamento europeo. In particolare, il Parlamento è stato assertivo nella definizione del suo ruolo ed è riuscito a trasformare l'obbligo di consultazione previsto dal Trattato in una co-decisione de facto<sup>4</sup>. Il SEAE è stato istituito il 1 dicembre 2010 ed è diventato operativo il 1 gennaio 2011, con il trasferimento di 1.643 funzionari dalla Commissione europea e dal Segretariato generale del Consiglio. La regola di un terzo del personale totale del SEAE proveniente rispettivamente dal Segretariato Generale del Consiglio, dalla Commissione e dagli Stati Membri sarà applicata con una certa flessibilità, così che nel 2013 i funzionari UE dovrebbero rappresentare il 60% del totale a livello di amministratori (AD) ed i diplomatici nazionali almeno il 33% del totale, mentre la parte restante sarà coperta da Esperti Nazionali Distaccati dagli Stati Membri<sup>5</sup>. Il Servizio cerca dunque di dare attuazione ad un progetto ambizioso di fondere almeno tre culture differenti: quella comunitaria ereditata dalla Direzione generale per le Relazioni esterne (DG RELEX) e per lo Sviluppo (DG DEVELOPMENT) della Commissione europea, che rappresenta la maggioranza all'interno del Servizio; quella derivata dalla Policy Unit e dalle strutture di gestione delle crisi della Direzione Generale E del Segretariato del Consiglio; e le culture diplomatiche nazionali di ventisette Stati Membri.

L'assetto istituzionale che è seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona non è stata lineare e l'organigramma del SEAE è cambiato più di dieci volte dal gennaio 2011. Questa situazione può essere spiegata con la mancanza di indicazioni specifiche all'interno del Trattato di Lisbona relative alla nuova istituzione, ma va analizzata anche alla luce dell'evoluzione che ha caratterizzato la cooperazione europea in materia di politica estera, dalla Cooperazione politica europea alla PESC. L'approccio pragmatico e graduale è sempre stato un tratto distintivo di questo settore d'integrazione, che risente anche della necessità di accomodare gli interessi spesso divergenti dei governi nazionali e delle istituzioni europee. Nell'evoluzione del SEAE, questo è stato esasperato dalla mancanza di una visione

