

IAI0917

**DOCUMENTI  
IAI**

**POLITICA EUROPEA DI SICUREZZA E DI DIFESA:  
ELEMENTI**

*di Valérie Miranda, Nicolò Sartori, Carolina De Simone*

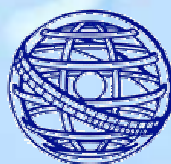
*a cura di Federica Di Camillo*

**POLITICA EUROPEA**  
**DI SICUREZZA E DI DIFESA**  
**- ELEMENTI -**

di

Valérie Miranda, Nicolò Sartori, Carolina De Simone

A cura di Federica Di Camillo



*Istituto Affari Internazionali*

IAI0917

**POLITICA EUROPEA**  
**DI SICUREZZA E DI DIFESA**  
**- ELEMENTI -**

di

Valérie Miranda, Nicolò Sartori, Carolina De Simone

A cura di Federica Di Camillo

Luglio 2009

---

Federica Di Camillo è ricercatrice presso l'Istituto Affari Internazionali (IAI) [f.dicamillo@iai.it].  
Valérie Miranda e Nicolò Sartori sono assistenti alla ricerca presso lo IAI [v.miranda@iai.it, n.sartori@iai.it].  
Carolina De Simone ha svolto un periodo di tirocinio presso lo IAI [c.desimone@sssup.it].

Con il contributo di Rosa Rosanelli e Lorenzo Kihlgren che hanno svolto un periodo di tirocinio presso lo IAI.

© *Istituto Affari Internazionali*

<b>Elenco degli acronimi</b>	p. iii
<b>1. La Politica Europea di Sicurezza e di Difesa - Profilo storico</b>	p. 1
<b>1.1. Cronologia essenziale</b>	p. 1
<b>2. La Politica Europea di Sicurezza e di Difesa - Profilo istituzionale</b>	p. 6
<b>2.1. Linee generali</b>	p. 6
2.1.1. La Strategia Europea in materia di Sicurezza	p. 6
2.1.2. La Relazione sull'attuazione della Strategia Europea in materia di Sicurezza	p. 8
2.1.3. La Strategia Europea in materia di Sicurezza (2003) e la Relazione sulla sua attuazione (2008)	p. 12
2.1.4. Il Trattato sull'Unione Europea	p. 14
2.1.4.1. Disposizioni generali sull'azione esterna dell'UE	p. 14
2.1.4.2. Disposizioni specifiche sulla Politica Estera e di Sicurezza Comune	p. 14
2.1.4.3. Disposizioni sulla Politica di Sicurezza e di Difesa Comune	p. 15
2.1.5. Le novità in ambito PESD previste dal Trattato di Lisbona	p. 16
<b>2.2. I principali organi con competenze in materia di PESC</b>	p. 18
2.2.1. Le strutture e gli organi della PESD	p. 25
2.2.2. Organigramma della PESC/PESD	p. 34
<b>2.3. Il processo decisionale della PESC</b>	p. 35
2.3.1. L'iter di gestione delle crisi	p. 37
<b>3. La Politica Europea di Sicurezza e di Difesa - Profilo operativo</b>	p. 39
<b>3.1. Le capacità dell'Unione Europea</b>	p. 39
3.1.1. Le capacità militari	p. 39
3.1.1.1. Helsinki Headline Goal	p. 39
3.1.1.2. Headline Goal 2010	p. 40
3.1.1.3. Battlegroups	p. 40
3.1.1.4. Forze multinazionali	p. 43
3.1.2. Le capacità civili	p. 44
3.1.2.1. Il Consiglio europeo di Santa Maria da Feira: gli aspetti civili	

## **IAI0917**

<i>della gestione delle crisi</i>	p. 44
3.1.2.2. <i>Civil Headline goal 2008</i>	p. 45
3.1.2.3. <i>Civil Headline goal 2010</i>	p. 45
3.1.2.4. <i>Forze civili a disposizione dell'UE</i>	p. 46
<b>3.2. I quartieri generali dell'Unione Europea</b>	p. 46
3.2.1. La gestione delle operazioni UE	p. 46
<b>3.3. Le catene di comando</b>	p. 50
3.3.1. Le operazioni militari - Artemis RD Congo	p. 50
3.3.2. Le missioni civili - EUMM Georgia	p. 52
3.3.3. Le missioni civili-militari - EUSSR Guinea-Bissau	p. 54
<b>3.4. Il finanziamento della PESC e della PESD</b>	p. 56
3.4.1. Modalità di finanziamento delle operazioni militari PESD	p. 56
3.4.1.1. <i>Il meccanismo ATHENA</i>	p. 56
3.4.2. Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona	p. 58
<b>3.5. Le missioni PESD in corso</b>	p. 59
<b>Riferimenti</b>	p. 65

***ELENCO DEGLI ACRONIMI***

<b>AUE</b>	Atto Unico Europeo
<b>ASEAN</b>	Association of South-East Asian Nations / Associazione delle Nazioni dell'Asia Sud-Orientale
<b>AWACS</b>	Airborne Warning And Control System
<b>CAGRE</b>	Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne
<b>CCHQ</b>	Component Headquarters / Comando componente
<b>CECA</b>	Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio
<b>CED</b>	Comunità Europea di Difesa
<b>CEE</b>	Comunità Economica Europea
<b>CEUMC</b>	Chairman of the EU Military Committee / Presidente del Comitato Militare dell'Unione Europea
<b>CHG 2008</b>	Civilian Headline Goal 2008
<b>CHG 2010</b>	Civilian Headline Goal 2010
<b>CIVCOM</b>	Committee for Civilian Aspects of Crisis Management / Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi
<b>CMC</b>	Crisis Management Concept / Concetto di gestione della crisi
<b>CONOPS</b>	Concept of Operations / Concetto Operativo
<b>COPS</b>	Comité Politique et de Sécurité / Comitato politico e di sicurezza
<b>COREPER</b>	Comité des Représentants Permanents / Comitato dei Rappresentanti permanenti
<b>CPCC</b>	Civilian Planning and Conduct Capability / Capacità civile di pianificazione e condotta
<b>CPE</b>	Cooperazione Politica Europea
<b>CPI</b>	Corte Penale Internazionale
<b>C3</b>	Comando, Controllo e Comunicazione
<b>DDR</b>	Disarmament, Demobilization and Reintegration / Disarmo, Smobilitazione e Reintegro
<b>DSACEUR</b>	Deputy Supreme Allied Commander Europe / Vice Comandante delle forze alleate in Europa

**IAI0917**

<b>EAC</b>	European Airlift Center / Centro europeo per il trasporto aereo
<b>EACC</b>	European Airlift Coordination Cell / Cellula europea di coordinamento per il trasporto aereo
<b>EDA</b>	European Defence Agency, Agenzia europea per la difesa
<b>EDITB</b>	European Defence Industrial and Technological Base / Base industriale e tecnologica per la difesa europea
<b>ESDC</b>	European Security and Defence College / Collegio Europeo di Sicurezza e Difesa
<b>ESDI</b>	European Security and Defence Identity / Identità europea di sicurezza e difesa
<b>ESS</b>	European Security Strategy / Strategia europea in materia di sicurezza
<b>EU-ISS</b>	European Union Institute for Security Studies / Istituto dell'Unione Europea per gli Studi sulla Sicurezza
<b>EUMC</b>	European Union Military Committee / Comitato Militare dell'Unione Europea
<b>EUMS</b>	European Union Military Staff / Stato Maggiore dell'Unione Europea
<b>EUNAVCO</b>	European Naval Coordination Cell / Cellula europea per il coordinamento navale
<b>EU OpsCentre</b>	European Union Operations Centre / Centro Operativo dell'Unione Europea
<b>EUROFOR</b>	European Operational Rapid Force / Forza operativa europea di reazione rapida
<b>EUROGENDFOR o EGF</b>	European Gendarmerie Force / Forza di Gendarmeria europea
<b>EUROJUST</b>	European Union Judicial Cooperation Unit / Unità di cooperazione giudiziaria dell'Unione Europea
<b>EUROMARFOR</b>	European Maritime Force / Forza Marittima europea
<b>EUROPOL</b>	European Police Office / Ufficio europeo di polizia
<b>EUSC</b>	European Union Satellite Centre / Centro Satellitare dell'Unione Europea
<b>EUSR</b>	European Union Special Representative / Rappresentante Speciale dell'Unione Europea
<b>FAWEU</b>	Forces Answerable to the Western European Union / Forze a disposizione dell'Unione Europea Occidentale
<b>FHQ</b>	Force Headquarters / Comando delle forze
<b>HHG</b>	Helsinki Headline Goal

<b>IAI0917</b>	
<b>IMD</b>	Initiating Military Directive / Direttiva Militare di Attivazione
<b>ISAF</b>	International Security Assistance Force
<b>LoI-FA</b>	Letter of Intent – Framework Agreement / Lettera di Intenti – Accordo Quadro
<b>MERCOSUR</b>	Mercado Comun del Sur / Mercato Comune del Sud
<b>MONUC</b>	United Nations Organization Mission in DR Congo / Missione delle Nazioni Unite nella Repubblica Democratica del Congo
<b>NATO</b>	North Atlantic Treaty Organization / Organizzazione del Trattato Nord Atlantico
<b>OHQ</b>	Operational Headquarters / Comando dell'operazione
<b>OMC</b>	Organizzazione Mondiale del Commercio
<b>ONU</b>	Organizzazione delle Nazioni Unite
<b>OPLAN</b>	Operational Plan / Piano di esecuzione dell'operazione
<b>OSCE</b>	Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa
<b>PAM</b>	Programma Alimentare Mondiale
<b>PESC</b>	Politica Estera e di Sicurezza Comune
<b>PESD</b>	Politica Europea di Sicurezza e di Difesa
<b>PEV</b>	Politica Europea di Vicinato
<b>PMG</b>	Polical-Military Group / Gruppo Politico Militare
<b>PSC</b>	Political and Security Committee / Comitato Politico e di Sicurezza
<b>R&amp;T</b>	Ricerca & Tecnologia
<b>SAARC</b>	South Asian Association for Regional Cooperation / Associazione Sud-Asiatica per la Cooperazione Regionale
<b>SACEUR</b>	Supreme Allied Commander Europe / Comandante delle forze alleate in Europa
<b>SALW</b>	Small Arms and Light Weapons / Armi leggere e di piccolo calibro
<b>SHAPE</b>	Supreme Headquarters Allied Powers Europe / Quartier generale supremo delle potenze alleate in Europa
<b>SG/AR</b>	Segretario Generale/Alto Rappresentante per la PESC
<b>SIAC</b>	Single Intelligence Analysis Capacity / Capacità Unica di Analisi di Intelligence
<b>SitCen</b>	Situation Center of the European Union / Centro di situazione congiunto dell'Unione Europea



**IAI0917**

<b>SSR</b>	Security System Reform / Riforma del Sistema di Sicurezza
<b>TUE</b>	Trattato sull'Unione Europea
<b>UA</b>	Unione Africana
<b>UE</b>	Unione Europea
<b>UEO</b>	Unione dell'Europa Occidentale
<b>WKC</b>	Watch-Keeping Capability / Cellula di monitoraggio
<b>WMD</b>	Weapons of Mass Destruction / Armi di distruzione di massa

*PARTE PRIMA*

**LA POLITICA EUROPEA DI SICUREZZA E DI DIFESA**

**- PROFILO STORICO -**

**1.1. CRONOLOGIA ESSENZIALE**

- **Marzo 1947, Trattato di Dunkerque.** Il patto siglato da Francia e Regno Unito consiste in un accordo di alleanza e mutua assistenza contro un eventuale attacco da parte della Germania.
- **Marzo 1948, Trattato di Bruxelles.** L'accordo di autodifesa collettiva viene firmato da Francia, Gran Bretagna, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo.
- **Maggio 1952, Trattato che istituisce la Comunità Europea di Difesa (CED).** Stipulato da Francia, Germania, Italia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo sulla scorta del Piano Pleven, prevede la creazione di un esercito europeo formato da sei divisioni, posto sotto il comando della NATO (North Atlantic Treaty Organization) e gestito da un Ministro della Difesa europeo. L'accordo crea inoltre delle istituzioni simili a quelle della Comunità Europea per il Carbone e l'Acciaio (CECA).
- **Agosto 1954, bocciatura del Trattato che istituisce la Comunità Europea di Difesa.** Il testo del Trattato non entra in vigore perché rigettato dall'Assemblea generale francese.
- **Ottobre 1954, creazione dell'Unione dell'Europa Occidentale (UEO).** In seguito al fallimento della CED, gli atti internazionali che modificano il Trattato di Bruxelles del marzo 1948 danno vita ad un'organizzazione internazionale regionale di sicurezza militare e cooperazione politica della quale sono pertanto membri Francia, Gran Bretagna, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo, ai quali si aggiungono anche l'Italia e la Germania.
- **Marzo 1957, Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea (CEE).** Firmato a Roma da Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi, il Trattato istituisce una Comunità con l'obiettivo dell'integrazione economica e la dota di strutture istituzionali proprie: il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione Europea, la Commissione europea, la Corte di Giustizia e la Corte dei Conti.
- **Luglio 1970, Cooperazione Politica Europea (CPE).** Nelle intenzioni del Rapporto Davignon, approvato a Lussemburgo dalla Conferenza dei Ministri degli Esteri degli

Stati membri, la CPE “consente agli Stati membri della Comunità Europea di discutere e coordinare le loro posizioni sugli affari esteri e, ove appropriato, agire di concerto”.

- **Febbraio 1986, Atto unico europeo (AUE).** L’Atto Unico istituzionalizza la CPE prevedendo la consultazione sistematica tra gli Stati membri in merito alle questioni afferenti alla politica estera. Nel suo ambito gli Stati membri devono tenere conto del punto di vista del Parlamento europeo e difendere, nei limiti del possibile, le posizioni comuni in seno alle organizzazioni internazionali.
- **Febbraio 1992, Trattato sull’Unione Europea (TUE).** Firmato a Maastricht, trasforma la CPE nella **Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC)** conservandone il carattere intergovernativo ed introduce strumenti normativi quali azioni comuni e posizioni comuni. Prevede il futuro sviluppo di una politica di difesa comune e richiede “all’UEO di elaborare e di porre in essere le decisioni e le azioni dell’Unione aventi implicazioni nel settore della difesa”.
- **Giugno 1992, Dichiarazione di Petersberg.** Il Consiglio dei Ministri dell’UEO, riunitosi a Petersberg, presso Bonn, definisce le “Missioni di Petersberg” e decide di mettere a disposizione dell’organizzazione, dell’Unione Europea e della NATO unità militari provenienti dalle forze armate degli Stati membri.
- **Giugno 1996, Vertice della NATO a Berlino.** La NATO decide di sviluppare un’Identità Europea in materia di Sicurezza e Difesa (European Security and Defence Identity, ESDI) nell’ambito della NATO che consente ad ufficiali europei della NATO di occupare in parallelo posizioni di comando nella struttura dell’UEO. Viene inoltre deciso che le strutture e i mezzi della NATO siano disponibili per future missioni militari dirette dall’UEO.
- **Ottobre 1997, Trattato di Amsterdam.** Il Trattato incorpora le Missioni di Petersberg dell’UEO, crea la figura dell’Alto Rappresentante per la PESC, attribuendone le funzioni al Segretario Generale del Consiglio ed introduce un altro strumento normativo, le strategie comuni. Inoltre, al fine di temperare la rigidità del metodo di adozione delle decisioni per consenso, il Trattato introduce l’ “astensione costruttiva”, uno strumento che consente ad uno Stato membro di astenersi dal partecipare ad un’iniziativa comune nel settore della PESC senza impedire agli altri Stati membri di portarla avanti. La Danimarca ricorre alla clausola dell’ “opting-out” al fine di non partecipare alle iniziative aventi implicazioni militari e/o nel settore della difesa.
- **Dicembre 1998, Vertice franco-britannico di Saint-Malo.** Considerato il vero e proprio punto di partenza della **Politica europea di Sicurezza e di Difesa (PESD)**, sancisce su iniziativa del Presidente della Repubblica francese Jacques Chirac e del Primo Ministro britannico Tony Blair la volontà dell’Unione Europea di dotarsi di una “capacità autonoma di azione, basata su forze militari credibili” per permettere all’Unione Europea di rispondere alle crisi internazionali.
- **Aprile 1999, Vertice NATO a Washington.** In occasione dell’incontro per il

cinquantesimo anniversario della NATO, i Capi di Stato adottano un nuovo Concetto strategico ed un'iniziativa per promuovere le capacità militari. Si dichiarano inoltre disposti a sostenere le missioni dell'Unione Europea e ribadiscono il principio delle forze "separabili, ma non separate", già enunciato nel Consiglio di Berlino del 1996.

- **Giugno 1999, Consiglio europeo di Colonia.** La **PESD** viene ufficialmente istituita. Javier Solana viene nominato Segretario Generale/Alto Rappresentante per la PESC (SG/AR) ed inoltre viene sancito il trasferimento di alcune competenze dell'UEO all'Unione Europea. Una volta ultimato tale processo, "l'UEO avrà concluso la sua missione in quanto organizzazione".
- **Dicembre 1999, Consiglio europeo di Helsinki.** Oltre alla formulazione dell'Helsinki Headline Goal (HHG, si veda oltre § 3.1.1.1), il Consiglio europeo giunge ad un'intesa sulle modalità di una cooperazione completa tra l'Unione Europea e la NATO e sulle condizioni di consultazione con i paesi candidati all'adesione all'UE, i paesi europei non membri della NATO ed i partners dell'UEO. Vengono create nuove strutture *ad interim*: il Comitato politico e di sicurezza interinale (Comité Politique et de Sécurité Intérimaire, COPSI), il Comitato militare interinale dell'Unione Europea (European Union Military Committee, EUMC) e lo Stato Maggiore interinale dell'UE (EU Military Staff, EUMS).
- **Giugno 2000, Consiglio europeo di Santa Maria da Feira.** I Capi di Stato e di Governo decidono di istituire quattro comitati ad hoc UE/NATO su: sicurezza e obiettivi di capacità; modalità di utilizzazione dei mezzi della NATO; meccanismi permanenti di consultazione. Essi definiscono inoltre il Civilian Headline Goal (CHG, si veda oltre § 3.1.2.2).
- **Novembre 2000, Consiglio UEO di Marsiglia.** Il Consiglio sancisce il processo di trasferimento delle capacità dell'organizzazione UEO relative alla gestione delle Missioni di Petersberg (gestione delle crisi) all'Unione Europea. La UEO resta operativa per funzioni residuali relative alla clausola di difesa collettiva (Art. V del Trattato di Bruxelles modificato) e all'attività dell'Assemblea parlamentare UEO (Art. IX).
- **Febbraio 2001, Trattato di Nizza.** Il Trattato introduce nuove strutture politiche e militari, rende permanenti quelle già esistenti ed estende il metodo delle "cooperazioni rafforzate" alla PESC, pur escludendo dal loro campo di applicazione le questioni aventi implicazioni militari o nel settore della difesa.
- **Dicembre 2001, Consiglio europeo di Laeken.** La PESD viene dichiarata parzialmente operativa.
- **Marzo 2002, Azione comune del Consiglio Affari Esteri e Relazioni Esterne (CAGRE) sulla missione di polizia dell'Unione Europea in Bosnia-Erzegovina (European Union Police Mission, EUPM).** Con la prima missione PESD, l'UE si impegna ad assumere dal 31 dicembre 2002 il comando della forza di polizia internazionale operante in Bosnia-Erzegovina sotto l'autorità dell'ONU

(Organizzazione delle Nazioni Unite). Si tratta dunque di un'operazione civile il cui organico conta inizialmente 531 funzionari di polizia e 400 civili.