strategica sullo sviluppo complessivo della nuova istituzione ed ha lasciato spazio ad iniziative pionieristiche da parte delle istituzioni coinvolte o addirittura di singoli funzionari. Una revisione dell'assetto organizzativo del Servizio è prevista nel 2013. Riguardo alla struttura del SEAE, essa è attualmente dotata di un'amministrazione centrale composta dall'Alto Rappresentante e da un sorta di quadrumvirato, che include un Segretario generale esecutivo (il diplomatico francese Pierre Vimont), un Direttore Generale Amministrativo (l'ex Segretario generale della Commissione europea, il britannico David O'Sullivan), un Vice Segretario generale e Direttore Politico (la diplomatica tedesca Helga Schmid) e un Vice Segretario Generale per gli Affari inter-istituzionali (il diplomatico polacco Maciej Popowski). Il Dipartimento per gli Affari politici, che è posto alle dipendenze del Direttore Politico, è una struttura complessa che include due Divisioni per il Coordinamento politico e la Pianificazione strategica, più una Divisione per il Comitato Politico e di Sicurezza. Altri elementi cruciali del SEAE sono i Rappresentanti speciali dell'UE, che rappresentano l'AR/VP in paesi e regioni caratterizzati da crisi o da conflitti, promuovendo le politiche e gli interessi dell'Unione e contribuendo agli sforzi di consolidamento della pace, della stabilità e dello Stato di diritto. Anche le strutture di gestione delle crisi, collocate nel Segretariato Generale del Consiglio prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sono state integrate nel SEAE con un legame diretto con l'AR/VP. Queste strutture comprendono il Comitato militare (EUMC), il Centro operativo (quando attivato) per la conduzione di missioni militari dell'UE (Ops Centre), lo Staff militare (Military Staff), il Dipartimento per la gestione delle crisi e la pianificazione (CMPD) e la Capacità di pianificazione e condotta civile (CPCC). A queste è stata di recente affiancata la Divisione per la politica di sicurezza e la prevenzione dei conflitti, originariamente collocata nel Dipartimento per le Questioni globali e multilaterali, che si occupa di non proliferazione, prevenzione dei conflitti, costruzione della pace, mediazione e sanzioni. Infine, il gruppo di strutture collegate alla gestione delle crisi è completato dal Dipartimento per la risposta alle crisi e il coordinamento operativo e dal Centro di intelligence (INTCEN), simbolicamente collocati a metà tra le strutture PSDC e l'AR/VP. Un Dipartimento tematico per le Questioni globali e multilaterali affianca cinque Dipartimenti geografici per l'Asia e il Pacifico; l'Africa; l'Europa e l'Asia centrale; il Nord Africa, il Medio oriente, la Penisola araba, l'Iran e l'Irak; le Americhe, ed un Dipartimento per l'Amministrazione e il bilancio. Infine, il Trattato ha integrato nel SEAE lo Strumento di politica estera (FPI), che gestisce gli strumenti finanziari di assistenza esterna dell'UE relativi alla Cooperazione con i paesi industrializzati, lo Strumento di stabilità, il bilancio PESC, le Azioni di comunicazione e di diplomazia pubblica, e le Missioni di osservazione elettorale. Il Dipartimento FPI è gestito dalla Commissione, ma collocato all'interno del SEAE: la Commissione rimane responsabile per l'attuazione di questi strumenti, ma agisce sotto la responsabilità dell'AR/VP nella sua capacità di Vice Presidente della Commissione. La programmazione di altri strumenti, quali il Fondo europeo di sviluppo e lo Strumento per il vicinato europeo, è condivisa tra SEAE e Commissione, ma l'attuazione resta affidata ai relativi Servizi della Commissione e posta sotto la responsabilità del Commissario di riferimento (cfr. infra par. 3.2). Infine, il Trattato stabilisce che il Servizio operi in collaborazione con i servizi diplomatici degli Stati Membri (articolo 27.3 TUE). Questa norma risulta particolarmente rilevante in relazione a quei settori che sono ancora gestiti dalle diplomazie nazionali: i servizi consolari (tra i quali i visti Schengen), di rapporto ed intelligence, di coordinamento dell'aiuto umanitario ed evacuazione dei cittadini UE in caso di crisi o disastri naturali. Una costante interazione tra SEAE e capitali nazionali, così come tra le Delegazioni UE e le ambasciate degli Stati Membri, è fondamentale al fine di ridurre il rischio di avere "ventisette più una" diplomazie al servizio dell'UE.

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

Dal conferimento della personalità giuridica all'Unione europea nel suo complesso discende anche il diritto di legazione attivo e passivo. La più importante novità al riguardo è la trasformazione delle 141 Delegazioni della Commissione in Delegazioni dell'Unione europea e la loro integrazione all'interno del SEAE. Non si tratta di un mero cambiamento nominale: mutano, infatti, considerevolmente i compiti delle Delegazioni. Se prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona queste si limitavano a rappresentare la Commissione nelle sue principali funzioni nei paesi terzi - essenzialmente relative al

commercio ed alle politiche di sviluppo, ora esse rappresentano l'Unione europea nel suo insieme. Le nuove Delegazioni si occupano anche di rappresentare la politica estera dell'Unione, avendo acquisito le competenze che prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona erano affidate allo Stato che deteneva la Presidenza semestrale dell'Unione. In sostanza, la Delegazione dell'UE in un paese terzo coordina e rappresenta le posizioni dell'Unione per l'intera gamma delle sue funzioni. Questo non significa certo che le Delegazioni dell'Unione stiano per sostituirsi alle rappresentanze diplomatiche dei paesi membri, tuttavia queste ultime dovranno collaborare in modo sinergico con le prime, come richiesto dall'art. 32 TUE. Inoltre, il fatto che le posizioni di politica estera dell'UE siano ora rappresentate da diplomatici dell'Unione, piuttosto che da diplomatici nazionali a rotazione semestrale, è un elemento che favorisce la percezione dell'Unione da parte dei paesi terzi come attore relativamente più unitario e credibile. Una delle maggiori sfide che hanno caratterizzato la trasformazione delle Delegazioni della Commissione in Delegazioni dell'Unione europea ha riguardato la questione del coordinamento e della rappresentanza della posizione comune europea presso le organizzazioni internazionali in materia di competenze concorrenti tra l'UE e gli Stati Membri. Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Commissione europea era rappresentata in varie forme presso le organizzazioni Internazionali. Ad esempio, faceva parte di vari organi gestionali e consultivi in seno ad organizzazioni quali l'Organizzazione mondiale per la sanità (OMS) ed aveva lo status di osservatore presso una serie di convenzioni internazionali, come ad esempio la Convenzione di Ottawa sulle mine antiuomo. Si poneva dunque la questione se lo status che la Commissione deteneva presso tali organizzazioni e convenzioni dovesse passare alle delegazioni dell'UE. Queste avrebbero dovuto farsi carico di una serie di attività connesse con i compiti di coordinamento e di rappresentanza della posizione comune, come redigere le prime bozze di dichiarazioni comuni, presiedere le riunioni di coordinamento, fungere da mediatore tra le varie posizioni degli Stati Membri e riportare ai relativi gruppi di lavoro basati a Bruxelles. In sostanza, le nuove Delegazioni dovevano assumere funzioni prima detenute dalla presidenza, dalla Commissione e dal Segretariato del Consiglio. Tuttavia, non tutti gli Stati Membri si sono trovati d'accordo con questa interpretazione del Trattato. In sostanza, hanno obiettato che, poiché le dichiarazioni di cui sopra, che una volta impegnavano solo la Commissione, impegnano ora l'Unione europea nel suo complesso, richiedono un elevato grado di coordinamento fra gli Stati Membri.<sup>8</sup> Il Ministero degli esteri britannico è giunto a diramare, nell'estate 2011, un'istruzione ai propri diplomatici, che prevedeva nientemeno che il blocco di tutte le dichiarazioni che non contenessero la precisazione secondo la quale la Delegazione dell'UE parla a nome dell'Unione nelle aree di sua competenza previo accordo con gli Stati Membri. L'impasse, che è al contempo politico e giuridico, non sembra essere stato risolto nemmeno in seguito all'accordo tra la Commissione ed il Servizio europeo per l'azione esterna, raggiunto nel gennaio 2012.<sup>9</sup> In sintesi, come è stato riconosciuto anche dai rapporti dello stesso SEAE, mentre l'adattamento delle Delegazioni alle nuove disposizioni del Trattato di Lisbona si è rivelato efficace nel caso dei rapporti bilaterali, non altrettanto si può dire con riferimento a quelli multilaterali. Tutta una serie di problematiche giuridiche, legate in particolar modo alla divisione di competenze tra l'Unione europea e gli Stati Membri, nonché alla difficoltà di adattarsi ai complessi meccanismi istituzionali delle organizzazioni internazionali, hanno ostacolato la trasformazione delle delegazioni della Commissione in Delegazioni dell'UE presso le organizzazioni internazionali. Inoltre, gli stessi paesi terzi hanno avuto difficoltà a comprendere la portata di queste trasformazioni e, di conseguenza, a sostenere le richieste dell'Unione per ottenere uno status rafforzato per le proprie delegazioni, come è avvenuto presso le Nazioni Unite.<sup>11</sup>