- **Giugno 2002, Consiglio europeo di Siviglia.** Gli obiettivi della PESD vengono ampliati per includere la lotta al terrorismo.
- **Dicembre 2002, Dichiarazione comune UE-NATO sulla PESD.** Superata l'impasse dovuta all'opposizione della Turchia, l'Unione Europea e la NATO ufficializzano il raggiungimento degli accordi denominati "Berlin Plus", che consentono all'Unione di avere accesso ai mezzi della NATO per la gestione delle crisi, mentre da parte sua l'Unione accetta di integrare al massimo nell'ambito della PESD i paesi non europei della NATO.
- **Gennaio 2003, Azione comune del CAGRE sulla missione Concordia nell'Ex Repubblica jugoslava di Macedonia.** I Ministri degli Esteri degli Stati membri dell'UE approvano la prima operazione militare europea. Si tratta inoltre della prima missione che utilizza le strutture e mezzi della NATO sulla base degli accordi 'Berlin plus'. Il personale in organico raggiunge inizialmente le 350 unità.
- **Giugno 2003, Azione comune del CAGRE sull'operazione Artemis nella Repubblica Democratica del Congo.** Il CAGRE lancia la prima operazione militare dell'Unione Europea realizzata senza utilizzare i mezzi della NATO nonché la prima al di fuori del continente europeo. Con i suoi 1.800 militari, l'operazione si prefigge l'obiettivo del ristabilimento delle condizioni di sicurezza nella città di Bunia, capitale della provincia d'Ituri.
- **Settembre 2003, Dichiarazione congiunta sulla cooperazione tra le Nazioni Unite e l'UE nell'ambito della gestione delle crisi.** Le Nazioni Unite e l'Unione Europea firmano una dichiarazione in base alla quale si impegnano a migliorare il coordinamento delle attività di pianificazione, addestramento, comunicazione e buone pratiche nell'ambito della gestione delle situazioni di crisi.
- **Dicembre 2003, Strategia europea in materia di sicurezza (European Security Strategy, ESS).** Il Consiglio europeo di Bruxelles adotta la versione finale della ESS, proposta dall'Alto Rappresentante per la PESC, Javier Solana "Un'Europa sicura in un mondo migliore".
- **Luglio 2004, Agenzia Europea per la Difesa (European Defence Agency, EDA).** Il Consiglio dell'Unione Europea affida alla neo-istituita Agenzia un ruolo di supporto agli Stati membri e al Consiglio nel miglioramento delle capacità di difesa europee e nel sostegno alla politica europea di sicurezza e di difesa.
- **Maggio 2005, Azione comune del CAGRE sulla missione EUSEC RD Congo nella Repubblica Democratica del Congo.** L'Unione Europea lancia la sua prima missione civile-militare. L'obiettivo dei 46 esperti civili e militari dello staff è quello di svolgere attività di consulenza e di assistenza all'amministrazione congolese in merito alla riforma del settore della sicurezza.

**IAI0917**

- **Dicembre 2008, Azione comune del CAGRE sulla missione EU NAVFOR Somalia.** Il Consiglio approva la prima missione militare navale dell'Unione Europea, l'operazione EU NAVFOR Somalia ("Operazione Atalanta"), volta a contribuire alle attività di deterrenza, prevenzione e repressione della pirateria al largo delle coste somale.

*PARTE SECONDA*

**LA POLITICA EUROPEA DI SICUREZZA E DI DIFESA**

**- PROFILO ISTITUZIONALE -**

**2.1. LINEE GENERALI**

**2.1.1. LA STRATEGIA EUROPEA IN MATERIA DI SICUREZZA**

La Strategia Europea in materia di Sicurezza (ESS) è stata elaborata da Javier Solana, Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), e poi approvata dal Consiglio europeo tenutosi a Bruxelles il 12 dicembre 2003.

Il documento, intitolato “Un’Europa sicura in un mondo migliore”, intende fornire, a titolo di linee guida, la prima visione strategica autonoma dell’Europa in materia di sicurezza. Considerato il periodo durante il quale la ESS è stata elaborata, tra giugno e dicembre 2003, i mesi delle profonde divisioni tra gli Stati membri UE in merito all’intervento militare in Iraq, non è da sottovalutare il ruolo che essa ha avuto nel ricomporre la frattura tra gli Stati europei.

Ad una descrizione sintetica delle sfide globali con cui l’UE deve confrontarsi, tra cui le conseguenze negative della globalizzazione, povertà, fame, pandemie, conflitti, sfruttamento sostenibile delle risorse naturali (con gravi implicazioni in termini di flussi migratori) e, di particolare interesse per l’Europa stessa, dipendenza energetica, segue un’analisi comune delle minacce alla sicurezza dell’Europa, condizione necessaria, ma non sufficiente, per tentare di attuare risposte comuni più efficaci ed efficienti.

Tali minacce sono:

- terrorismo;
- proliferazione delle armi di distruzione di massa e dei loro vettori;
- conflitti regionali, che possono avere un impatto diretto e indiretto sulla sicurezza europea;
- fallimento dello Stato (è il caso di “failing States” quali, ad esempio, Somalia, Liberia e Afghanistan, che danno prova di malgoverno – corruzione, abuso di potere, debolezza delle istituzioni e scarsa assunzione di responsabilità - e, nei casi più estremi, di collasso delle istituzioni pubbliche);
- criminalità organizzata.

La ESS individua tre obiettivi strategici che l’UE deve porsi per “difendere la sua sicurezza e promuovere i suoi valori”. Essi non hanno natura unicamente militare e rientrano tanto nell’ambito della PESC che della PESD.

- Affrontare le minacce: in un’epoca di globalizzazione, uguale attenzione deve essere

## IAI0917

riposta alle minacce lontane e a quelle vicine e ai collegamenti tra sicurezza interna ed esterna; inoltre, di fronte alle minacce oggi prevalenti, asimmetriche e dinamiche, la prima linea di difesa sarà spesso all'estero ed esse non potranno essere affrontate adeguatamente con mezzi esclusivamente militari.

- Estendere la zona di sicurezza/stabilità nel vicinato europeo: è nell'interesse dell'Europa che i paesi vicini siano stabili e ben governati (esempio positivo in tal senso è la regione balcanica, alla cui stabilità l'Europa e le prospettive da essa offerte hanno notevolmente contribuito). Le regioni di riferimento sono i vicini dell'Est fino al Caucaso meridionale, il Medio Oriente (inclusi i tentavi per risolvere il conflitto israelo-palestinese) e il Mediterraneo.
- Ordine internazionale fondato sul multilateralismo efficace: l'Europa si impegna nella salvaguardia e nello sviluppo del diritto internazionale. Particolare attenzione è riservata alla cooperazione con le Nazioni Unite, con la NATO e con le organizzazioni regionali (l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, OSCE, il Consiglio d'Europa, l'Association of South-East Asian Nations, ASEAN, il Mercato Comune del Sud, MERCOSUR, l'Unione Africana, UA). L'UE ritiene che un aspetto da rafforzare in sede multilaterale sia il contributo ad un miglior governo attraverso programmi di assistenza, condizionalità e misure commerciali mirate.

Infine, la ESS delinea quali implicazioni politiche comporti per l'Europa il perseguimento dei suddetti obiettivi strategici.

- L'Europa deve essere più attiva con riferimento all'intera gamma degli strumenti a sua disposizione per la gestione delle crisi e la prevenzione dei conflitti: iniziative politiche, diplomatiche, militari e civili, commerciali e di sviluppo. Deve essere inoltre in grado di condurre più operazioni contemporaneamente e continuare a sostenere l'ONU.
- L'Europa deve essere più capace: le forze armate devono essere trasformate in forze proiettabili più flessibili; devono essere aumentate le risorse per la difesa e reso più efficace il loro impiego. Deve essere implementata la capacità diplomatica dell'UE; deve essere migliorato lo scambio di intelligence sia tra gli Stati membri che con gli altri partner; infine, deve essere ampliata la gamma delle missioni, fino ad includere operazioni congiunte in materia di disarmo, il sostegno ai paesi terzi nella lotta al terrorismo e la Riforma del Sistema di Sicurezza (Security System Reform, SSR).
- L'Europa deve essere più coerente. In tal senso la sfida principale è coordinare meglio i diversi strumenti e le diverse capacità (da quelli per la gestione delle crisi ai programmi per lo sviluppo) che l'UE ha a propria disposizione e che possono produrre un impatto per la sicurezza europea. Inoltre, in caso di crisi/conflitti, è da prediligere un approccio su scala regionale.
- L'Europa deve continuare a cooperare con i propri partner, *in primis* ONU e NATO ("le relazioni transatlantiche sono insostituibili"). Devono essere intensificate le relazioni con la Russia e si intendono sviluppare dei partenariati strategici con il Giappone, la Cina, il Canada e l'India.



## **2.1.2 LA RELAZIONE SULL'ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA EUROPEA IN MATERIA DI SICUREZZA**

Nel dicembre 2008 è stato sottoposto all'approvazione del Consiglio il "Rapporto sull'attuazione della Strategia Europea in materia di Sicurezza - Garantire sicurezza in un mondo in piena evoluzione".

Il documento, sempre proposto dall'Alto Rappresentante, costituisce una relazione sull'attuazione della ESS, senza sostituirla, ma rafforzandola, aggiornando il suo contenuto e facendo un bilancio su quanto è stato fatto sinora. Rispetto al testo del 2003 ci sono alcune novità riguardanti le minacce di fondo - la cui priorità subisce alcune modifiche - e gli obiettivi strategici, soprattutto in tema di "multilateralismo efficace". Gli USA vengono infatti definiti come il partner centrale dell'UE, il rapporto transatlantico un fondamento irrinunciabile e si afferma, enfaticamente, che l'UE deve guidare un rinnovamento dell'ordine multilaterale. Il testo del 2003 resta ancora valido e attuale, ma la categoria delle minacce all'UE è stata ampliata così come modificata la priorità di alcune.

### **Sfide globali e minacce:**

- **Proliferazione delle armi di distruzione di massa (Weapons of Mass Destruction, WMD):** "potenzialmente la più importante minaccia" alla sicurezza UE (vedi Strategia WMD, 2003).

- Obiettivi:

- ⇒ sostegno ad un approccio multilaterale al ciclo del combustibile naturale;
- ⇒ contrastare il finanziamento della proliferazione;
- ⇒ misure in materia di biosicurezza e bioprotezione;
- ⇒ contenere la proliferazione dei sistemi di lancio;
- ⇒ trattato che vieti la produzione di materiale fissile per le armi nucleari.

- **Terrorismo** (*Strategia antiterrorismo dell'Unione Europea* → cfr. nota 6)
- **Criminalità organizzata + pirateria<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> La prima operazione marittima dell'UE nel quadro della PESD è la EU NAVFOR Somalia, operazione Atalanta. È stata lanciata con l'Azione comune 2008/851/PESC a supporto delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (1814, 1816, 1838, 1856 del 2008) riguardanti la recrudescenza del fenomeno della pirateria al largo delle coste della Somalia. Compiti della EU NAVFOR sono la protezione delle navi cargo del World Food Programme (WFP) che trasportano aiuti umanitari destinati alla popolazione della Somalia, paese sconvolto da quasi un ventennio di guerra civile; la protezione delle navi che transitano al largo delle coste somale; la deterrenza, la prevenzione e la repressione di atti di pirateria e rapina al largo della Somalia. L'operazione ha raggiunto la sua capacità operativa iniziale il 13 dicembre 2008 e la piena capacità operativa nel febbraio 2009. Il 15 giugno 2009, il Consiglio dell'UE ha deciso che il mandato di EU NAVFOR sarà rinnovato per un altro anno, allo scadere dell'attuale, il prossimo 13 dicembre 2009. Il lancio della missione EU NAVFOR è stato preceduto dalla creazione, nel settembre 2008, di una cellula di coordinamento EU NAVCO (EU Naval Coordination cell), con base a Bruxelles, volta a supportare le attività di sorveglianza e protezione svolte da alcuni Stati membri nell'area in questione. Le attività della cellula si sono concluse al momento del lancio dell'operazione Atalanta. Per maggiori approfondimenti, si veda Federica Di Camillo, Valerio Briani (a cura di), *Osservatorio sulla difesa europea*, [http://www.iai.it/sections/ricerca/difesa\\_sicurezza/osservatorio/osservatorio.asp](http://www.iai.it/sections/ricerca/difesa_sicurezza/osservatorio/osservatorio.asp)

## IAI0917

- Obiettivi:
  - ⇒ contrasto alla radicalizzazione e al reclutamento;
  - ⇒ approfondimento dei partenariati esistenti;
  - ⇒ migliore coordinamento, trasparenza e flessibilità delle diverse Agenzie UE (finora progressi lenti).
- *Sicurezza informatica*: nel 2006, l'UE adotta la Strategia europea per una società dell'informazione sicura (2006) per la lotta al crimine informatico.
- **Sicurezza dell'approvvigionamento energetico**
  - Obiettivi:
    - ⇒ mercato dell'energia più unificato;
    - ⇒ meccanismi anticrisi per fronteggiare eventuali interruzioni dell'approvvigionamento;
    - ⇒ maggiore diversificazione dei combustibili, fonti e rotte di transito;
    - ⇒ promozione energie rinnovabili, tecnologie a bassa emissione CO<sub>2</sub>.
- **Cambiamenti climatici**: definiti “moltiplicatori di minacce”
  - Obiettivi:
    - ⇒ migliorare le capacità di analisi e di allarme tempestivo (già potenziata la prevenzione dei conflitti e la gestione delle crisi).

### Obiettivi strategici

- **Creare stabilità all'interno e all'esterno dell'Europa:**
  - processo di allargamento;
  - Politica Europea di Vicinato (PEV);
  - Unione per il Mediterraneo;
  - Partenariato orientale;
  - processo di pace in Medio Oriente;
  - Mediazione in Iran.
- **Nesso tra sicurezza e sviluppo**: “uno sviluppo sostenibile non è possibile senza pace e sicurezza così come senza sviluppo ed eliminazione della povertà non sarà possibile una pace duratura”
  - Conflitto collegato alla fragilità degli Stati → misure finora adottate:
    - assistenza allo sviluppo
    - riforma del sistema di sicurezza (SSR)
    - programmi DDR (Disarmament, Demobilization and Reintegration, Disarmo, Smobilitazione e Reintegro);
    - Strategia per combattere l'accumulazione e il traffico illeciti di armi leggere e di piccolo calibro (Small arms and light weapons, SALW).
  - Sfruttamento risorse naturali spesso all'origine dei conflitti → misure finora adottate:

- Kimberley Process<sup>2</sup>;
- Iniziativa per la trasparenza delle industrie estrattive.

### Implicazioni politiche per l'Europa

- **Europa più efficace e con maggiori capacità** attraverso
  - Approccio che miri alla prevenzione dei conflitti: ricorso a strumenti politici/diplomatici (es. mediazione dei Rappresentanti Speciali), al crisis management, alla cooperazione allo sviluppo, alle misure economico-commerciali.
  - Miglioramento flessibilità, capacità di reagire rapidamente (alcuni miglioramenti già ottenuti con i battlegroups e le squadre di reazione civile) e sostenibilità delle missioni militari e civili.
  - Missioni militari: maggiori sforzi in materia di capacità (es. trasporto aereo strategico, elicotteri, sistemi spaziali e sorveglianza marittima), collaborazione reciproca, modalità di ripartizione degli oneri ← necessità di un'industria della difesa forte e competitiva in tutta Europa.
  - Missioni civili: necessità di personale qualificato, da dispiegare in tempi brevi e a lungo termine.
  - Combinazione delle competenze civili e militari.
  - Miglioramento della formazione (es. Accademia europea per la Sicurezza e la Difesa, European Security and Defence College, ESDC, e "Iniziativa europea per lo scambio dei giovani ufficiali").
- **Maggiore impegno nei confronti dei paesi vicini** (si veda sopra "Creare stabilità all'interno e all'esterno dell'Europa").
- **Partenariato per un multilateralismo efficace:**
  - partnership con gli USA;
  - partenariato con l'ONU;
  - partnership con la NATO (finora le relazioni formali non sono progredite);
  - ampliamento delle relazioni con la Cina (restano da individuare le modalità con cui approfondire i rapporti con l'India);
  - partenariato con la Russia;
  - mantenimento degli stretti legami con Canada, Giappone, Brasile, Sudafrica, Norvegia e Svizzera;
  - più stretta collaborazione con le organizzazioni regionali, *in primis* l'Unione Africana;
  - legami approfonditi con i partner dell'Asia centrale (2007), con l'ASEAN, la South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) e con l'America

---

<sup>2</sup> Il Kimberley Process è un accordo di certificazione inteso a garantire che i profitti ricavati dal commercio di diamanti non vengano utilizzati per finanziare guerre civili. Le negoziazioni hanno inizio nel maggio 2000 a Kimberley, Sudafrica, dove per la prima volta si discute del legame tra produzione di diamanti e conflitti nei paesi d'origine. L'accordo per attivare lo schema di certificazione viene firmato a Interlaken nel novembre 2002. Nel 2007, l'Unione Europea ha assunto la presidenza del Kimberley Process.

**IAI0917**

Latina.

- Obiettivi:

- ⇒ migliorare la legittimità, l'efficacia del processo decisionale dei consessi multilaterali;
- ⇒ riforma sistema ONU;
- ⇒ maggiore efficacia Corte Penale Internazionale (CPI);
- ⇒ trasformazione del G8.

**2.1.3 LA STRATEGIA EUROPEA IN MATERIA DI SICUREZZA (2003) E LA  
RELAZIONE SULLA SUA ATTUAZIONE (2008)**

2003	2008
<b>SFIDE GLOBALI E MINACCE DI FONDO</b>	<b>SFIDE GLOBALI E MINACCE DI FONDO</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terrorismo</li> <li>• Proliferazione delle armi di distruzione di massa e dei loro vettori</li> <li>• Conflitti regionali</li> <li>• Fallimento dello Stato</li> <li>• Criminalità organizzata</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proliferazione delle armi di distruzione di massa</li> <li>• Terrorismo e criminalità organizzata</li> <li>• Sicurezza informatica</li> <li>• Sicurezza dell'approvvigionamento energetico</li> <li>• Cambiamenti climatici</li> <li>• Conflitti regionali</li> <li>• Fallimento dello Stato</li> </ul>
2003	2008
<b>OBIETTIVI STRATEGICI</b>	<b>CREARE STABILITA' ALL'INTERNO E ALL'ESTERNO DELL'EUROPA</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Per affrontare adeguatamente le minacce asimmetriche e dinamiche oggi prevalenti è necessario riservare uguale attenzione alle minacce lontane e a quelle vicine e ai collegamenti tra sicurezza interna ed esterna, il che implica che la prima linea di difesa sarà spesso all'estero. Inoltre, un approccio preventivo e il ricorso a mezzi non esclusivamente militari si rivela fondamentale.</li> <li>• Costruire sicurezza nelle vicinanze dell'Europa, ad est dell'UE e lungo il Mediterraneo, dedicando maggiore interesse ai problemi del Caucaso Meridionale, contribuendo alla soluzione del conflitto arabo-israeliano, cooperando con gli USA, l'ONU e la Russia.</li> <li>• Creare un ordine internazionale basato su un multilateralismo efficace attraverso istituzioni internazionali efficaci e un ordine internazionale basato sul diritto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creare stabilità all'interno e all'esterno dell'Europa: in tutta la regione sono indispensabili relazioni di cooperazione e di buon vicinato, è necessario che i paesi vicini siano ben governati, che si trovi una soluzione ai conflitti "congelati" (ad es.: Caucaso e Medio Oriente) riconoscendo che gli interessi europei in materia di sicurezza vanno oltre le regioni limitrofe.</li> <li>• Comprendere il nesso tra sicurezza e sviluppo attraverso politiche di assistenza allo sviluppo unite a misure volte a garantire maggiore sicurezza.</li> <li>• Affrontare le sfide emergenti: pirateria e diffusione delle armi leggere.</li> </ul>

2003	2008
<p align="center"><b>IMPLICAZIONI POLITICHE PER L'EUROPA</b></p>	<p align="center"><b>L'EUROPA IN UN MONDO IN EVOLUZIONE</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Essere più attiva nel perseguire gli obiettivi strategici promuovendo interventi tempestivi, rapidi e se necessario vigorosi e sostenendo l'ONU.</li> <li>• Rafforzare le proprie capacità attraverso l'aumento delle risorse per la difesa e un loro più efficace impiego, utilizzare maggiori risorse civili nelle situazioni di crisi e post-crisi e rafforzare la capacità di mediazione diplomatica.</li> <li>• Più coerente nella PESC, nella gestione delle crisi e nella lotta al terrorismo.</li> <li>• Cooperare con i partner perseguendo gli obiettivi sia attraverso la cooperazione multilaterale nelle organizzazioni internazionali che mediante i partenariati con altri attori cruciali (soprattutto USA e Russia, ma anche Giappone, Cina, Canada e India).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accrescere l'efficacia e le capacità dell'Europa rafforzandone la coerenza interna attraverso un migliore coordinamento istituzionale e un processo decisionale più strategico.</li> <li>• Rafforzare l'impegno nei confronti dei nostri vicini, sviluppando l'integrazione regionale con particolare riferimento al Mediterraneo e al partenariato orientale, per realizzare una stabilità duratura nel vicinato insieme ad ONU, OSCE, USA e Russia.</li> <li>• Sostenere il partenariato per un multilateralismo efficace soprattutto con USA, ONU, NATO, OSCE, Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) ma anche con Cina, Canada, Giappone, Russia, India, sostenendo l'integrazione regionale e le iniziative che cercano di seguire il modello dell'UE.</li> </ul>

## 2.1.4 TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA<sup>3</sup>

### 2.1.4.1 Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione:

#### Art. 21.2

L'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di:

- a) salvaguardare i suoi valori, i suoi interessi fondamentali, la sua sicurezza, la sua indipendenza e la sua integrità;
- b) consolidare e sostenere la democrazia, lo stato di diritto, i diritti dell'uomo e i principi del diritto internazionale;
- c) preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'Atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi, compresi quelli relativi alle frontiere esterne;
- d) favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà;
- e) incoraggiare l'integrazione di tutti i paesi nell'economia mondiale, anche attraverso la progressiva abolizione delle restrizioni agli scambi internazionali;
- f) contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile;
- g) aiutare le popolazioni, i paesi e le regioni colpiti da calamità naturali o provocate dall'uomo;
- h) promuovere un sistema internazionale basato su una cooperazione multilaterale rafforzata e il buon governo mondiale.

### 2.1.4.2 Disposizioni specifiche sulla Politica Estera e di Sicurezza Comune<sup>4</sup>

#### Art. 24

La **competenza dell'Unione** in materia di politica estera e di sicurezza comune 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 ad una difesa comune* [corsivo aggiunto].

La politica estera e di sicurezza comune [...] è definita e attuata dal **Consiglio europeo** e dal Consiglio che deliberano all'**unanimità**, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente. [...] La politica estera e di sicurezza comune è messa in atto dall'**Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza** e dagli **Stati membri** in conformità dei trattati. Il ruolo specifico del Parlamento europeo e della Commissione in questo settore è definito dai trattati.

---

<sup>3</sup> Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea (maggio 2008) quale risulterà a seguito delle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007, attualmente sottoposto a ratifica da parte degli Stati membri.

<sup>4</sup> In base al Trattato di Nizza (2001) l'architettura dell'Unione Europea è costituita da tre pilastri: il primo corrisponde alle tre Comunità: la Comunità europea, la Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM) e la vecchia Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA); il secondo pilastro è dedicato alla Politica Estera e di Sicurezza Comune; il terzo alla Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Con il Trattato di Lisbona, la struttura in pilastri scompare formalmente, ma restano intatte le procedure decisionali proprie dei tre pilastri.

### 2.1.4.3 Disposizioni sulla Politica di Sicurezza e Difesa Comune<sup>5</sup>

#### Art. 42

1. La **politica di sicurezza e di difesa comune costituisce parte integrante della politica estera e di sicurezza comune**. Essa assicura che l'Unione disponga di una **capacità operativa** ricorrendo a **mezzi civili e militari**. L'Unione può avvalersi di tali mezzi in missioni al suo esterno per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite. L'esecuzione di tali compiti si basa sulle capacità fornite dagli Stati membri.

2. La politica di sicurezza e di difesa comune comprende la **graduale** definizione di una **politica di difesa comune dell'Unione**. Questa condurrà a una difesa comune quando il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, avrà così deciso.

3. Gli Stati membri mettono a disposizione dell'Unione, per l'attuazione della politica di sicurezza e difesa comune, capacità civili e militari per contribuire al conseguimento degli obiettivi definiti dal Consiglio. Gli Stati membri che costituiscono tra loro forze multinazionali possono mettere anche tali forze a disposizione della politica di sicurezza e di difesa comune.

Gli Stati membri s'impegnano a migliorare progressivamente le loro capacità militari. L'Agenzia nel settore dello sviluppo delle capacità di difesa, della ricerca, dell'acquisizione e degli armamenti (in appresso denominata "**Agenzia europea per la difesa**") individua le esigenze operative, promuove misure per rispondere a queste, contribuisce a individuare e, se del caso, mettere in atto qualsiasi misura utile a rafforzare la base industriale e tecnologica del settore della difesa, partecipa alla definizione di una politica europea delle capacità e degli armamenti, e assiste il Consiglio nella valutazione del miglioramento delle capacità militari.

4. Le decisioni relative alla politica di sicurezza e di difesa comune [...] sono adottate dal Consiglio che delibera all'**unanimità** su proposta dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza o su iniziativa di uno Stato membro.

5. Il Consiglio può affidare lo svolgimento di una missione, nell'ambito dell'Unione, a un gruppo di Stati membri [...].

6. Gli Stati membri che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari e che hanno sottoscritto impegni più vincolanti in materia ai fini delle missioni più impegnative instaurano una **cooperazione strutturata permanente** nell'ambito dell'Unione.

7. 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. Ciò non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri.

#### Art. 43

---

<sup>5</sup> Il Trattato di Lisbona, nell'ambito delle disposizioni specifiche sulla Politica Estera e di Sicurezza Comune, dedica una sezione alla Politica di Sicurezza e di *Difesa Comune* [corsivo aggiunto].



## IAI0917

1. Le **missioni** di cui all'articolo 42, paragrafo 1, nelle quali l'Unione può ricorrere a mezzi civili e militari, comprendono le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni umanitarie e di soccorso, le missioni di consulenza e assistenza militare, le missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti. Tutte queste missioni possono contribuire alla lotta contro il terrorismo, anche tramite il sostegno a paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio.

2. Il Consiglio adotta decisioni relative alle missioni di cui al paragrafo 1 stabilendone l'obiettivo, la portata e le modalità generali di realizzazione. L'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, sotto l'autorità del Consiglio e in stretto e costante contatto con il Comitato politico e di sicurezza, provvede a coordinare gli aspetti civili e militari di tali missione.

### Art. 44

1. Nel quadro delle decisioni adottate in conformità dell'Articolo 43, 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 dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, si accordano sulla gestione della missione.

2. 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 stabiliti nelle decisioni di cui al paragrafo 1. In tal caso il Consiglio adotta le decisioni necessarie.

### 2.1.5 LE NOVITÀ IN AMBITO PESD PREVISTE DAL TRATTATO DI LISBONA

❖ **Ampliamento delle Missioni di Petersberg:** in base all'Art. 43, le cd "Missioni di Petersberg" includono:

- azioni congiunte in materia di disarmo;
- missioni umanitarie e di soccorso;
- missioni di consulenza e assistenza militare;
- missioni di prevenzione dei conflitti;
- missioni di mantenimento della pace;
- missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi;
- missioni tese al ristabilimento della pace;
- operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti;
- lotta al terrorismo, anche tramite il sostegno a paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio.

Esse vengono definite per la prima volta nel 1992 in ambito UEO e poi istituzionalizzate nel Trattato di Amsterdam (1997). Originariamente comprendevano soltanto le missioni

umanitarie e di soccorso, di mantenimento della pace, di unità di combattimento nella gestione delle crisi e le missioni tese al ristabilimento della pace. Ad esse la ESS (2003) aveva già aggiunto le operazioni congiunte di disarmo, quelle di supporto ai paesi terzi nella lotta al terrorismo e quelle di Riforma del Sistema di Sicurezza. Il Trattato specifica ulteriormente le missioni di prevenzione dei conflitti e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti.

- ❖ **Clausola di solidarietà:** Art. 222, Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, disposizione del Trattato adottata in maniera anticipata dal Consiglio europeo di marzo 2004: "L'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo". La clausola prevede la mobilitazione da parte dell'Unione di tutti gli strumenti di cui dispone, inclusi i mezzi militari messi a sua disposizione dagli Stati membri; non può essere invocata per operazioni antiterrorismo al di fuori del territorio dell'UE. Ad oggi, non è stata mai attivata<sup>6</sup>.
- ❖ **Clausola di assistenza reciproca tra i paesi UE:** Art. 42.7 "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. Ciò non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri. Gli impegni e la cooperazione in questo settore rimangono conformi agli impegni assunti nell'ambito dell'Organizzazione del Trattato del Nord-Atlantico che resta, per gli Stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva e l'istanza di attuazione della stessa."
- ❖ **Cooperazioni rafforzate:** Art. 20 e Art. 329 del Trattato sul funzionamento dell'UE. Un gruppo di Stati (almeno 9) ha la possibilità di avviare una collaborazione più stretta in un determinato settore. Viene eliminata qualsiasi restrizione in materia militare e di difesa (*ex* Art. 27 B TUE "Le cooperazioni rafforzate di cui al presente titolo riguardano l'attuazione di un'azione comune o di una posizione comune. Esse non possono riguardare questioni aventi implicazioni militari o nel settore della difesa). La richiesta viene presentata al Consiglio (e trasmessa al SG/AR e alla Commissione, che esprimono un parere, rispettivamente, sulla sua coerenza con la PESC e con le altre politiche dell'Unione; trasmessa per conoscenza al Parlamento europeo); il Consiglio, all'unanimità, dà l'autorizzazione a procedere.

---

<sup>6</sup> Il Trattato di Lisbona, attraverso le sopraccitate clausole di solidarietà (art. 222) e assistenza reciproca (art. 42.7), fornisce all'Unione due strumenti volti a rafforzare la capacità d'azione comune nella lotta al terrorismo. L'attività antiterrorismo dell'Unione si intensifica in seguito agli attacchi dell'11 Settembre 2001, con la redazione del primo Piano d'azione per la lotta contro il terrorismo. Il Piano (aggiornato ogni sei mesi), insieme ad altre iniziative quali la Dichiarazione sulla Lotta al Terrorismo e la creazione del Coordinatore Europeo Antiterrorismo da parte del Consiglio europeo del marzo 2004, sono alla base dell'attività dell'Unione in materia. Nel novembre 2005 il Consiglio ha inoltre adottato la Strategia Antiterrorismo dell'Unione Europea, basata su quattro settori principali d'azione.: PREVENIRE che gli individui si avvicinino al terrorismo, contrastando i fattori e le cause che inducono alla radicalizzazione e al reclutamento, in Europa e a livello internazionale; PROTEGGERE i propri cittadini e le infrastrutture, riducendo la vulnerabilità di fronte ad eventuali attacchi e rafforzando la sicurezza delle frontiere, dei trasporti e delle infrastrutture critiche; PERSEGUIRE e indagare i terroristi in Europa e a livello globale, impedendo loro di pianificare, di viaggiare, di comunicare e di accedere a risorse finanziarie e ai materiali necessari per gli attacchi; RISPONDERE e minimizzare le conseguenze di un eventuale attacco terroristico, attraverso un rafforzamento e coordinamento delle capacità operative. I quattro obiettivi fissati dalla strategia prevedono la partecipazione degli organismi PESC in una stretta collaborazione interpilastro con altre Agenzie dell'Unione.

## IAI0917

- ❖ **Cooperazione strutturata permanente:** Art. 42.6, Art. 46 e Protocollo sulla Cooperazione Strutturata Permanente. Meccanismo specifico in materia di difesa, avente lo scopo di migliorare le capacità militari degli Stati interessati per poter meglio contribuire alle iniziative europee in questo settore.
  - È aperta a tutti gli Stati membri che soddisfino determinati criteri in materia di capacità militari e che sottoscrivano impegni più vincolanti per la realizzazione delle missioni più impegnative dell'UE.
  - Criteri di riferimento: conseguire elevate capacità militari operative attraverso lo sviluppo di contributi nazionali e la partecipazione a forze multinazionali, ai programmi europei di equipaggiamento e all'attività dell'EDA; fornire, entro il 2010, a titolo nazionale o come componente di gruppi di forze multinazionali, unità di combattimento configurate come gruppi tattici (battlegroups).
  - Procedure più semplici e accessibili per l'avvio della cooperazione e l'ingresso di nuovi membri; nessun numero minimo di Stati partecipanti (a differenza delle cooperazioni rafforzate, dove è previsto almeno un terzo degli Stati membri).
  - Per costituire la cooperazione strutturata permanente è sufficiente la maggioranza qualificata, in deroga al principio generale che prevede il ricorso all'unanimità nel settore PESD. Tuttavia, l'unanimità dei partecipanti alla cooperazione è necessaria per assumere le decisioni.
  - Di fatto le condizioni di accesso al Protocollo, che entrerà in vigore al completamento del processo di ratifica del Trattato, sono già oggetto di attuazione da parte degli Stati membri. L'EDA, istituita nel luglio 2004, opera attivamente nel settore dello sviluppo delle capacità di difesa, mentre i battlegroups hanno raggiunto la completa capacità operativa a partire dal gennaio 2007.
- ❖ **Agenzia europea per la difesa** (si veda oltre § 2.2.1.)

## 2.2. I PRINCIPALI ORGANI CON COMPETENZE IN MATERIA DI PESC

### Consiglio europeo

Il Consiglio europeo è costituito dai Capi di Stato e di Governo degli Stati membri dell'Unione. In materia di PESC/PESD, il Consiglio europeo individua gli interessi strategici dell'Unione, fissa gli obiettivi e definisce gli orientamenti generali della PESC, ivi comprese le questioni che hanno implicazioni in materia di difesa. Adotta, all'unanimità, le decisioni necessarie.

Si riunisce due volte per ogni turno di Presidenza (semestre) e conta tra i suoi membri il presidente della Commissione europea, in quanto membro di diritto. Un Consiglio straordinario può essere organizzato ogni volta che si ritiene necessario. Esso è presieduto dallo Stato membro che esercita per sei mesi la presidenza dell'Unione Europea.

*Cambiamenti introdotti dal Trattato di Lisbona (Artt. 15, 22, 26, 28, 29, 31)*

Il Consiglio europeo avrà un presidente stabile, eletto a maggioranza qualificata per un periodo di due anni e mezzo, mandato rinnovabile una sola volta. Fra i suoi compiti figura anche quello di assicurare la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla PESC, fatte salve le attribuzioni dell'Alto Rappresentante.

### **Consiglio dell'Unione Europea – Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne (CAGRE)**

Il Consiglio dell'Unione Europea è l'istanza decisionale preminente dell'Unione. Esso riunisce i Ministri degli Stati membri e costituisce quindi l'istituzione di rappresentanza degli Stati membri. Il Consiglio si riunisce in varie formazioni (in totale 9) nel cui ambito si incontrano i Ministri competenti degli Stati membri per i settori interessati. In materia di PESC è competente il Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne.

*Cambiamenti introdotti dal Trattato di Lisbona (Artt. 16, 26.2)*

Il Consiglio competente in materia di PESC è il Consiglio Affari Esteri (non più CAGRE) che elabora la Politica Estera e di Sicurezza Comune e prende 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. Il Consiglio Affari Esteri è presieduto dall'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

### **Incontri dei Ministri della Difesa**

Partecipano alle sessioni del Consiglio "Affari Generali e Relazioni Esterne" due volte l'anno, in aggiunta alle loro riunioni informali (che si tengono anch'esse due volte l'anno). Si riuniscono formalmente nell'ambito dell'Agenzia Europea per la Difesa, creata nel 2004.

### **Segretario Generale - Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune (SG/AR)**

Tale carica è stata istituita dal Trattato di Amsterdam (1997) per consentire all'Unione di esprimersi con maggiore visibilità e coerenza sulla scena internazionale, assumendo un volto ed una voce maggiormente percepibili; è esercitata dal Segretario Generale del Consiglio. L'Alto Rappresentante prende parte alla formulazione e all'implementazione delle decisioni relative alla PESC e, su richiesta della presidenza di turno, può condurre negoziati con paesi terzi per conto del Consiglio. L'Alto Rappresentante è nominato dal Consiglio europeo che delibera a maggioranza qualificata con l'accordo del presidente della Commissione.

*Cambiamenti introdotti dal Trattato di Lisbona (Artt. 18, 26, 27)*

Con il Trattato di Lisbona, l'Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune diventa Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. In merito alle sue funzioni, egli:

- Combina ruoli, attribuzioni e risorse dell'attuale Alto Rappresentante per la PESC e del Commissario per le Relazioni esterne ("doppio cappello"). In seno alla Commissione, il SG/AR è incaricato del coordinamento dei vari aspetti dell'azione esterna dell'Unione (compito oggi di competenza dei vari commissari).
- Presiede il Consiglio Affari Esteri, funzione precedentemente esercitata dalla presidenza di turno dell'Unione.
- È uno dei vice presidenti della Commissione.
- Funzioni

## **IAI0917**

- Ha il compito di guidare la politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Unione.
- Contribuisce con sue proposte all'elaborazione della politica estera e di sicurezza comune.
- Assicura l'attuazione delle decisioni adottate dal Consiglio europeo e dal Consiglio Affari Esteri.
- 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 paesi terzi ed esprime la posizione dell'Unione nelle organizzazioni internazionali e in seno alle conferenze internazionali.

### **Servizio europeo per l'azione esterna** (novità introdotta dal Trattato di Lisbona, Art. 27)

Nell'esecuzione delle sue funzioni, l'Alto Rappresentante si avvale di un Servizio europeo per l'azione esterna. Il 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.

### **Rappresentanti Speciali dell'Unione Europea (European Union Special Representatives, EUSRs, art . 33)**

I Rappresentanti Speciali dell'Unione Europea, nominati dal Consiglio in relazione a problemi politici specifici in alcune aree del mondo<sup>7</sup>, forniscono - ove presenti e pur non integrati nelle catene di comando- guida politica ai Capi delle missioni civili e consulenza ai Comandanti delle operazioni militari. Fino al 2007 esercitavano nell'ambito delle operazioni civili anche funzioni operative, ora attribuite al Comandante per le operazioni civili, ossia il capo della Capacità Civile di Pianificazione e Condotta di stanza a Bruxelles (si veda oltre § 2.2.1.). Ai Rappresentanti Speciali è altresì assegnato il compito di garantire il coordinamento e la coerenza delle diverse azioni dell'UE sul territorio<sup>8</sup>.

### **Comitato politico e di sicurezza (COPS)<sup>9</sup>, Political and Security Committee, PSC, Art. 38)**

E' l'organo principale della PESC/PESD. Previsto già dal Trattato di Maastricht (1992), ha avuto natura temporanea fino al Consiglio europeo di Nizza del dicembre 2000, che l'ha reso un organo permanente. Si riunisce due volte a settimana a Bruxelles e opera sotto l'autorità del Consiglio.

- o **Composizione:** Ambasciatori/alti funzionari dei 27 Stati membri + la Commissione europea

---

<sup>7</sup> Ad oggi, i Rappresentanti Speciali in carica sono undici e coprono le seguenti aree: Afghanistan, Asia centrale, Bosnia-Erzegovina, Caucaso meridionale, Fyrom/Macedonia, regione dei Grandi Laghi africani, Kosovo, Medio Oriente, Moldova, Sudan ed Unione Africana.