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

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

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

Garante della coerenza tra Commissione e SEAE e tra le diverse articolazioni della Commissione con rilevanza esterna è l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, nella sua capacità di Vice Presidente della Commissione stessa. A questa figura è infatti demandato il coordinamento delle relazioni esterne della Commissione. In particolare, nell'aprile 2010 è stato creato il Gruppo di Commissari per le Relazioni esterne, guidato per l'appunto da Catherine Ashton, che funge da *primus inter pares* all'interno del gruppo<sup>12</sup> e comprendente i seguenti commissari: Stefan Füle (allargamento e Politica europea di vicinato), Kristalina Georgieva (cooperazione internazionale, aiuto umanitario e risposta alle crisi), Andris Piebalgs (sviluppo), Karel de Gucht (commercio) e Olli Rehn (affari economici e monetari). Inoltre, con l'esclusione del settore della PESC e di altri casi previsti esplicitamente dal Trattato, la Commissione è tenuta ad assicurare la rappresentanza esterna dell'UE, ai sensi dell'art. 17 TUE. Questo significa che è responsabilità dei servizi della Commissione rappresentare l'UE nelle materie esterne di sua competenza (commercio, sviluppo, ecc.) e nella dimensione esterna delle politiche interne (energia, ambiente, trasporti, immigrazione, ecc.). Al livello politico, sarà il Commissario corrispondente a farsi carico della rappresentanza.<sup>13</sup> Più complessa è la situazione quando la materia ricade in parte sotto la PESC ed in parte sotto altre politiche, come ad esempio le questioni climatiche discusse in seno alle conferenze delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico o le questioni attinenti alla cooperazione su scala globale discusse in seno al G20. Il fatto che l'Alto Rappresentante, che detiene la rappresentanza della PESC, sia anche Vice Presidente della Commissione, dovrebbe facilitare le cose,<sup>14</sup> ma non sempre questo avviene automaticamente. Al più alto livello politico, mentre la rappresentanza in ambito PESC è affidata al Presidente del Consiglio europeo, quella nelle altre materie è invece affidata al Presidente della Commissione. Spesso negli incontri al vertice, soprattutto quelli di carattere multilaterale, sono trattate entrambe le questioni e dunque l'UE è rappresentata sia dal Presidente del Consiglio europeo sia dal Presidente della Commissione.

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

Il ruolo del Parlamento europeo in materia di politica estera è tradizionalmente stato marginale. Anche il progressivo rafforzamento dei poteri del Parlamento, che è stato una costante di tutte le modifiche dei Trattati da Maastricht a Lisbona, non ha riguardato direttamente la PESC. Tuttavia, occorre considerare come, da un lato, nell'attuazione del Trattato di Lisbona, il Parlamento abbia saputo negoziare in maniera efficace e credibile con le altre istituzioni ed organi, tanto da rafforzare nella sostanza i propri poteri informativi e consultivi in materia di politica estera, di sicurezza e difesa europea. Dall'altro, bisogna sottolineare come alcune nuove disposizioni del Trattato di Lisbona, pur non concernendo esplicitamente la Politica estera, di sicurezza e difesa, hanno comunque accresciuto il potere internazionale del Parlamento europeo. L'attuale articolo 36 TUE afferma che "L'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza consulta regolarmente il Parlamento europeo sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della politica estera e di sicurezza