<sup>8</sup> La necessità di massimizzare il coordinamento e la coerenza delle diverse azioni dell'UE sul territorio - specie tra primo e secondo pilastro - ha introdotto la pratica del "doppio cappello", che consiste nell'attribuzione dei due ruoli di Rappresentante Speciale e Capo della Delegazione della Commissione europea alla stessa persona. Finora la doppia assegnazione ha riguardato il Rappresentante Speciale/Capo della Delegazione della Commissione europea in Fyrom/Macedonia e quello presso l'Unione Africana.

<sup>9</sup> Dall'acronimo francese, Comité Politique et de Sécurité.

## **IAI0917**

+ Capi missioni PESD + Rappresentanti Speciali + Presidente del Comitato militare dell'Unione Europea (si veda oltre § 2.2.1.). Il suo operato non pregiudica le competenze della Presidenza, della Commissione, dell'Alto Rappresentante e del Comitato dei Rappresentanti Permanenti (COREPER).

### ○ Funzioni

- Segue l'evoluzione della situazione internazionale nel settore della PESC/PESD.
- Contribuisce alla definizione delle varie politiche.
- Controlla l'attuazione delle decisioni del Consiglio.
- In situazione di crisi, esercita il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni (per il ruolo del COPS nella gestione delle crisi si veda in dettaglio il § 2.3.1.).

## **Comitato dei Rappresentanti permanenti - COREPER<sup>10</sup>**

Il Comitato dei Rappresentanti permanenti degli Stati membri presso l'Unione Europea, nella formazione COREPER II<sup>11</sup>, si occupa *inter alia* di affari generali e relazioni esterne (comprese PESD e cooperazione allo sviluppo).

### ○ Composizione: Ambasciatori degli Stati membri

### ○ Funzioni

- Si occupa della preparazione di tutte le riunioni del CAGRE.
- Esamina e discute il Concetto di gestione della crisi (Crisis Management Concept, CMC), elaborato dal COPS, prima di trasmetterlo al CAGRE (si veda § 2.3.1.).

La delimitazione dei compiti tra COREPER II e COPS risulta poco chiara, per cui, soprattutto in passato, si sono verificate sovrapposizioni tra le competenze dei due organi<sup>12</sup>.

## **Gruppo RELEX**

E' un gruppo "inter-pilastro" formato da diplomatici dei vari Stati membri che si occupa di questioni istituzionali, giuridiche e finanziarie legate alla PESC/PESD, fungendo in questo modo da collegamento tra il COPS ed il COREPER

### ○ Composizione: Consiglieri RELEX responsabili dei vari aspetti legati all'azione esterna dell'UE nelle rappresentanze permanenti degli Stati membri.

### ○ Funzioni

---

<sup>10</sup> Dall'acronimo francese, Comité des Représentants Permanents.

<sup>11</sup> Il COREPER si articola in due distinte formazioni. Il COREPER I, composto dai Rappresentanti permanenti aggiunti, si occupa della preparazione delle riunioni del Consiglio nelle formazioni Occupazione, politica sociale, salute e consumatori; Competitività (mercato interno, industria e ricerca); Trasporti, telecomunicazioni ed energia; Agricoltura e pesca; Ambiente; Istruzione, gioventù e cultura. Il COREPER II, composto dai Rappresentanti permanenti (generalmente Ambasciatori), gestisce la preparazione delle riunioni del Consiglio nelle formazioni Affari generali e relazioni esterne, Economia e finanza e Cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni.

<sup>12</sup> Nel corso del tempo il COPS ha acquisito un più ampio margine di manovra rispetto al COREPER II soprattutto perché quest'ultimo si occupa di uno spettro di questioni molto più ampio.



## **IAI0917**

- Elabora le decisioni di carattere finanziario relative alla PESC che vengono sottoposte al COPS, al COREPER e poi al Consiglio.
- Prepara le azioni comuni che lanciano le operazioni PESD e quelle che istituiscono agenzie o strutture PESD (si veda § 2.3.1.)
- Supervisiona il meccanismo di finanziamento ATHENA.

### **Commissione europea**

La Commissione è un organo indipendente dai governi nazionali, il cui compito primario è rappresentare e tutelare gli interessi dell'UE nel suo insieme. Considerata l'organo esecutivo dell'UE, essa è responsabile dell'attuazione delle decisioni del Parlamento e del Consiglio e garantisce l'implementazione delle politiche, la gestione dei programmi e l'impiego dei fondi stanziati.

- o Composizione: la Commissione è composta da 27 commissari, uno per ciascuno Stato membro, ed è strutturata in dipartimenti chiamati Direzioni Generali o Servizi. Ogni Direzione generale è responsabile di un determinato settore e opera sotto la guida di un direttore generale, che risponde a sua volta ad un commissario. In totale, i funzionari europei sono circa 23.000.

La Commissione è pienamente associata ai lavori nel settore della PESC.

- o Funzioni

- Ha il potere, seppur non esclusivo, di formulare proposte e sottoporre questioni in materia al Consiglio.
- Può assistere la Presidenza nella fase di negoziazione di accordi con uno o più Stati od organizzazioni internazionali.
- Può esprimere pareri sulla coerenza delle richieste di cooperazione rafforzata presentate dagli Stati membri con le politiche dell'Unione.
- Attraverso le sue delegazioni presenti negli Stati terzi, agisce al fine di garantire il rispetto e l'attuazione delle posizioni comuni e delle azioni comuni adottate dal Consiglio.

La Commissione esercita un rilevante potere di indirizzo della PESC grazie al suo ruolo di definizione della proposta di bilancio comunitario annuale da sottoporre per approvazione al Consiglio e al Parlamento europeo, che prevede fondi per le attività del settore PESC. Considerata l'impossibilità di utilizzare la linea di bilancio comunitaria per finanziare le missioni militari UE (Art. 28), i fondi destinati alla PESC sono generalmente utilizzati per il finanziamento delle operazioni civili di gestione delle crisi e dei Rappresentanti Speciali dell'UE.

Per ovviare alla impossibilità di finanziare le operazioni militari UE, la Commissione si è dotata di meccanismo di bilancio che permette di implementare gli sforzi dell'UE nella gestione delle crisi. Infatti, attraverso lo Strumento di stabilità (Decisione della Commissione n. 1717/2006), l'Unione può finanziare misure di cooperazione e di assistenza che permettano di reagire a situazioni di emergenza, a crisi o al delinarsi di crisi, a situazioni che rappresentino una minaccia per la democrazia, l'ordinamento giuridico e l'ordine pubblico, la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali o la sicurezza degli individui, oppure a situazioni che rischiano di aggravarsi e sfociare in un conflitto armato o di destabilizzare gravemente il paese o i paesi

## **IAI0917**

terzi interessati. La Commissione riferisce regolarmente al COPS sull'utilizzo delle misure implementate attraverso lo Strumento per la stabilità.

Negli ultimi anni la Commissione sta svolgendo un ruolo fondamentale nella regolamentazione del mercato della difesa e della sicurezza (inclusi i prodotti e servizi dual-use) con iniziative normative volte a raggiungere un grado sempre più elevato di integrazione del mercato. Dal 2004 la Commissione gestisce il finanziamento di programmi europei sui temi della "Sicurezza" e dello "Spazio". Inseriti nel Settimo Programma Quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico (2007-2013) questi due filoni dispongono rispettivamente di 1.430 e 1.400 milioni di euro.

## **DG RELEX**

La Direzione generale Relazioni esterne è l'organismo responsabile della partecipazione della Commissione europea alla PESC. Essa contribuisce alla formulazione delle politiche da parte del Commissario per le Relazioni esterne, il quale coordina le attività della Commissione nell'ambito PESC ed agisce come interfaccia con il CAGRE e con il SG/AR.

### o Funzioni

- E' responsabile per la partecipazione della Commissione alla PESC.
- E' responsabile per le relazioni tra la Commissione e le altre organizzazioni internazionali.
- Amministra le oltre 120 delegazioni della Commissione presso gli Stati terzi e le altre organizzazioni internazionali.
- Gestisce la Politica Europea di Vicinato.
- Mantiene relazioni bilaterali con gli Stati terzi.

In particolare, all'interno della DG, è il **Direttorato A: Piattaforma di crisi – Coordinamento politico nella PESC**, che gestisce le questioni relative alla politica estera e di sicurezza comune e che si relaziona costantemente con le gli altri organi dell'Unione competenti in materia. A sua volta, il Direttorato A è suddiviso in quattro uffici:

- A/1 Corrispondente europeo
- A/2 Risposta alle crisi e peacebuilding
- A/3 Operazioni PESC
- A/4 Politica di sicurezza

## **Parlamento europeo**

Il Parlamento europeo, l'unico organo dell'Unione Europea eletto direttamente dai cittadini, esercita tre poteri fondamentali: il potere legislativo, il potere di bilancio e il potere di controllo democratico.

Il Parlamento europeo viene consultato sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della **PESC** dalla Presidenza, la quale provvede affinché le opinioni del Parlamento in materia siano debitamente prese in considerazione. Nell'ambito di incontri inter-istituzionali la stessa Presidenza, insieme con la Commissione europea, fornisce al Parlamento regolari informazioni in merito allo sviluppo della PESC. Ogni anno il Consiglio invia un rapporto sulla PESC/PESD al Parlamento, nel quale vengono dettagliatamente presentate le attività dell'Unione in materia, mentre il SG/AR ha introdotto nel gennaio 2006 la pratica di nominare un Rappresentante personale per gli affari parlamentari nel quadro della PESC (posizione da allora occupata da Michael Matthiessen).

- o Composizione: 736 deputati eletti ogni cinque anni dagli elettori dei 27 Stati membri.



## IAI0917

### ○ Funzioni

- Può rivolgere interrogazioni o formulare raccomandazioni al Consiglio;
- Procede annualmente ad un dibattito sui progressi compiuti nell'attuazione della PESC;
- Parte integrante del processo di approvazione del bilancio dell'Unione, svolge un ruolo nell'approvazione del bilancio della PESC, sul quale ha in definitiva l'ultima parola.

Nel 2004 è stata creata una sottocommissione per la sicurezza e per la difesa all'interno della commissione per gli affari esteri del Parlamento europeo. Appositamente istituita per esaminare questioni legate alla PESD, la sottocommissione mantiene contatti costanti con i membri del COPS, con l'EUMS, con il direttore dell'EDA, con i comandanti delle operazioni PESD e con gli EUSRs.

### *Cambiamenti introdotti dal Trattato di Lisbona (Art. 36)*

Sarà l'Alto Rappresentante, anziché la Presidenza, a consultare e informare regolarmente il Parlamento sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della PESC e, per la prima volta, della politica di sicurezza e di difesa comune. I Rappresentanti Speciali possono essere associati all'informazione del Parlamento europeo.

Aumenteranno a due i dibattiti annuali sui progressi compiuti nell'attuazione della PESC, durante i quali sarà inclusa la discussione della politica di sicurezza e di difesa comune.

## **2.2.1. LE STRUTTURE E GLI ORGANI DELLA PESD**

### **Comitato militare dell'UE (European Union Military Committee, EUMC)**

Organo permanente dal gennaio 2001 (decisione comune 2001/79/PESC del 22 gennaio 2001), è il vertice militare dell'UE ed è stato istituito all'interno del Consiglio.

- **Composizione:** Capi di Stato Maggiore degli Stati membri dell'UE, rappresentati dai loro delegati militari. Il presidente del Comitato, che deve essere un generale a quattro stelle, è nominato dal Consiglio dietro raccomandazione dei Capi di Stato Maggiore. Resta in carica per tre anni, a meno che il Consiglio decida diversamente. Rappresenta l'EUMC presso il COPS e il Consiglio.
- **Funzioni**
  - Sede di discussione e cooperazione militare tra gli Stati membri in materia di prevenzione dei conflitti e gestione delle crisi.
  - Fornisce al COPS consigli e raccomandazioni su questioni militari. In particolare:
    - aspetti militari della gestione delle crisi;
    - aspetti militari connessi al controllo politico e alla direzione strategica delle crisi;
    - valutazione di potenziali rischi;
    - stime finanziarie di missioni ed esercitazioni;
    - relazioni militari con paesi terzi e organizzazioni internazionali.
  - In situazione di crisi, l'EUMC assume la direzione delle attività militari dell'Unione e fornisce istruzioni allo Stato Maggiore UE. In particolare,
    - su richiesta del COPS, indirizza una direttiva allo Stato Maggiore UE per presentare opzioni strategiche;
    - valuta le opzioni strategiche presentate dallo Stato Maggiore UE;
    - sulla base dell'opzione militare scelta dal Consiglio, fornisce le prime istruzioni al comandante delle operazioni;
    - fornisce consigli e raccomandazioni al COPS in merito al concetto dell'operazione e al draft Operational Plan (OPLAN, Piano di esecuzione dell'operazione) redatto dal comandante delle operazioni;
    - fornisce consigli al COPS in merito alla conclusione di un'operazione.

### **Stato Maggiore dell'UE (EU Military Staff, EUMS)**

Organo permanente dal gennaio 2001 (decisione comune 2001/80/PESC del 22 gennaio 2001).

- **Composizione:** 200 esperti militari degli Stati membri distaccati presso il Segretariato Generale del Consiglio. È la fonte dell'expertise militare dell'Unione e lavora sotto la direzione dell'EUMC.
- **Funzioni:** 3 principali funzioni operative:
  - early warning / tempestivo allarme;

## IAI0917

- situation assessment / valutazione delle situazioni;
- pianificazione strategica per le missioni UE (come COPS ed EUMC non si occupa della pianificazione operativa né del Comando operativo, si veda § 3.2.)

Inoltre:

- garantisce il collegamento tra l'EUMC e le risorse militari a disposizione dell'UE
- monitora, valuta e fa raccomandazioni in merito alle forze e alle capacità messe a disposizione dell'UE
- identifica le forze europee nazionali e multinazionali per le operazioni condotte dall'UE, coordinandosi con la NATO
- stabilisce relazioni permanenti con la NATO, di cui ospita un liaison team (predispone la cellula permanente dell'UE presso il Quartier generale supremo delle potenze alleate in Europa (Supreme Headquarters Allied Powers Europe, SHAPE)

All'interno della divisione Operazioni dell'EUMS è stata inoltre istituita la Watch-Keeping Capability (WKC), una cellula che si occupa del monitoraggio 24/24, 7/7 delle operazioni PESD in corso avvalendosi delle attrezzature dell'EU Operations Centre (si veda oltre § 3.2.1.). Utilizzata dal marzo del 2008, ha raggiunto la piena capacità operativa nell'agosto dello stesso anno. Vi lavorano 12 funzionari.

### **Cellula di pianificazione civile/militare dello Stato Maggiore UE (Civil-Military Cell)**

Istituita nel giugno 2005.

- o Composizione: circa 20 esperti civili e militari, sotto l'autorità dello Stato Maggiore UE.
- o Funzioni
  - Supporta l'EUMS nelle sue attività di early warning, situation assessment e pianificazione strategica.
  - Intende stabilire un collegamento tra le strutture militari e civili dell'UE in materia di prevenzione dei conflitti e gestione delle crisi.
  - Supporta la pianificazione e la condotta di operazioni militari UE senza intervento NATO (in ciò assistendo la Capacità Civile di Pianificazione e Condotta) per la pianificazione, supporto e condotta delle operazioni civili (in particolare dove c'è l'uso di assetti militari: ad esempio aspetti militari di attività SSR).

Al suo interno, dal gennaio 2007, è stato creato lo **EU Operations Centre**, attivabile in caso di operazioni autonome condotte dall'Unione Europea, qualora il Consiglio decida di ricorrere alle capacità collettive dell'EUMS per un'operazione con implicazioni militari e civili se non è stato identificato nessun quartiere generale nazionale (si veda oltre).

### **Gruppo Politico-Militare (Political-Military Group, PMG)**

## **IAI0917**

E' un gruppo di lavoro (working group) del COPS responsabile degli aspetti politico-militari della PESD.

- Composizione: funzionari e diplomatici degli Stati membri presenti nel COPS.
- Funzioni
  - Formula raccomandazioni per il COPS (al pari del Comitato per la gestione civile delle crisi).
  - Si occupa dello sviluppo politico e degli strumenti di policy delle missioni militari o civili-militari.
  - Monitora gli aspetti militari delle missioni di riforma del settore della sicurezza.
  - Prepara le riunioni del COPS su eventuale richiesta dello stesso.
  - Monitora l'azione dell'UE nell'ambito della sviluppo delle capacità dell'Africa nella prevenzione, gestione e risoluzione dei conflitti

### **Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management, CIVCOM)**

È un gruppo di lavoro (working group) interno al COPS.

- Composizione: esperti degli Stati membri + Commissione europea
- Funzioni
  - Fornisce al COPS raccomandazioni e consigli in merito agli aspetti civili della gestione delle crisi (polizia, stato di diritto, amministrazione civile e protezione civile, inclusi disastri ed emergenze).
  - Sviluppa i concetti e gli strumenti, anche in termini di capacità, del civilian crisis management.
  - Pianifica, monitora gli sviluppi delle operazioni civili e valuta le opzioni strategiche identificate dal Segretariato del Consiglio (Policy Unit).
  - Prepara la crisis-exit strategy in collaborazione con la Commissione.

### **Capacità civile di pianificazione e condotta (Civilian Planning and Conduct Capability, CPCC)**

Istituita nel giugno 2007 all'interno del Segretariato Generale del Consiglio.

- Composizione: circa 60 esperti, di cui una metà funzionari del Consiglio con esperienza in ambito PESD e l'altra metà esperti nazionali distaccati, prevalentemente ufficiali di polizia, esperti di diritto, logistica e finanza.
- Funzioni
  - Sotto il controllo politico e la direzione strategica del COPS contribuisce a pianificare e a condurre le missioni PESD civili.
  - Fornisce assistenza e consulenza al SG/AR, alla Presidenza e alle altre strutture PESD.
  - Dirige, coordina, presta consulenza e supporto (anche assistendo 24/24, 7/7, il

## **IAI0917**

personale dispiegato), supervisiona le missioni PESD civili.

Il direttore della CPCC, in qualità di Comandante delle operazioni civili, esercita il comando e il controllo a livello strategico per la pianificazione e la condotta di tutte le operazioni civili, sotto il controllo politico e la direzione strategica del COPS e l'autorità del SG/AR.

Fino al 2007 le funzioni operative oggi attribuite al Comandante delle operazioni civili erano esercitate, ove presenti, dai Rappresentanti Speciali dell'Unione Europea.

### **Cellula di programmazione politica e tempestivo allarme (Policy Planning and Early Warning Unit/Policy Unit)**

Creata con il Trattato di Amsterdam e attiva dal 1999, è una struttura del Consiglio, posta sotto la diretta autorità del SG/AR. Essa nasce con lo scopo di dare una maggiore coerenza alla PESC, coordinando le reazioni degli Stati membri.

- Composizione: circa 40 funzionari provenienti dagli Stati membri, dal Segretariato del Consiglio e dalla Commissione
- Funzioni
  - Analizza le priorità strategiche dell'Unione e propone azioni in ambito PESC; redigendo a questo scopo policy options papers per il COPS.
  - Attuare attività di early warning, individuando potenziali crisi che potrebbero avere ripercussioni per la PESC.

### **Centro di situazione congiunto dell'Unione Europea (Situation Centre of the European Union, SitCen)**

Creato nel 2002, collabora direttamente con il SG/AR.

- Composizione: circa 30 funzionari provenienti dagli Stati membri e dal Segretariato del Consiglio.
- Funzioni
  - Fornisce 24 ore su 24, 7 giorni su 7 un servizio di intelligence, analisi ed early-warning.
  - Basandosi su informazioni pubbliche e classificate provenienti dagli Stati membri e dalle istituzioni europee, monitora quanto accade nel mondo e produce delle valutazioni a medio termine su aree geografiche o tematiche di interesse per l'Unione, indirizzate al SG/AR o ai vari organi del Consiglio, primo tra tutti il COPS.
  - Dotato di una Intelligence unit, fornisce consulenza anche nella preparazione delle missioni europee di gestione delle crisi. Dal 2007 l'Intelligence unit è collegata in modo più sistematico con la divisione Intelligence dell'EUMS attraverso la Single Intelligence Analysis Capacity (SIAC).