comune e della politica di sicurezza e di difesa comune e lo informa dell'evoluzione di tali politiche". Il precedente articolo (articolo 21 TUE) riferiva l'obbligo di consultazione alla Presidenza semestrale. In effetti, l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, con "l'unione personale" delle cariche di Alto Rappresentante per la PESC e di Commissario per le Relazioni Esterne, ha reso più evidente la necessità di un controllo del Parlamento sulla nuova figura istituzionale. Il nuovo Alto Rappresentante/Vice Presidente della Commissione, insieme con il Presidente e gli altri membri della Commissione, è soggetto ad un voto di assenso da parte del Parlamento europeo. Inoltre, giova ricordare che, prima che il Parlamento approvi la nuova Commissione, ogni candidato Commissario viene audito dalla competente commissione parlamentare. Al di là delle disposizioni dei Trattati, bisogna ricordare come il Parlamento europeo abbia ottenuto un rafforzamento dei poteri di controllo in materia di politica estera, sicurezza e difesa in seguito ai negoziati condotti con il Consiglio e l'AR/VP sulla creazione del SEAE. Benché la decisione del Consiglio del 26 luglio 2010 sull'organizzazione ed il funzionamento del SEAE non contemplasse alcun ruolo per il Parlamento, quest'ultimo aveva un potere di co-decisione e, quindi, di veto, sulle proposte di regolamenti (sul personale e finanziario), nonché sul bilancio del nuovo Servizio. Nel corso dei negoziati inter-istituzionali sulla creazione del servizio diplomatico europeo, il Parlamento è riuscito a collegare i propri poteri consultivi sulla decisione con i poteri di co-decisione sui due regolamenti e sul bilancio del Servizio, ottenendo una serie di importanti concessioni dal Consiglio e dall'AR/VP. A questo scopo, è utile ricordare la Dichiarazione dell'AR/VP sulla Responsabilità democratica, allegata alla risoluzione del Parlamento europeo dell'8 luglio 2010. In questa Dichiarazione, viene riaffermato che l'Alto Rappresentante/Vice Presidente si impegna a ricercare le opinioni del Parlamento sui principali aspetti e scelte di base della PESC. In particolare, tutti gli scambi di vedute che possano condurre all'adozione di mandati e strategie nella sfera della PESC devono aver luogo in un formato appropriato. Ad esempio, la pratica di tenere incontri consultivi congiunti sarà rafforzata ed i briefing che verranno dati nel corso di questi incontri si focalizzeranno sulle missioni finanziate dal bilancio dell'Unione europea. Inoltre, nel caso in cui l'AR/VP fosse impossibilitato a partecipare ai dibattiti in plenaria sulla PESC/PSDC, il Parlamento ha insistito ed ottenuto che Catherine Ashton sia sostituita da un rappresentante della Presidenza a rotazione o del trio di Presidenze, avendone informato il Parlamento. Vengono inoltre confermate le disposizioni dell'accordo inter-istituzionale del 2002, che prevedevano una limitata possibilità di accesso per i membri del Parlamento europeo a documenti contenenti informazioni di carattere confidenziale in materia di PESC e PSDC.<sup>16</sup> Rispetto all'accordo del 2002, vengono ampliate le possibilità per i parlamentari europei di accesso ai documenti di carattere confidenziale, che vengono trasmessi dall'Alto rappresentante su richiesta del Presidente della Commissione Affari esteri del Parlamento o del Presidente del Parlamento. La Dichiarazione sulla responsabilità democratica conferma altresì l'applicazione in toto della nuova procedura di bilancio introdotta dal Trattato di Lisbona al bilancio PESC, che deve essere caratterizzato da maggiore trasparenza, in modo da rendere possibile l'identificazione delle spese per le maggiori missioni PSDC al suo interno. Con riguardo al secondo punto, l'articolo 218.6 del TFUE nella versione modificata dal Trattato di Lisbona dispone che i trattati internazionali stipulati dall'Unione europea nelle materie per le quali è prevista la procedura legislativa ordinaria sul piano interno, necessitano della previa approvazione del Parlamento europeo. È stato ai sensi di questa disposizione che l'11 febbraio 2010, a poco più di due mesi dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il Parlamento ha potuto rigettare un Accordo concluso tra l'Unione europea e gli Stati Uniti il 30 novembre 2009 sul trasferimento dei dati bancari verso gli Stati Uniti per finalità antiterroristiche, meglio conosciuto come Accordo "SWIFT". L'Assemblea di Strasburgo ha ritenuto, infatti, che l'accordo SWIFT non tenesse in debito conto i diritti di privacy dei cittadini europei, i cui dati bancari avrebbero dovuto essere trasmessi alle autorità americane senza sufficienti garanzie circa un loro utilizzo in linea con il diritto alla riservatezza previsto dalla legislazione dell'Unione e degli Stati Membri. Alla fine, il Parlamento ha dato il proprio assenso ad un nuovo testo che prevede maggiori garanzie per i cittadini dell'UE, entrato in vigore il primo agosto 2010. Sempre con riferimento al ruolo del Parlamento europeo in materia di accordi internazionali, occorre rilevare come, ai sensi dell'articolo 218.10 TFUE, questo debba essere "immediatamente e