### **Direzione Generale E del Segretariato del Consiglio per gli Affari Esterni e Politico-militari (DG E External and Political-Military Affairs)**

## **IAI0917**

Si tratta della Direzione Generale del Segretariato del Consiglio responsabile del coordinamento delle funzioni di quest'ultimo sia in materia di relazioni esterne dell'Unione che di PESC/PESD. Nello specifico, ad occuparsi di PESD sono le Direzioni Difesa (DGE VIII) e Gestione civile delle crisi (DGE IX), insieme alla CPCC. E' inoltre in fase di avvio nell'ambito della DGE una nuova Direzione, la Crisis Management Planning Directorate (CMPD), che assorbirà in futuro le funzioni della DGE VIII e della DGE IX.

- Composizione: funzionari del Segretariato Generale del Consiglio e diplomatici distaccati dagli Stati membri.
- Funzioni
  - Direzione Difesa (DGE VIII)
    - Elabora i documenti di pianificazione iniziale relativi alle missioni militari (in particolare il Crisis management concept).
    - Monitora le relazioni con la NATO, le Nazioni Unite, le altre organizzazioni internazionali e gli Stati terzi.
    - Segue questioni afferenti agli aspetti militari della gestione delle crisi quali capability process, esercitazioni ed attività di training.

Nell'espletamento delle suddette funzioni la Direzione Difesa (DGE VIII) lavora in stretta collaborazione con lo Stato Maggiore dell'Unione Europea.

- Direzione Gestione civile delle crisi (DGE IX)
  - Gestisce la pianificazione a livello politico-strategico delle missioni civili.
  - Segue il dialogo politico con le organizzazioni internazionali e gli Stati terzi.
  - Monitora questioni afferenti agli aspetti civili della gestione delle crisi quali capability process, esercitazioni ed attività di training.

### **Agenzia Europea per la Difesa (European Defence Agency, EDA)**

L'Agenzia nel settore dello sviluppo delle capacità di difesa, della ricerca, dell'acquisizione e degli armamenti viene istituita nel 2004 con l'Azione comune 10556/04 del Consiglio, che anticipa le disposizioni ad essa relative contenute nel Trattato sull'Unione Europea (Art. 42.3 e Art. 45).

- Missione: “ aiutare il Consiglio e gli Stati membri nello sforzo di migliorare le capacità di difesa dell'UE nel settore della gestione delle crisi e di sostenere la PESD nel suo assetto attuale e in quello futuro”. (Art. 2.1 dell'Azione comune)
- ⇒ La missione dell'EDA non pregiudica le competenze degli Stati membri in materia di difesa. (Art. 2.2 dell'Azione comune)
- Controllo politico e relazioni: l'EDA opera sotto l'autorità e il controllo politico del Consiglio, il quale, deliberando all'unanimità e previo parere del COPS formula ogni anno orientamenti in merito ai lavori dell'EDA. Se necessario per espletare la sua funzione, l'EDA può formulare raccomandazioni al Consiglio e alla Commissione europea.
- Funzioni

## IAI0917

- Sviluppare le capacità di difesa nel settore della gestione delle crisi:
  - identificazione delle future esigenze di capacità di difesa dell'UE;
  - attuazione piano d'azione europeo sulle capacità;
  - valutazione degli impegni di capacità assunti dagli Stati membri;
  - armonizzazione requisiti militari;
  - collaborazione nel settore operativo;
  - valutazione priorità finanziarie.
- Promuovere e rafforzare la cooperazione nel settore degli armamenti:
  - progetti multilaterali di cooperazione;
  - coordinamento dei programmi in essere;
  - gestione di programmi specifici (su richiesta degli Stati membri);
  - diffusione delle best practices in materia di approvvigionamento.
- Contribuire a rafforzare l'EDITB (European Defence Industrial and Technological Base, Base industriale e tecnologica per la difesa europea) e a creare un mercato europeo dei materiali di difesa competitivo sul piano internazionale:
  - sviluppo di pertinenti politiche e strategie;
  - armonizzazione norme e regolamenti pertinenti (*in primis* Letter of Intent – Framework Agreement, LoI-FA<sup>13</sup>).
- Potenziare l'efficacia della ricerca e della tecnologia (R&T) europea nel settore della difesa:
  - promozione di una ricerca che soddisfi le future esigenze di capacità UE e rafforzi il potenziale industriale e tecnologico;
  - R&T comune nel settore della difesa più mirata;
  - pianificazione di attività di ricerca comuni;
  - gestione dei contratti di R&T nel settore della difesa;
  - lavori in collegamento con la Commissione per raggiungere la massima complementarità tra i programmi di ricerca nella difesa e nel settore civile o della sicurezza.
- Organi dell'EDA
  - Il Capo dell'EDA è il SG/AR. Egli è responsabile del suo funzionamento e della sua organizzazione e vigila affinché il Direttore esecutivo implementi gli orientamenti forniti dal Consiglio e le decisioni del Comitato direttivo.
  - Il Comitato direttivo è l'organo decisionale dell'EDA. È composto da un

---

<sup>13</sup> Framework Agreement between the French Republic, the Federal Republic of Germany, the Italian Republic, the Kingdom of Spain, the Kingdom of Sweden, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland concerning Measures to Facilitate the Restructuring and Operation of the European Defence Industry / Accordo quadro tra la Repubblica francese, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica italiana, il Regno di Spagna, il Regno di Svezia, e il Regno unito della Gran Bretagna e dell'Irlanda del Nord relativo alle misure per facilitare la ristrutturazione e le attività dell'industria europea per la difesa.

## IAI0917

rappresentante di ciascuno degli Stati membri partecipanti abilitato a impegnare il proprio governo e da un rappresentante della Commissione (che non ha diritto di voto).

- Si riunisce a livello di Ministri della Difesa almeno due volte l'anno.
- Si riunisce regolarmente a livello di Direttori Nazionali degli Armamenti.
- Il Capo dell'Agenzia convoca e presiede le riunioni del Comitato direttivo, cui partecipano anche il Direttore esecutivo (o il suo rappresentante), il presidente dell'EUMC e il Direttore nazionale degli armamenti della Presidenza dell'UE (o i loro rappresentanti).
- Possono essere invitati, per le questioni di interesse comune, il Segretario Generale della NATO; i Capi/Presidenti di altre organizzazioni o gruppi le cui attività siano pertinenti a quelle dell'Agenzia, i rappresentanti di parti terze.
- Decide a maggioranza qualificata, ma l'unanimità è sempre attivabile per interessi vitali nazionali.
- Il Direttore esecutivo, assistito dal suo vice, adotta tutte le misure necessarie per garantire l'efficienza e l'efficacia dell'attività dell'Agenzia. È nominato, con il suo vice, dal Comitato direttivo, su proposta del Capo dell'Agenzia, per un periodo di tre anni.

### o Bilancio

È proposto ogni anno, entro il 30 settembre, dal Capo dell'Agenzia. Il progetto di bilancio comprende:

- gli stanziamenti per coprire
  - i costi operativi, di personale e di riunione;
  - le consulenze esterne e specifiche attività di ricerca.
- una stima delle entrate necessarie per coprire le spese

Le entrate comprendono:

- entrate varie;
- contributi degli Stati membri partecipanti all'EDA in base al criterio del reddito nazionale lordo;
- entrate con destinazione specifica:
  - contributi a carico del bilancio generale dell'UE;
  - contributi degli Stati membri, di Stati terzi o di altre parti terze.

Il progetto di bilancio è approvato entro il 31 dicembre di ogni anno dal Comitato direttivo, che in tale occasione è presieduto dal Capo dell'Agenzia o da un suo rappresentante. Dal 2005 al 2007 il budget EDA è stato di poco superiore ai 20 milioni di euro (2005: 21.2 milioni di euro; 2006: 22.3 milioni di euro; 2007: 22.1 milioni di euro).

### o Programmi ad hoc

Uno o più Stati membri partecipanti o il Direttore esecutivo possono sottoporre al Comitato direttivo un progetto o un programma ad hoc di competenza dell'Agenzia. Oltre che gli Stati



## **IAI0917**

partecipanti, anche il bilancio generale dell'UE può contribuire ai programmi *ad hoc*, così come parti terze.

### **Centro Satellitare dell'Unione Europea (European Union Satellite Centre, EUSC, SATCEN)**

Istituito con l'Azione comune 2001/555/PESC del Consiglio del 20 luglio 2001, ha sede in Spagna (Torrejon de Ardoz, Madrid). Ha incorporato le pertinenti strutture dell'UEO, configurando di fatto un trasferimento di un'agenzia dall'UEO all'UE, ed è operativo dal 1 gennaio 2002.

- Mandato: rafforzare i meccanismi di early-warning e di monitoraggio delle crisi dell'UE a beneficio della PESC e della PESD.
- Funzioni: sostiene il processo decisionale europeo in ambito PESC/PESD, fornendo il materiale risultante dalle analisi di immagini satellitari e di dati a loro correlati.

In situazione di crisis management, questi dati possono essere utilizzati per supportare il Situation Centre dell'UE e il Military Staff nella formulazione di opzioni strategiche. Il centro non opera né possiede capacità satellitari, ma acquisisce immagini di terzi. La supervisione politica delle attività dell'EUSC spetta al COPS che fornisce linee guida in tal senso. Il SG/AR presiede il Consiglio del Centro, riferendo poi al Consiglio UE. Uno Stato membro, la Commissione, un'organizzazione internazionale o uno Stato terzo possono inoltrare una richiesta al SG/AR per accedere ai prodotti del Centro nel rispetto della normativa sulla sicurezza (ad esempio, immagini satellitari prodotte dal Centro sono utilizzate dalla MONUC, la missione delle Nazioni Unite nella Repubblica Democratica del Congo).

### **Istituto dell'UE per gli Studi sulla Sicurezza (European Union Institute for Security Studies, EU-ISS)**

Agenzia indipendente con sede a Parigi, opera nell'ambito del secondo pilastro dell'UE. E' stato istituito con l'Azione comune 2001/554/PESC del 20 luglio 2001. Ha incorporato le pertinenti strutture dell'UEO, configurando di fatto (come per l'EUSC) un trasferimento di un'agenzia dall'UEO all'UE, ed è operativo dal 1 gennaio 2002.

- Mandato: “contribuire allo sviluppo della PESC, inclusa la PESD, conducendo ricerche accademiche e analisi in settori di rilevante importanza”.
- Funzioni
  - Produce documenti di ricerca.
  - Organizza seminari.
  - Arricchisce il dialogo transatlantico.
  - Mantiene un network di contatti con gli altri think-tank europei.
  - Produce anche documenti confidenziali per le autorità degli Stati membri, come pure papers accessibili ad un pubblico più ampio.

### **Accademia europea di Sicurezza e Difesa (European Security and Defence College, ESDC)**

Istituito con l'Azione comune 2008/550/PESC del 18 luglio 2005, è in attività dal gennaio 2006.

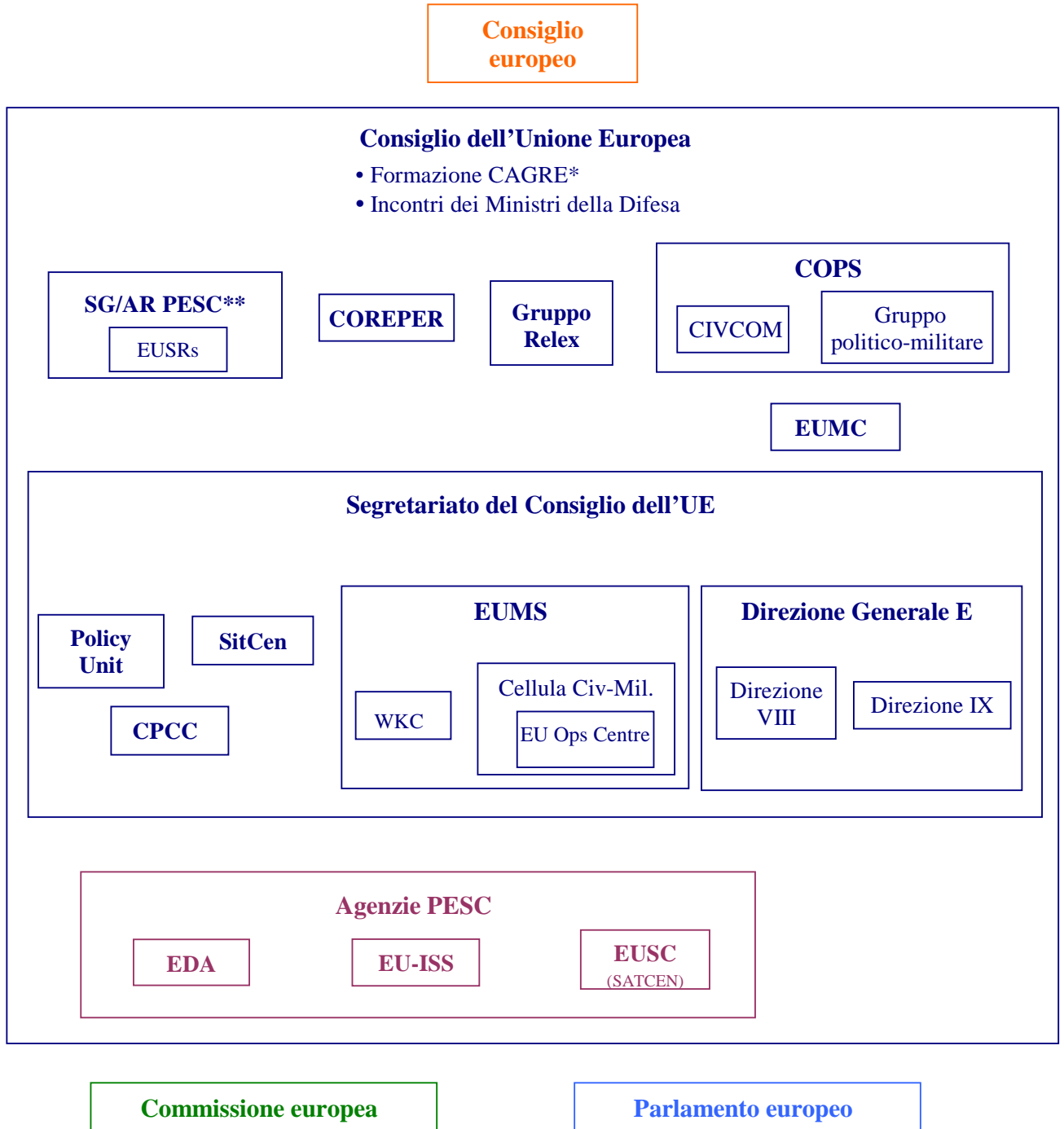
## IAI0917

- Mandato: favorire lo sviluppo di una cultura di sicurezza e difesa tra gli Stati membri, mettendo in comune le capacità che l'UE già possiede in questo settore.

Si basa su un network composto da istituti di formazione nazionali, collegi, accademie, operanti nell'ambito delle politiche europee di sicurezza e difesa, con un ruolo chiave attribuito all'EU ISS. Del coordinamento è incaricato un Segretariato permanente creato a Bruxelles nell'ambito del Segretariato Generale del Consiglio. I corsi sono rivolti a senior officials e riguardano l'intero ambito di attività della PESD (civile e militare). Il programma è stabilito da un comitato direttivo composto da rappresentanti degli Stati membri, del Segretariato del Consiglio e della Commissione.

Considerata la necessità di una sempre maggiore interoperabilità tra le forze armate dei paesi membri, nel novembre 2008 il Consiglio ha istituito l' "**Iniziativa europea per gli scambi di giovani ufficiali**" (European Young officers exchange Scheme). Il programma, modellato sulla base del progetto Erasmus, mira a promuovere la mobilità di studenti e insegnanti impegnati presso i Collegi militari nazionali, che potranno così svolgere parte della loro formazione militare presso le strutture di un altro paese dell'Unione. Il programma sarà implementato su base nazionale e volontaria, in modo da tener conto delle specifiche esigenze di ciascuno Stato membro.

2.2.2. ORGANIGRAMMA DELLA PESC/PESD



\* Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la formazione competente del Consiglio sarà quella Affari Esteri.

\*\* Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la denominazione del SG/AR sarà Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

## 2.3. IL PROCESSO DECISIONALE DELLA PESC

Il Titolo V “Disposizioni sulla Politica Estera e di Sicurezza Comune” della versione consolidata del Trattato sull’Unione Europea così come modificato dal Trattato di Nizza (2001) disciplina il processo decisionale dell’Unione in materia di politica estera e sicurezza. In base alle disposizioni contenute nel Trattato, le competenze decisionali nel quadro della PESC sono sostanzialmente affidate al Consiglio dell’Unione Europea, che intraprende tutte le azioni in materia dietro indirizzo del Consiglio europeo. Pur non disponendo di un potere di iniziativa vero e proprio, il Consiglio europeo fornisce impulsi necessari allo sviluppo della PESC, elaborando strategie comuni che vengono raccomandate al Consiglio. In base agli orientamenti forniti dal Consiglio europeo, il Consiglio adotta azioni e posizioni comuni, autorizza il potenziamento della cooperazione sistematica tra gli Stati membri (cooperazione rafforzata), autorizza la Presidenza ad avviare negoziati in vista della conclusione di accordi internazionali e decide sulla natura delle spese a carico del bilancio dell’Unione. Nel contesto del Titolo V, Commissione europea, Parlamento europeo e Corte di Giustizia europea forniscono un contributo circoscritto e marginale alla definizione della politica estera e di sicurezza dell’Unione.

Le decisioni prese nel quadro del Titolo V vengono adottate dal Consiglio all’unanimità, sebbene siano previste alcune deroghe a questo principio (Art. 23).

### **Unanimità** (Art. 23)

Il Consiglio europeo definisce i principi e gli orientamenti generali della Politica Estera e di Sicurezza Comune, ivi comprese le questioni che hanno implicazioni in materia di difesa. Il Consiglio prende le decisioni necessarie per la definizione e l’attuazione della Politica Estera e di Sicurezza Comune in base agli orientamenti generali definiti dal Consiglio europeo. Le decisioni in materia di politica estera e sicurezza sono prese dal Consiglio all’unanimità.

### *Cambiamenti introdotti dal Trattato di Lisbona (Art. 24.1 e Art. 31.1)*

Gli articoli non cambiano sostanzialmente la natura del processo decisionale, stabilendo che la politica estera e di sicurezza comune “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 in materia.

### **Astensione costruttiva** (Art. 23 par. 1)

Le astensioni di membri presenti o rappresentati non impediscono l’adozione di decisioni a norma del Titolo V. In caso di astensione dal voto, ciascun membro del Consiglio può motivare la propria astensione con una dichiarazione formale. In tal caso esso non è obbligato ad applicare la decisione, ma accetta che essa impegni l’Unione. In uno spirito di mutua solidarietà, lo Stato membro interessato si astiene da azioni che possano contrastare o impedire l’azione dell’Unione basata su tale decisione e gli altri Stati membri rispettano la sua posizione. Qualora i membri del Consiglio che motivano in tal modo la loro astensione rappresentino più di un terzo dei voti secondo la ponderazione di cui all’Articolo 205, paragrafo 2, del Trattato che istituisce la Comunità Europea, la decisione non è adottata.

## **IAI0917**

*Cambiamenti introdotti dal Trattato di Lisbona (Art. 31, par. 1)*

Il Trattato di Lisbona non trasforma sostanzialmente la pratica dell'astensione costruttiva, ma ne modifica la quota necessaria perché essa possa essere attivata, stabilendo che “qualora i membri del Consiglio 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”.

### **Maggioranza qualificata (Art. 23. par. 2)**

Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata:

- quando adotta azioni comuni, posizioni comuni o quando adotta decisioni sulla base di una strategia comune;
- quando adotta decisioni relative all'attuazione di un'azione comune o di una posizione comune;
- quando nomina un rappresentante speciale.