pienamente informato in tutte le fasi della procedura”. Ai fini di rendere realmente operativa questa disposizione, il Parlamento ha cercato di specificarla nel nuovo accordo-quadro con la Commissione, negoziato e firmato nel 2010/17. In particolare, il nuovo accordo prevedeva che: 1) Non solo il Parlamento europeo dev’essere pienamente ed immediatamente informato in tutte le fasi della procedura, comprese quella relativa alla definizione delle direttive del negoziato, ma i suoi commenti devono essere tenuti debitamente in conto da parte della Commissione nelle varie fasi del negoziato. Questa deve spiegare se e come le richieste del Parlamento siano state incorporate nei testi durante i negoziati. Nel caso in cui non siano state accolte, la Commissione è tenuta ad indicarne i motivi (art. 24); 2) al Parlamento europeo dev’essere consentito l’accesso a tutti i documenti, compresi quelli negoziali 3) quando la Commissione rappresenta l’Unione in conferenze internazionali, essa facilita la partecipazione, di una delegazione di deputati del Parlamento europeo, in qualità di osservatori, alle delegazioni dell’Unione, in modo che lo stesso sia immediatamente e pienamente informato sullo svolgimento della conferenza (art. 25). Ovviamente, queste disposizioni si applicano alle relazioni tra il Parlamento e la Commissione. In ogni caso, la reazione del Consiglio rispetto al testo finale dell’accordo interistituzionale tra Parlamento e Commissione non è stato positivo. Il Consiglio ha, infatti, dichiarato la propria intenzione di sottoporre alla Corte di Giustizia tutti gli atti adottati in applicazione dell’accordo quadro inter-istituzionale che riterrà essere contrari ai propri interessi.

## La struttura politico - militare dell'Unione Europea

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

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

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

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

- il **Comitato politico e di sicurezza (CPS)** permanente, con sede a Bruxelles, composto di rappresentanti nazionali a livello di alti funzionari/ambasciatori. Il CPS è il fulcro della politica europea in materia di sicurezza e di difesa (PESD) e della politica estera e di sicurezza comune; in particolare Il CPS tratta tutte le questioni relative alla PESC, compresa la PESD, conformemente alle disposizioni del trattato dell'UE e fatta salva la competenza della Commissione Europea. In caso di operazioni di gestione militare delle crisi, il CPS assicura, sotto l'autorità del Consiglio, il controllo politico e la direzione strategica dell'operazione, esaminando tutte le opzioni praticabili per la risposta dell'Unione, nel quadro istituzionale unico e fatte salve le procedure decisionali e di applicazione proprie di ciascun pilastro. Il CPS fornisce inoltre orientamenti al Comitato militare.
- il **Comitato militare (MC)**, composto dei Capi di Stato maggiore della difesa dei Paesi membri e rappresentati dai loro delegati militari. L'MC si riunisce a livello dei Capi di Stato maggiore della difesa se e quando necessario; esso offre consulenze militari e formula raccomandazioni al CPS ed assicura la direzione militare di tutte le attività militari nell'ambito dell'U.E.. Il Presidente dell'MC, preferibilmente un ex capo di Stato maggiore della difesa di uno Stato membro dell'UE, è di nomina generale o ammiraglio a quattro stelle. È selezionato dai capi SMD degli Stati membri secondo procedure approvate e nominato dal Consiglio su raccomandazione del CMUE riunito a livello di capi SMD. Partecipa alle riunioni del Consiglio quando si devono prendere decisioni con implicazioni in materia di

difesa.