Se un membro del Consiglio dichiara che, per specificati e importanti motivi di politica nazionale, intende opporsi all'adozione di una decisione che richiede la maggioranza qualificata, non si procede alla votazione. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può chiedere che della questione sia investito il Consiglio europeo, affinché si pronunci all'unanimità.

*Cambiamenti introdotti dal Trattato di Lisbona (Art. 31.2 e Art. 31.3)*

All'Articolo 31, par. 2 il Trattato di Lisbona estende l'area di applicazione delle delibere a maggioranza qualificata, stabilendo che il Consiglio possa ricorrervi:

- quando adotta una decisione che definisce un'azione o una posizione dell'Unione, sulla base di una decisione del Consiglio europeo relativa agli interessi e obiettivi strategici dell'Unione;
- quando adotta una decisione che definisce un'azione o una posizione dell'Unione in base a una proposta dell'Alto Rappresentante dell'Unione 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.

Anche secondo il Trattato di Lisbona, nel caso in cui, per specificati e vitali motivi di politica nazionale uno Stato membro si opponga ad una decisione che richiede la maggioranza qualificata, “non si procede alla votazione. [Tuttavia il nuovo Trattato stabilisce che] l'Alto Rappresentante 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 all'unanimità”.

Il paragrafo 3 estende, sebbene soltanto potenzialmente, le aree soggette a maggioranza qualificata stabilendo che “il Consiglio europeo può adottare all'unanimità una decisione che preveda che il Consiglio delibera a maggioranza qualificata in casi diversi da quelli contemplati al paragrafo 2”.

### **2.3.1. L'ITER DI GESTIONE DELLE CRISI**

## IAI0917

L'Unione Europea ha sviluppato una serie di procedure flessibili al fine di migliorare l'interazione tra i diversi attori che intervengono nella gestione delle crisi. Particolare attenzione è dedicata al coordinamento tra gli aspetti civili e quelli militari.

Le procedure si dividono in diverse fasi:

- **Fase di routine:** organi tra cui il COPS, il SitCen e la Policy Unit conducono costantemente attività di monitoraggio, pianificazione e di early-warning.
- **Insorgere di una crisi ed elaborazione del Concetto di gestione della crisi (Crisis Management Concept, CMC):** nel caso di sviluppo di una crisi, il COPS valuta l'opportunità di un'azione dell'UE e sotto la sua direzione viene formulato (generalmente dall'Alto Rappresentante e/o da organi quali la CPCC, il Comitato Militare dell'UE, il CivCom ed il PMG) un CMC nel quale vengono descritti gli interessi politici e gli obiettivi dell'Unione ed individuate le opzioni strategiche più rilevanti per rispondere ed uscire dalla crisi.
- **Approvazione del CMC e sviluppo delle opzioni strategiche:** previo esame in seno al COREPER II, il CMC viene approvato dal CAGRE. Successivamente il COPS sottopone il CMC al Comitato Militare dell'UE per lo sviluppo delle opzioni strategiche militari se è prevista una missione militare, oppure al CivCom per lo sviluppo delle opzioni strategiche civili se è invece prevista un'operazione civile. La Commissione può proporre in questa fase il suo punto di vista e le possibili misure complementari.
- **Decisione formale di agire e stesura dei documenti programmatici:** nel corso di una riunione preparata dal COREPER II, il CAGRE adotta la decisione di agire nella forma di un'Azione comune, generalmente elaborata dal Gruppo Relex nella quale sono contenuti nel dettaglio il mandato, le disposizioni finanziarie, gli obiettivi e la durata dell'operazione. Il CAGRE convalida in questo modo le opzioni strategiche formulate durante la fase precedente, in particolare quelle riguardanti la catena di comando. In questo frangente può anche decidere di nominare un Rappresentante Speciale per l'area in questione.
  - ⇒ Nel caso di un'operazione militare, ha luogo in questo momento la valutazione della possibilità di richiedere alla NATO l'utilizzo dei suoi assets nel quadro degli accordi Berlin Plus (si veda § 3.2.1.). L'azione comune provvede a nominare il Comandante dell'Operazione ed il Comando dell'operazione (Operational Headquarters, OHQ), responsabili dell'elaborazione del Concetto Operativo (Concept of Operations, CONOPS) e del Piano di esecuzione dell'operazione (OPLAN) sulla scorta della Direttiva Militare di Attivazione (Initiating Military Directive, IMD) precedentemente preparata dal Comitato Militare e poi approvata dal COPS. Il CONOPS e l'OPLAN sono poi sottoposti

## IAI0917

al COPS per l'approvazione. A questo punto il Consiglio può adottare la decisione dell'avvio concreto dell'operazione, necessaria per lo spiegamento delle forze.

⇒ In caso di operazioni civili caratterizzate da particolare urgenza, il CONOPS può essere formulato dalla CPCC per il CIVCOM e per il COPS anche prima dell'adozione dell'Azione comune. A sua volta l'Azione comune può autorizzare il dispiegamento sul campo anche prima dell'elaborazione dell'OPLAN da parte della CPCC.

- **Attuazione delle misure approvate:** il COPS, sotto la responsabilità del Consiglio, esercita il controllo politico e la direzione strategica dell'operazione. Il Rappresentante Speciale dell'UE e il Comandante dell'Operazione sono tenuti a riferire al COPS regolarmente sull'andamento delle attività.
- **Modifiche in corso e valutazione finale:** il COPS prende in considerazione l'eventuale necessità di modifiche da apportare durante lo svolgimento dell'operazione e la possibilità di concludere alcune o tutte le attività. Al termine dell'operazione ha luogo il processo di valutazione ed individuazione delle lessons learned.

## *PARTE TERZA*

# LA POLITICA EUROPEA DI SICUREZZA E DIFESA

## - PROFILO OPERATIVO -

### 3.1. LE CAPACITÀ DELL'UNIONE EUROPEA

#### 3.1.1. LE CAPACITÀ MILITARI

Le capacità rappresentano una riserva di unità nazionali cui il Consiglio può fare ricorso. Non si tratta di un esercito permanente agli ordini di un comando designato una volta per tutte. Questa messa a disposizione potenziale non è vincolante in caso di crisi: il dispiegamento delle capacità di un singolo Stato membro è condizionata a decisioni sovrane assunte secondo disposizioni interne nazionali.

##### 3.1.1.1. Helsinki Headline Goal

L'Helsinki Headline Goal (HHG) è adottato al Consiglio europeo di Helsinki del dicembre 1999 per dotare l'UE delle capacità militari necessarie ad attuare le Missioni di Petersberg.

- Gli Stati membri devono essere in grado, entro il 2003, di mettere a disposizione una capacità comune composta di 60.000 soldati, militarmente autosufficiente (dotata del necessario supporto aereo e navale) e capace di condurre tutta la gamma delle Missioni di Petersberg. Tale Forza di Reazione Rapida europea deve essere schierabile entro 60 giorni (dalla decisione politica) e deve poter sostenere lo sforzo sul campo per almeno un anno.
- Con l'HHG si definisce pertanto un obiettivo **quantitativo** per la Forza di Reazione Rapida che ha la caratteristica di essere non permanente, ma attivabile su richiesta; gli Stati membri contribuiscono in forma volontaria, valutando di volta in volta la propria partecipazione.
- Nuove strutture politiche e militari (COPS, EUMC e EUMS) devono essere create all'interno del Consiglio per dotare l'Unione della necessaria guida politica e direzione strategica per condurre le predette missioni.

Dicembre 2001: il Consiglio europeo di Laeken dichiara che l'Unione ha ottenuto sostanziali progressi, raggiungendo una parziale capacità operativa. Viene sottolineata la necessità di uno sviluppo bilanciato delle capacità militari e civili.

Maggio 2003: il Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne dichiara raggiunta la piena capacità operativa dell'Unione per attuare le Missioni di Petersberg. Vengono tuttavia evidenziati alcuni deficit (tempi di stanziamento delle truppe; capacità di gestire interventi particolarmente



## **IAI0917**

intensi ed impegnativi, in particolare nel caso di missioni concomitanti) che gli Stati membri si impegnano a colmare nel corso degli anni.

### **3.1.1.2. Headline Goal 2010**

È stato approvato dal Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne nel maggio 2004 con l'intento di implementare le capacità militari dell'Unione in seguito all'adozione della Strategia Europea in materia di Sicurezza, che ha esteso il campo d'azione delle Missioni di Petersberg. L'Headline Goal 2010 pone al centro degli sforzi europei tre elementi **qualitativi**: interoperabilità, schierabilità e sostenibilità. I due obiettivi principali sono, da un lato, il miglior utilizzo delle risorse disponibili attraverso la condivisione delle capacità militari degli Stati membri dell'Unione Europea e, dall'altro, il potenziamento della forza europea di reazione rapida attraverso l'introduzione dei **battlegroups**.

Nello specifico, le tappe stabilite dall'Headline Goal 2010 prevedono con scadenze diluite nel tempo:

- la creazione, in seno allo Stato Maggiore dell'UE, di una cellula civile-militare in grado di istituire rapidamente un centro operativo europeo per specifiche operazioni dell'UE (2004);
- l'istituzione dell'Agenzia Europea per la Difesa (2004);
- l'implementazione di un coordinamento congiunto per il trasporto strategico dell'Unione (2005), in vista del raggiungimento di una piena capacità ed efficienza di trasporto (aereo, marittimo e terrestre) per il 2010;
- in particolare per il trasporto aereo, la trasformazione (entro il 2004) del Centro europeo per il trasporto aereo (European Airlift Center, EAC) nel Cellula di coordinamento per il trasporto aereo (European Airlift Coordination Cell, EACC), in vista della creazione di un Comando europeo per il trasporto aereo per il 2010;
- la creazione di gruppi di combattimento rapidamente dispiegabili (battlegroups) e l'identificazione delle necessarie risorse logistiche per il loro effettivo impiego (2007);
- lo sviluppo di nuove capacità di trasporto marittimo, attraverso l'acquisizione di una portaerei dotata della propria forza aerea e della scorta (2008);
- la realizzazione di un sistema di comunicazioni integrato sia a livello terrestre che spaziale (2010);
- l'identificazione di standard quantitativi per il dispiegamento e l'addestramento congiunto delle forze armate nazionali.

### **3.1.1.3. Battlegroups**

I battlegroups sono forze nazionali o multinazionali composte da circa 1.500 uomini dispiegabili entro 10 giorni dalla decisione politica e sostenibili fino a 120 giorni. Sono componenti della Forza di Reazione Rapida UE completi di elementi di supporto tattico e logistico (in particolare gli Operational Headquarters - Comandi operativi - sono quelli messi a disposizione da una delle cinque "nazioni-quadro"<sup>14</sup> e il loro comando è in capo alla nazione

---

<sup>14</sup> Si veda § 3.2.1.

**IAI0917**

leader del battlegroup di riferimento). I battlegroups possono essere impiegati in operazioni di intervento rapido e a supporto iniziale del dispiegamento di altre missioni (anche non UE). I primi 3 battlegroups sono stati forniti su base nazionale da Francia, Italia e Regno Unito nel 2005. Nel 2007 il meccanismo ha raggiunto la piena capacità operativa, ovvero la disponibilità di 2 battlegroups a semestre, che permette la condotta simultanea di due interventi. Ulteriori avanzamenti verso una capacità di risposta interforze in tale ambito dovranno coinvolgere anche assetti aerei e navali. Ad oggi, i battlegroups non sono mai stati utilizzati.

Impegni europei in materia di EU battlegroups 2008 - 2011<sup>15</sup>

Semestre di riferimento	Stati Partecipanti	Nazione Leader <sup>16</sup>
2008 - 1	Svezia, Finlandia, Estonia, Norvegia, Irlanda	Svezia
	Spagna, Francia, Germania, Portogallo	Spagna
2008 - 2	Germania, Francia, Spagna, Belgio, Lussemburgo	Germania
	Regno Unito	Regno Unito
2009 - 1	Italia, Spagna, Portogallo, Grecia	Italia
	Grecia, Bulgaria, Cipro, Romania	Grecia
2009 - 2	Repubblica Ceca, Slovacchia	Repubblica Ceca
	Belgio, Francia	Belgio
2010 - 1	Polonia, Germania, Lettonia, Lituania, Slovacchia	Polonia
	Regno Unito, Paesi Bassi	Regno Unito
2010 - 2	Italia, Romania, Turchia	Italia
	<i>vacante</i>	<i>vacante</i>
2011 - 1	Paesi Bassi, Germania, Finlandia, Austria, Lituania,	Paesi Bassi
	Svezia, Finlandia, Estonia, Norvegia, Irlanda	Svezia

<sup>15</sup> Fonte: French Embassy, Guide to the ESDP, November 2008.

<sup>16</sup> La nazione leader detiene il comando delle forze, a livello di Operational Headquarters (si veda § 3.2.1.).

### **3.1.1.4. Forze multinazionali**

Nell'ambito delle missioni PESD l'Unione Europea può essere affiancata e supportata da una serie di forze multinazionali nate da iniziative intergovernative di alcuni Stati membri desiderosi di intensificare la propria cooperazione nel settore della sicurezza e difesa. Pur rimanendo esterne alla struttura dell'Unione, tali forze multinazionali vengono messe a disposizione dagli Stati partecipanti per rispondere alle necessità operative dell'UE. L'utilizzo di queste forze non è esclusivamente legato a missioni in ambito PESD, ma può riguardare anche esigenze operative di altre Organizzazioni Internazionali quali l'ONU, la NATO e l'OSCE.

#### **EUROFOR**

La Forza operativa europea di reazione rapida (European Operational Rapid Force, EUROFOR) è stata creata nel 1996 su iniziativa di Francia, Italia, Spagna e Portogallo "al fine di contribuire allo sviluppo dell'Identità Europea di Sicurezza e Difesa". Dichiarata operativa nel 1998, si tratta di una forza terrestre multinazionale a rapido schieramento in grado di intervenire indipendentemente o operando congiuntamente con altre forze in:

- missioni umanitarie o di evacuazione;
- missioni di peace-keeping;
- missioni di forze di combattimento per la gestione delle crisi, incluse missioni di peace-enforcement.

Ogni Stato membro contribuisce alla forza con un contingente di circa 5.000 uomini, per un totale di 20.000 unità. Il piano operativo elaborato dallo staff prevede il dispiegamento di moduli da 1.000, 3.000 e 10.000 soldati a seconda delle esigenze dettate dalla missione.

Sebbene il suo utilizzo prioritario sia legato alle attività dell'Unione Europea (dichiarata Forza a disposizione dell'Unione Europea, "Force Answerable to the EU", FAWEU), EUROFOR può essere impiegata anche in missioni internazionali in ambito ONU o NATO. Nel 2003 EUROFOR ha contribuito all'Operazione Concordia, missione militare europea nell'ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, mentre tra il 2006 e il 2007 ha supportato le forze europee coinvolte nella Operazione Althea in Bosnia Erzegovina.

#### **EUROMARFOR**

La Forza Marittima Europea (EUROMARFOR) origina dalla stessa iniziativa politica che ha portato Francia, Italia, Spagna e Portogallo alla creazione di EUROFOR. Si tratta di una forza marittima multinazionale, non permanente, ma pre-strutturata, con capacità aeronavali e anfibe, in grado di rispondere alle necessità di intervento dell'Unione Europea; non è tuttavia escluso il suo utilizzo a supporto di altre organizzazioni internazionali. Così come EUROFOR, la Forza Marittima Europea può essere impiegata in missioni umanitarie e di evacuazione di civili, in missioni di mantenimento della pace ed in missioni di combattimento e di ristabilimento della pace.

Nel 2002 la forza navale è stata impiegata nella lotta al terrorismo globale attraverso un'operazione di raccolta informazioni, sorveglianza e riconoscimento nel Mediterraneo orientale, mentre nel 2003 ha contribuito all'operazione *Resolute Behaviour* lanciata a supporto dell'operazione a guida americana *Enduring Freedom*. Attualmente EUROMARFOR opera sotto bandiera ONU e fino al primo marzo 2009 ha avuto il comando della Task Force Marittima della missione UNIFIL (Libano).

**IAI0917**

### **EUROGENDFOR (Gendarmeria Europea)**

Nata su iniziativa di cinque Stati membri dell'Unione (Francia, Italia, Olanda, Portogallo e Spagna), e con l'aggiunta della Romania entrata a far parte nel marzo 2009, la Gendarmeria Europea risponde alla necessità di intervenire prontamente in missioni di sicurezza civile, sia per conto proprio sia parallelamente ad un intervento militare.

È una forza di intervento rapido di 800 uomini, schierabili in 30 giorni, che in caso di necessità può essere incrementata fino a un massimo di 2.300 effettivi. È composta esclusivamente da forze di polizia a statuto militare ed il suo quartier generale è presso la caserma “Generale Chinotto” di Vicenza.

Dal 22 Novembre 2007 EUROGENDFOR è ufficialmente parte della missione militare UE Althea che opera in Bosnia-Erzegovina, all'interno della quale la Gendarmeria ha assunto la responsabilità del quartier generale dell'Unità integrata di Polizia (IPU).

### **EUROCORPS**

Nata nel 1993 dal tentativo franco-tedesco di promuovere l'idea di Difesa Europea, l'Eurocorps è una forza multinazionale, indipendente da qualsiasi organizzazione militare, che comprende reparti provenienti da Francia, Germania, Belgio, Spagna e Lussemburgo. Il quartier generale è situato a Strasburgo, in Francia, e dispone di un battaglione multinazionale di supporto (dai 380 ai 500 effettivi) che rimane permanentemente sotto il controllo del comando di Eurocorps.

Utilizzato inizialmente nello schema operativo di “sicurezza collettiva” dell'Alleanza Atlantica, dal 1999 l'Eurocorps è diventato a tutti gli effetti una forza di intervento rapido a disposizione dell'Unione Europea (nonché della NATO, in grado di partecipare anche a operazioni di reazione alle crisi (assistenza umanitaria, peace keeping e peace enforcement).

Al giorno d'oggi l'Eurocorps non ha ancora preso parte ad operazioni militari condotte dall'Unione Europea, ma ha contribuito a tre missioni guidate dalla NATO: tra il 1998 e il 1999 ha contribuito alle operazioni di SFOR, in Bosnia Erzegovina, inviando 150 uomini a Sarajevo presso il quartier generale della missione; nel 2000 ha assunto il comando del quartier generale di KFOR III, in Kosovo, inviando nel teatro 350 soldati, mentre tra il 2004 e il 2005 ha assunto il comando del sesto mandato ISAF in Afghanistan, inviando presso il quartier generale di Kabul 450 militari.

## **3.1.2. LE CAPACITÀ CIVILI**

### **3.1.2.1. Il Consiglio europeo di Santa Maria da Feira: gli aspetti civili della gestione delle crisi**

Durante il Consiglio europeo di Santa Maria da Feira (giugno 2000) i Capi di Stato e di Governo hanno fissato l'obiettivo di sviluppare un apparato civile da destinare a missioni internazionali per la prevenzione e la gestione delle crisi. Si è previsto lo sviluppo di obiettivi concreti nei seguenti settori:

- polizia;
- rafforzamento dello stato di diritto ;
- rafforzamento dell'amministrazione civile;

## **IAI0917**

- rafforzamento della protezione civile.

### **3.1.2.2. Civil Headline Goal 2008**

Come sottolineato nella Strategia Europea in materia di Sicurezza, è necessario che l'Unione includa tra gli obiettivi della propria azione esterna la gestione delle crisi civili, aggiungendo agli impegni assunti a Feira (polizia, stato di diritto, amministrazione civile, protezione civile) uno sforzo concreto nei seguenti settori:

- monitoraggio delle missioni;
- supporto ai rappresentanti speciali dell'UE.