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

### **Le operazioni di gestione delle crisi**

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

A partire dal 1 gennaio di quest'anno, infatti, l'Unione ha assunto la responsabilità della missione di polizia internazionale presente in Bosnia Erzegovina (EUPM) rilevando la precedente missione (IPTF, International Police Task Force) condotta, fin dal 1996, dalle Nazioni Unite. Dal 31 marzo sempre di quest'anno, inoltre, l'Unione ha rilevato la NATO nella gestione della operazione di mantenimento della pace in FYROM (Operazione Concordia). Questa operazione costituisce un vero e proprio banco di prova per eventuali e più impegnative future missioni. L'Italia contribuisce a tutte e due le missioni con uomini e mezzi dell'Esercito e dell'Arma dei Carabinieri.

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

L'Italia, stante il contemporaneo impegno umanitario in Iraq, parteciperà a questa missione, denominata "Artemis", con l'invio di alcuni ufficiali di collegamento.

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

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

## **Sfide della futura Politica di Difesa europea**

La PESD era stata definita e sviluppata in funzione delle sfide e delle minacce quali identificate negli anni '90.

È chiaro che tale nozione è stata superata dagli avvenimenti internazionali: dopo l'11 settembre, infatti, la minaccia non si definisce più unicamente come il rischio di conflitti tra Stati o di conflitti interetnici. Predomina attualmente una situazione di insicurezza globale, caratterizzata da rischi più diffusi, compresi quelli connessi a organizzazioni terroristiche internazionali o all'impiego di armi di distruzione di massa che sfuggono ai mezzi previsti per la gestione dei conflitti nel senso tradizionale del termine.

Gli avvenimenti dell'11 settembre inducono inoltre a riflettere non soltanto sulla necessità di proiettare la stabilità all'esterno dell'Unione, ma anche sull'esigenza di garantire la sicurezza all'interno dell'Unione europea, in particolare ai fini della protezione della popolazione civile e delle istituzioni democratiche.

L'ambito puramente nazionale non è più sufficiente. Nel contempo, l'opinione pubblica chiede più che mai sicurezza e protezione, e appare ampiamente favorevole alla difesa europea.

Per questo motivo l'Unione europea deve poter contare sull'utilizzazione sinergica di tutti gli strumenti di cui l'Unione e soprattutto gli Stati membri dispongono attualmente (mezzi militari, intelligence,

cooperazione di polizia e giudiziaria, protezione civile, ecc.) prevedendo, nel contempo, una forma di cooperazione più stretta tra gli Stati membri.

Tale cooperazione, in un secondo momento, potrebbe essere efficacemente estesa al concetto più generale di solidarietà e di sicurezza comune o addirittura di difesa collettiva da inserire nel nuovo trattato costituzionale.

L'Unione Europea dovrà in ogni caso dotarsi di procedure rapide ed efficaci per la gestione delle crisi favorendo, nel contempo, quella flessibilità nel processo decisionale e nell'azione che garantiscano la coerenza e l'efficacia degli interventi.

Per questo motivo i paesi membri dovranno valutare la possibilità di passare dalla attuale decisione all'unanimità ad altre modalità decisionali basate su un più ampio ricorso al consenso e improntate ad una cultura di solidarietà tra gli Stati membri. A tal proposito sarebbe auspicabile la creazione di una formazione del Consiglio che riunisca tutti i Ministri della Difesa dei paesi membri e che si occupi, nell'ambito della PESD, del controllo sull'adempimento degli impegni da parte degli Stati membri e, soprattutto, di adattare gli obiettivi dell'Unione in termini di capacità in funzione dell'evolvere delle esigenze e della situazione internazionale.

Uno degli elementi essenziali per la credibilità della politica di difesa dell'Unione, e di conseguenza per la credibilità del suo ruolo internazionale, è l'esistenza di capacità militari adeguate ed interoperabili che garantiscano efficacia e coerenza negli interventi.

Sebbene molto sia già stato fatto, occorre, tuttavia, da un lato garantire la piena realizzazione dell'obiettivo primario di Helsinki e, dall'altro, verificare se non sia opportuno rivedere gli obiettivi di capacità alla luce delle nuove minacce. In ogni caso, sembra quanto mai opportuno e necessario aumentare gli stanziamenti dedicati alla difesa, superando i vincoli di bilancio che gravano su molti degli Stati membri.

In questa ottica è essenziale rafforzare gli investimenti in materia di ricerca militare, sia al fine di disporre di attrezzature efficaci sia nell'interesse dell'industria civile, che beneficia anch'essa dei risultati delle ricerche in campo militare. A dimostrazione della necessità di potenziare la ricerca militare si possono citare, come esempio, le differenze sostanziali esistenti tra il livello degli investimenti europei e quello degli investimenti statunitensi (circa 10 miliardi di euro per l'Unione europea contro 53 miliardi di euro per gli Stati Uniti).

Lo sviluppo delle capacità è legato allo sviluppo degli armamenti. In tale contesto è auspicabile la creazione, su base intergovernativa, di **un'Agenzia europea per gli armamenti e la ricerca strategica**.

In tale agenzia sarebbero integrate, con un label europeo, le cooperazioni più strette già esistenti nel settore degli armamenti tra taluni paesi membri (OCCAR, LOI, WEAG). I compiti principali di questa agenzia si potrebbero riassumere così:

- provvedere a che siano soddisfatte le esigenze operative dei Paesi Membri e, più in generale, dell'Unione;
- promuovere una politica di acquisizioni armonizzata degli Stati membri;
- sostenere la ricerca nel settore della tecnologia della difesa, anche in materia di sistemi spaziali militari;
- potenziare la base industriale e tecnologica del settore della difesa.

È in quest'ottica che devono essere promossi, nelle sedi istituzionali europee, la discussione e gli opportuni processi decisionali sul concetto di criterio di convergenza della Difesa Europea.

## **Il contributo italiano alla Difesa europea**

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

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

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

- 
- **Componenti di Comando e Controllo delle singole Forze Armate:**
- 
- **Forze terrestri** fino ad un massimo di circa quattro Brigate (12.500 - 14.500) e comprendenti:
  - truppe alpine;
  - truppe aviotrasportate;
  - truppe meccanizzate o blindate;
  - assetti del genio e per la bonifica da ordigni esplosivi;
  - forze speciali;
  - assetti della sanità militare;
  - elicotteri;
  - assetti per la difesa batteriologica e chimica;
  - assetti e personale specializzati per la cooperazione civile-militare.
- **Forze navali** (19 unità) comprendenti:
  - l'incrociatore Garibaldi;
  - altri mezzi di superficie;
  - vettori aerei imbarcati;
  - nave oceanografica e navi di supporto;
  - forze anfibe ;
  - forze speciali.
- **Forze aeree** (18 velivoli) comprendenti:
  - vettori aerei da difesa e combattimento;
  - aerei da trasporto;
  - elicotteri per il soccorso (Search and Rescue);
  - sistemi di difesa aerea basati a terra;
  - personale e mezzi del genio campale.
- **Forze dei Carabinieri** che consistono in:
  - una MSU (unità specializzata multinazionale);
  - personale con funzione di Polizia Militare.

L'Italia, inoltre, contribuisce largamente a numerose **Formazioni Multinazionali a connotazione europea** che costituiscono, al momento, il nucleo delle Forze di reazione rapida di cui intende dotarsi l'Unione Europea:

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