Il Civil Headline Goal 2008 (CHG) fornisce un approccio sistematico basato su quattro fasi per l'implementazione del processo di gestione delle crisi civili. Le quattro fasi, attuate sotto la supervisione del COPS, supportato dal CIVCOM, prevedono:

- l'elaborazione dei presupposti per la pianificazione strategica e l'identificazione di scenari illustrativi (entro aprile 2005);
- la compilazione di una lista di esigenze sia in termini di capacità (personale, equipaggiamento, pianificazione, logistica e supporto), che in termini di comando e controllo (entro luglio 2005);
- la valutazione dei contributi nazionali e l'identificazione di eventuali carenze in termini di capacità (entro la fine del 2005);
- l'adozione di un processo di revisione e aggiornamento dello stesso Civil Headline Goal.

### **3.1.2.3. Civil Headline Goal 2010**

Il Civil Headline Goal 2010 è stato elaborato nel tentativo di fornire applicazione concreta e dettagliata agli obiettivi fissati dal CHG 2008. In particolare, il nuovo CHG prevede:

- il miglioramento della qualità dell'azione dell'Unione nella gestione delle crisi civili, attraverso un perfezionamento delle procedure operative ed un potenziamento delle dinamiche di addestramento;
- il rafforzamento della disponibilità di forze operative da impegnare nelle missioni, attraverso un continuo processo di revisione effettuato dagli Stati membri;
- lo sviluppo di nuovi strumenti e applicazioni operativi in grado di migliorare l'abilità dell'Unione di pianificare e condurre le missioni in tutte le loro fasi;
- il raggiungimento di nuove sinergie tra civili e militari, e tra operatori attivi nel terzo pilastro come EUROPOL (European Police Office, Ufficio europeo di polizia) ed EUROJUST (EU Judicial Cooperation Unit, Unità di cooperazione giudiziaria dell'UE).

L'Headline Goal prevede una doppia fase di consultazione, alla conclusione della quale, nel 2010, verranno presentate le Direttive ministeriali finali.

### **3.1.2.4. Forze civili a disposizione dell'UE**

In base agli obiettivi contenuti nei Civil Headline Goal, al momento gli Stati membri dell'Unione

## IAI0917

sono in grado di mettere a disposizione per eventuali missioni internazionali per la prevenzione e la gestione delle crisi, le seguenti forze civili:

- polizia: 5761 ufficiali di polizia, di cui 1.400 in grado di essere stanziati in meno di 30 giorni;
- rafforzamento dello stato di diritto: 631 funzionari qualificati per operazioni di gestione di crisi (pubblici ministeri, giudici, guardie carcerarie);
- amministrazione civile: pool di esperti del settore, composto da 565 unità, rapidamente dispiegabili nel teatro della crisi.
- protezione civile: 579 esperti, attivabili 24 ore su 24, all'interno di squadre di valutazione o coordinamento; 4.445 uomini, rapidamente schierabili in squadre di intervento da massimo 2000 unità;
- monitoraggio: 505 esperti in grado di monitorare situazioni di prevenzione e soluzione dei conflitti, di gestione delle crisi e di peace-building.

## 3.2. I QUARTIERI GENERALI DELL'UNIONE EUROPEA

In un'operazione condotta dall'UE, la catena di comando è articolata su tre livelli di quartier generale:

- **Comando dell'operazione (Operational Headquarters, OHQ)**: quartier generale di livello strategico. E' il comando permanente del comandante dell'operazione, situato fuori dalla zona delle operazioni. Normalmente incaricato della pianificazione delle operazioni, costituisce, proietta, sostiene e ripristina una forza UE.
- **Comando delle forze (Force Headquarters, FHQ)**: quartiere generale di livello operativo. E' il comando di una forza UE schierata nella zona delle operazioni. Quartier generale interarmi di teatro, normalmente dispiegato nella zona delle operazioni.
- **Comando componente (Component Headquarters, CCHQ)**: quartiere generale di livello tattico. Si tratta del quartier generale delle componenti (terrestre, aerea, navale) dispiegate per l'operazione.

### 3.2.1. LA GESTIONE DELLE OPERAZIONI UE

#### Operazioni militari condotte in autonomia dall'Unione Europea

Sono due le opzioni possibili:

1. Si ricorre ad un sistema di attribuzione di compiti e funzioni noto come “**nazione-quadro**”, in base al quale uno Stato membro prende su di sé l'onere di ospitare nelle proprie strutture nazionali il Comando dell'operazione, il quale dirige il Comando delle forze, anch'esso messo a disposizione dallo Stato membro che conduce le operazioni sul terreno.

Tra i paesi UE che attualmente forniscono un Comando dell'operazione, la cui messa a disposizione è prevista nel catalogo delle forze dell'UE. Vi sono il Regno Unito (Northwood), la Francia (Mont Valérien), la Germania (Potsdam), la Grecia (Larissa) e l'Italia (Roma,



## IAI0917

Centocelle). Ad esempio, l'Operazione Artemis e EUFOR Ciad hanno utilizzato Mont Valérien come Operational Headquarters mentre EUFOR RD Congo Potsdam. Il quartier generale britannico è attualmente utilizzato per l'operazione militare marittima EU NAVFOR.

Per preservare la dimensione europea delle operazioni, una cellula di pianificazione civile-militare, istituita in seno allo Stato maggiore dell'UE, affianca il quartier generale della nazione-quadro nel comando delle operazioni. La cellula è divenuta interamente operativa all'inizio del 2006.

- 2. EU Operations Centre (EU OpsCentre):** creato nel gennaio 2007 all'interno della Cellula di pianificazione civile/militare presso lo Stato Maggiore UE, è attivabile in caso di operazioni autonome condotte dall'Unione Europea. Ad oggi, non è mai stato utilizzato.

E' un'opzione aggiuntiva rispetto ai Comandi nazionali, che restano l'opzione principale per la pianificazione e condotta delle operazioni militari autonome UE. Si può ricorrere ad esso per operazioni di circa 2.000 uomini che richiedano una componente sia civile che militare.

Non si tratta di un quartier generale permanente ma attivabile in breve tempo dal Consiglio come centro operativo e posto sotto l'autorità del comandante designato per una missione qualora non sia stato individuato un HQ nazionale per la risposta civile-militare.

Nel caso di un'operazione di natura prevalentemente militare, circa 89 funzionari militari e civili sono in grado di avviare la pianificazione delle operazioni dopo 5 giorni dalla decisione assunta dai Ministri. Il Centro raggiunge la piena capacità di comando dell'operazione non oltre 20 giorni dopo la decisione politica. Lo staff dell'OpsCentre dell'UE è composto dal Key Nucleus permanente (8 funzionari), da personale double-hatted dello Stato Maggiore UE e da altri rappresentanti del Segretariato Generale del Consiglio, come pure da ulteriori rinforzi dai Comandi nazionali degli Stati membri. Essi conducono la pianificazione sotto l'autorità del Comandante delle Operazioni. La componente civile dell'OpsCentre resta sotto il controllo del Segretariato Generale del Consiglio (DG Relazioni Esterne).

L'OpsCentre assicura inoltre il contatto con il Comando delle forze e con le altre strutture politico-militari dell'UE.

Uno dei principali vantaggi di quest'integrazione civile-militare è che esperti civili e ufficiali militari risiedono nelle stesse strutture e lavorano a stretto contatto. Ciò dovrebbe migliorare il coordinamento e la cooperazione civile-militare nella gestione delle crisi.

## Operazioni militari UE con attivazione degli accordi Berlin Plus (NATO)

Gli **accordi Berlin Plus** tra UE e NATO sono stati negoziati nel 2002 sulla falsariga di un'intesa tra la NATO e l'UEO (di cui l'UE ha progressivamente assorbito le funzioni relative alla gestione delle crisi) raggiunta nel 1996 a Berlino (di qui il nome).

La versione integrale degli accordi è classificata<sup>17</sup>. Essi sono volti a permettere un supporto della NATO ad operazioni UE, disponendo principalmente:

---

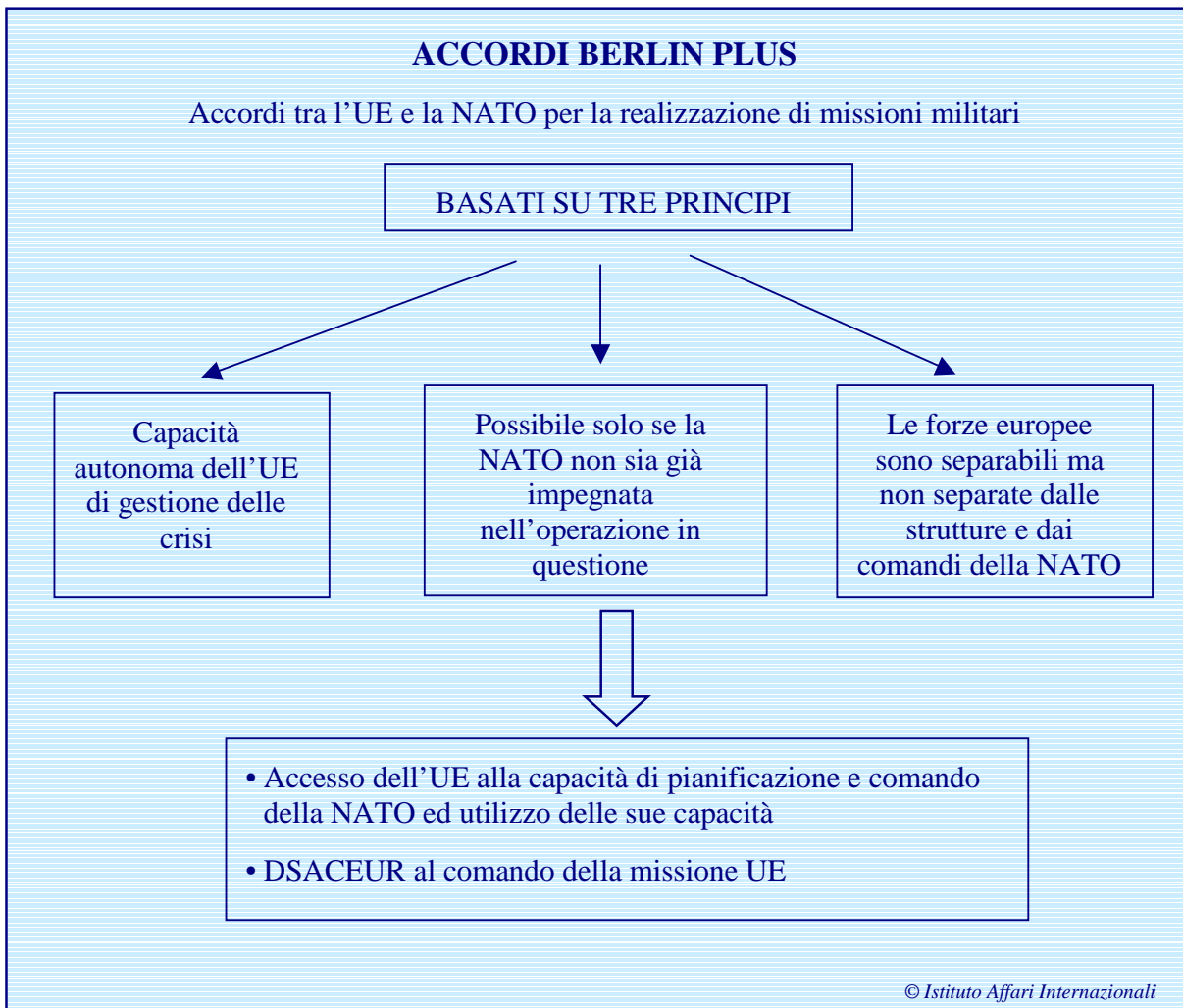
<sup>17</sup> L'accordo si compone di sette capitoli: Accordo di Sicurezza UE/NATO; accesso assicurato alle capacità di pianificazione della NATO per operazioni UE di gestione delle crisi; disponibilità di mezzi e capacità della NATO per le operazioni militari della PESD; procedure per la messa a disposizione dell'UE ed il ritorno nella disponibilità NATO di tali mezzi e capacità, termini di riferimento per l'impiego del Vice Comandante supremo delle forze alleate in Europa; modalità di consultazione reciproca nel contesto di un'operazione PESD che si avvalga di mezzi e capacità della NATO; accordi per lo sviluppo in ambito NATO ed UE di capacità militari e coerenti e tali da rafforzarsi a vicenda. Cfr. [http://www.nato.int/shape/news/2003/shape\\_eu/se030822a.htm](http://www.nato.int/shape/news/2003/shape_eu/se030822a.htm)



## **IAI0917**

- l'accesso garantito alle capacità di pianificazione operativa e di comando della NATO del Quartier Generale Supremo delle Potenze Alleate in Europa (Supreme Headquarters Allied Powers Europe, SHAPE) a Mons (Belgio);
- in tal caso i contatti con le autorità UE, che mantengono il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni, sono assicurati da una cellula di collegamento UE presso Shape ed il comando delle operazioni affidato al D-SACEUR vice-comandante supremo delle forze alleate in Europa, per prassi un europeo che riferisce solo alle autorità UE (al Consiglio che lo nomina);
- presunzione di disponibilità di assetti e capacità collettive NATO (appartengono alla NATO, non ai suoi membri in quanto tali); principalmente si tratta di sistemi C3 (Comando, Controllo e Comunicazione) e Airborne Warning And Control System (AWACS).

Gli accordi Berlin Plus restano un manuale tecnico, non uno strumento politico. In pratica la NATO per acconsentire all'utilizzo di proprie strutture e assetti non deve essere impegnata in quanto tale nella medesima missione non Articolo 5 del Trattato NATO e deve ottenere l'accordo unanime dei propri membri. Ad oggi, gli accordi Berlin Plus sono stati attivati in due occasioni: l'operazione Concordia nell'ex Repubblica Jugoslava di Macedonia (Former Yugoslav Republic of Macedonia, FYROM) nel 2003 e l'operazione EUFOR Althea in Bosnia Erzegovina nel 2004.



In caso di attivazione degli accordi Berlin Plus, al vertice del Quartier Generale Supremo delle Potenze Alleate in Europa (Supreme Headquarters Allied Powers Europe = NATO OHQ), vi è il Supremo Comandante Alleato in Europa (Supreme Allied Commander Europe, SACEUR), supportato dal suo Vice, il Deputy SACEUR (DSACEUR), e dal Capo di Stato Maggiore (tutti generali a quattro stelle). Il ruolo di SACEUR è sempre attribuito ad un generale americano, mentre quelli di DSACEUR e quello di Capo di Stato Maggiore sono ora permanentemente assegnati, rispettivamente, al Regno Unito e alla Germania.

Inoltre, il DSACEUR riveste il ruolo di Comandante delle operazioni europee qualora l'UE, in base agli accordi Berlin Plus, si avvalga degli assetti e delle capacità NATO. In questo caso, in supporto alla preparazione delle operazioni e al Comandante delle operazioni interviene la cellula permanente dell'UE presso il Quartier generale supremo delle potenze alleate in Europa (Supreme Headquarters Allied Powers Europe, SHAPE). Decisa dall' "Agreement on

<sup>18</sup> Fonte: Riccardo Alcaro, Valerio Briani, Ettore Greco, Michele Nones, Stefano Silvestri (a cura di) *La NATO e la difesa europea: sviluppi recenti, scenari e ruolo dell'Italia*, Istituto Affari Internazionali, Roma, aprile 2009.

## **IAI0917**

Military Permanent Arrangements establishing a NATO Liaison Team at EUMS and an EU cell at SHAPE” dell’ottobre 2005, è attiva dal marzo 2006; essa risulta composta da personale civile (4) e militare (14) dello European Union Staff Group proveniente da 18 paesi (Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Spagna, Svezia e Gran Bretagna).

### **3.3. LE CATENE DI COMANDO<sup>19</sup>**

#### **3.3.1. LE OPERAZIONI MILITARI - Artemis RD Congo**

Per garantire coerenza alla risposta dell’Unione, la Presidenza, il SG/AR, il Rappresentante Speciale dell’UE (EUSR), il Comandante delle Operazioni (EU Operation Commander) ed il Comandante delle Forze (EU Force Commander) assicurano il coordinamento delle rispettive attività con riferimento all’implementazione dell’azione comune.

La Presidenza, in coordinamento con il SG/AR, agisce come primario punto di contatto politico con le Nazioni Unite, con le autorità locali, e con gli altri attori coinvolti.

I poteri decisionali relativi agli obiettivi ed al termine della missione sono attribuiti al Consiglio, assistito dal SG/AR, che riceve rapporti dal COPS ad intervalli regolari.

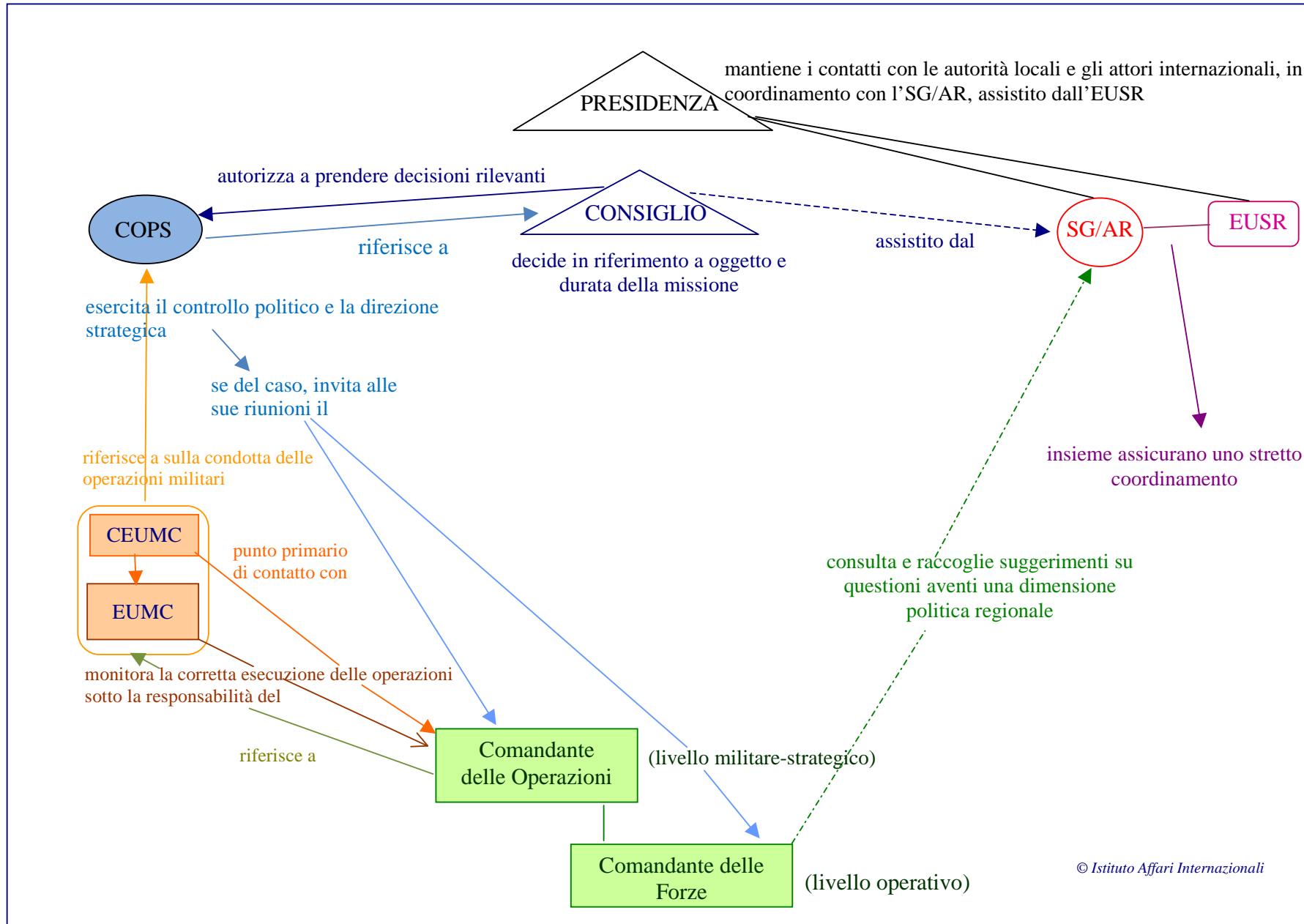
Sotto la responsabilità del Consiglio, il COPS esercita il controllo politico e la direzione strategica dell’operazione militare. Il Consiglio autorizza il COPS a prendere decisioni rilevanti, anche relativamente alla nomina del Comandante delle Operazioni e/o il Comandante delle Forze. Inoltre, viene riconosciuto al COPS il potere di emendare l’OPLAN (Operational Plan, il Piano di esecuzione dell’operazione, di competenza del Comandante delle Operazioni, che sancisce di fatto l’inizio della fase di dispiegamento della missione sul campo) la catena di comando e le regole d’ingaggio. Il COPS fornisce regolarmente rapporti al Consiglio, e riceve rapporti dal Presidente del Comitato Militare dell’UE (Chairman of the European Union Military Committee, CEUMC) relativamente alla condotta dell’operazione militare, a intervalli regolari. Il COPS può invitare il Comandante delle Operazioni e/o il Comandante delle Forze alle proprie riunioni, ove lo ritenga appropriato.

L’EUMC monitora la giusta esecuzione dell’operazione militare, che viene condotta sotto la responsabilità del Comandante delle Operazioni. L’EUMC riceve rapporti dal Comandante delle Operazioni a intervalli regolari. Può invitare il Comandante delle Operazioni e/o il Comandante delle Forze alle proprie riunioni, ove lo ritenga necessario. Il CEUMC agisce come il punto di contatto primario con il Comandante delle Operazioni.

Senza pregiudizio per la catena di comando, il Comandante delle Forze si consulta e prende in considerazione la guida politica dell’EUSR, con riferimento particolare a questioni concernenti la dimensione politica regionale, eccetto quando si rendano necessarie decisioni urgenti.

---

<sup>19</sup> A cura di Rosa Rosanelli.



### **3.3.2. LE MISSIONI CIVILI – European Monitoring Mission in Georgia, EUMM Georgia**

La missione di monitoraggio in Georgia EUMM ha una catena di comando unificata in linea con altre operazioni di gestione delle crisi dell'Unione.

I poteri decisionali relativi agli obiettivi ed al termine della missione restano attribuiti al Consiglio, che riceve rapporti dal COPS a intervalli regolari.

Il COPS garantisce, sotto la responsabilità del Consiglio, il controllo politico e la direzione strategica della missione. A tal riguardo, il Consiglio autorizza il COPS a prendere le decisioni rilevanti in materia di controllo politico e direzione strategica delle operazioni (in accordo con il terzo paragrafo dell'Art. 25 del TUE), incluso il potere nominare il Capo della Missione, su proposta dell'SG/AR, e di emendare l'OPLAN ed il Concetto Operativo (CONOPS). Il COPS invia al Consiglio rapporti a intervalli regolari, riceve rapporti dal Comandante dell'Operazione Civile e dal Capo della Missione su questioni rientranti nelle rispettive aree di responsabilità.

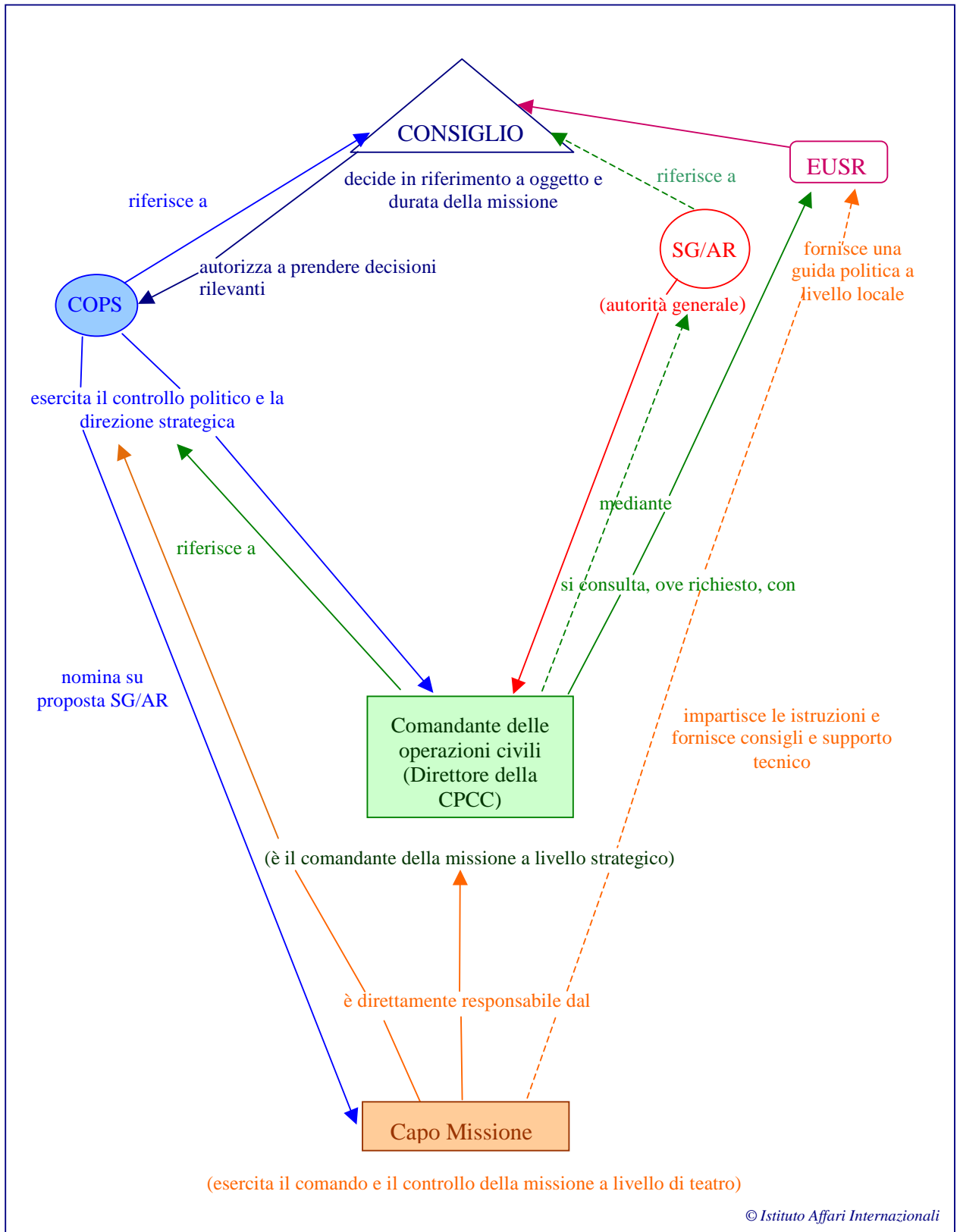
Il Direttore della CPCC (Civilian Planning and Conduct Capability Director) è il Comandante dell'Operazione Civile. Il Comandante dell'Operazione Civile, sotto il controllo politico e la direzione strategica del COPS, e la generale supervisione dell'SG/AR, è il comandante della missione a livello strategico. Egli:

- assicura l'effettiva implementazione delle decisioni del Consiglio nonché del COPS;
- esercita il comando e il controllo della missione a livello strategico;
- fornisce istruzioni a livello strategico al Capo della Missione e gli fornisce consigli e sostegno tecnico;
- fa rapporto al Consiglio attraverso il SG/AR.

Il Capo della Missione ha la responsabilità, il comando e controllo della missione a livello di teatro ed è direttamente responsabile dinanzi al Comandante dell'Operazione Civile. Egli:

- esercita il controllo operativo sulla missione;
- assume la gestione giornaliera ed il coordinamento delle attività;
- esercita il comando e il controllo sul personale e sulle unità, insieme alla responsabilità logistica e amministrativa, sulle risorse e le informazioni a disposizione della missione;
- invia istruzioni a tutto lo staff per la condotta effettiva della missione nel teatro, assumendone il coordinamento e la gestione giornaliera, e seguendo le istruzioni a livello strategico del Comandante civile delle operazioni.

L'EUSR si consulta, quando necessario, con il Comandante dell'Operazione Civile; al contempo fornisce, senza pregiudizio della catena di comando, la guida politica locale al Capo della Missione.



### **3.3.3. LE MISSIONI CIVILI - MILITARI – European Union Mission in support of Security Sector Reform in Guinea-Bissau, EU SSR Guinea-Bissau**

La missione PESD civile-militare in Guinea-Bissau ha una catena di comando unificata in linea con le altre operazioni di gestione delle crisi dell'Unione.

In questo contesto il COPS, sotto la responsabilità del Consiglio, esercita il controllo politico e la direzione strategica della missione. Il Consiglio autorizza il COPS a prendere le decisioni rilevanti in materia di controllo politico e direzione strategica delle operazioni (in accordo con il terzo paragrafo dell'Art. 25 del TUE), incluso il potere di nominare il Capo della Missione, su proposta dell'SG/AR, e di emendare l'OPLAN ed il CONOPS. Il COPS fornisce regolarmente relazioni al Consiglio, mentre riceve su basi regolari rapporti da parte del Comandante dell'Operazione Civile e del Capo della Missione sulle attività di loro responsabilità. Il potere decisionale relativo agli obiettivi ed alla durata della missione resta in ogni caso nelle mani del Consiglio.

Il Direttore della CPCC (Civilian Planning and Conduct Capability Director) è il Comandante dell'Operazione Civile. Il Comandante dell'Operazione Civile, sotto il controllo politico e la direzione strategica del COPS e la generale supervisione dell'SG/AR, è il comandante della missione a livello strategico. Egli:

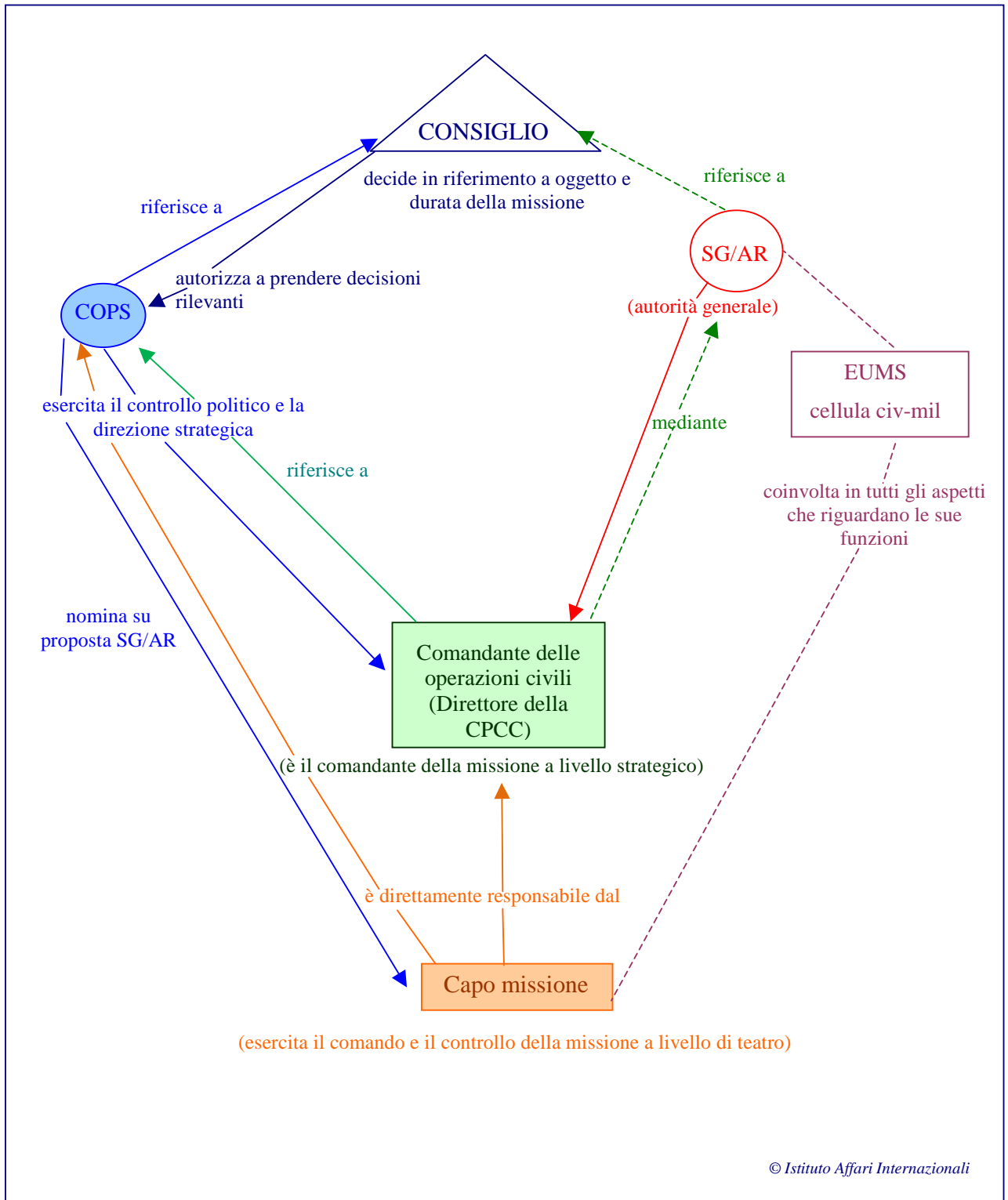
- assicura l'effettiva implementazione delle decisioni del Consiglio nonché del COPS;
- esercita il comando e il controllo della missione a livello strategico;
- fornisce istruzioni a livello strategico al Capo della Missione e gli fornisce consigli e sostegno tecnico;
- fa rapporto al Consiglio attraverso il SG/AR.

Il Capo della Missione assume la responsabilità ed esercita il comando ed il controllo della missione a livello di teatro. Così come assegnato dal Comandante dell'Operazione Civile, di fronte al quale è responsabile, egli:

- esercita il controllo operativo sulla missione;
- assume la gestione giornaliera ed il coordinamento delle attività;
- esercita il comando e il controllo sul personale e sulle unità, insieme alla responsabilità logistica e amministrativa, sulle risorse e le informazioni a disposizione della missione;
- invia istruzioni a tutto lo staff per la condotta effettiva della missione nel teatro, assumendone il coordinamento e la gestione giornaliera e seguendo le istruzioni a livello strategico del Comandante civile delle operazioni.

Assistito dal SG/AR, il Capo della Missione elabora l'OPLAN, che dove in ogni caso ottenere l'approvazione del Consiglio.

La Cellula Civile-Militare (Civ-Mil Cell) dell'EUMS è coinvolta in tutti gli aspetti che riguardano le sue funzioni.





### 3.4. II FINANZIAMENTO DELLA PESC E DELLA PESD

(Art. 28 TUE → Art. 41 Trattato Lisbona)

- **A CARICO DEL BILANCIO DELL'UE** (= budget comunitario, capitolo “Relazioni Esterne”. Esiste tuttavia una certa flessibilità circa le linee di budget cui attribuire le spese):
  - spese amministrative per la PESC
  - spese operative della PESC, “eccetto le spese derivanti da operazioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa” (a meno che il Consiglio decida altrimenti)

Da ciò deriva che le missioni PESD civili sono finanziate dal budget comunitario.

- **A CARICO DEGLI STATI MEMBRI** (secondo un criterio di ripartizione basato sul prodotto nazionale lordo<sup>20</sup>): operazioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa, cioè le operazioni militari PESD

#### 3.4.1. MODALITA' DI FINANZIAMENTO DELLE OPERAZIONI MILITARI PESD

Se il finanziamento delle missioni civili della PESD rientra nel bilancio dell'UE, per quello delle operazioni militari sono due le modalità di riferimento:

- “*costs lie where they fall*” = ogni Stato paga le spese del suo contingente;
- meccanismo ATHENA

Il meccanismo ATHENA, tuttavia, finanzia esclusivamente i costi comuni delle operazioni militari UE che rappresentano una percentuale molto bassa dei costi totali, circa il 10%. Di conseguenza, di prassi, viene applicato il principio “*cost lie where they fall*”.

##### 3.4.1.1. Il meccanismo ATHENA

Istituito dalla decisione comune 2004/197/PESC, del 23 febbraio 2004, e recentemente modificato dalla decisione comune 2008/975/PESC del dicembre 2008.

ATHENA finanzia esclusivamente i costi comuni di:

- operazioni militari UE (per il dettaglio vedi oltre lista dei costi comuni);
- azioni di sostegno militare (cioè azioni militari dell'UE a supporto di uno Stato terzo o di un'organizzazione terza, che non sono sotto il comando UE): i costi definiti come comuni sono fissati caso per caso dal Consiglio.

Sono gli Stati membri a finanziare ATHENA in modo proporzionale al PIL.

#### **Modalità di gestione di ATHENA:**

---

<sup>20</sup> In realtà, il Consiglio ha dato un'interpretazione piuttosto restrittiva di questa disposizione. Infatti, tale criterio si adotta solo per una parte molto ristretta dei costi delle operazioni PESD, quelli che rientrano nella categoria dei costi comuni.

## **IAI0917**

ATHENA è gestito da un Comitato Speciale, composto dai rappresentanti degli Stati Membri che contribuiscono al finanziamento di ciascuna operazione.

La Commissione partecipa agli incontri del Comitato Speciale. Possono inoltre partecipare alle riunioni del Comitato Speciale (ma non alle votazioni) gli Stati terzi che contribuiscono al finanziamento dell'operazione.

### **ELENCO DEI COSTI COMUNI A CARICO DI ATHENA**

- Costi comuni indipendentemente dal momento in cui insorgano (anche non direttamente collegabili ad un'operazione specifica) - Allegato I decisione comune 2008/975/PESC:
  - spese di missione sostenute dal comandante dell'operazione per la presentazione dei conti dell'operazione al Comitato Speciale;
  - risarcimento danni e costi a seguito di richieste di indennizzo;
  - costi per l'eventuale immagazzinamento di materiali acquistati in comune per un'operazione.
- Costi comuni OPERATIVI relativi alla fase preparatoria di un'operazione – Allegato II decisione comune 2008/975/PESC:
  - costi incrementali delle missioni esplorative, di accertamento dei fatti e ricognizioni in vista di una specifica operazione UE: trasporto, alloggio, mezzi di comunicazioni operative, ingaggio personale civile locale;
  - servizi medici: eventuali evacuazioni mediche d'urgenza di coloro che partecipano alle missioni esplorative e ai preparativi.
- Costi comuni OPERATIVI relativi alla fase attiva (cioè dalla nomina del comandante dell'operazione alla data in cui il comando cessa la sua attività) di un'operazione – Allegato III-A decisione comune 2008/975/PESC:
  - Costi incrementali dei comandi rischierabili o fissi:
    - costi di trasporto;
    - amministrazione: dalle attrezzature ai servizi contrattuali e le utenze;
    - personale civile ingaggiato nei comandi per esigenze dell'operazione: personale dell'UE, di organizzazioni internazionali, locale;
    - comunicazioni tra comandi e tra comandi e forze;
    - trasporti spostamenti;
    - caserme e alloggi;
    - informazione del pubblico;
    - rappresentanza e ricevimento.
  - Costi incrementali per sostenere la forza nel suo insieme:
    - lavori relativi allo schieramento e alle infrastrutture (aeroporti, porti, ferrovie, strade, forniture di energia, acqua, depositi, movimento a terra e protezione passiva delle forze);
    - segni di identificazione;

## IAI0917

- servizi medici;
  - acquisizione di informazioni.
- Costi incrementali per il ricorso dell'UE a mezzi e capacità NATO

Tale elenco di costi comuni a carico di ATHENA è ampliabile laddove il Consiglio decida in tal senso o se richiesto dal comandante dell'operazione e approvato dal Comitato Speciale.

Il bilancio PESC del 2008 è stato pari a circa 285 milioni di euro, di cui la maggior parte (poco meno del 90%) è stata destinata al finanziamento delle missioni civili<sup>21</sup>.

### **3.4.2. LE NOVITÀ INTRODOTTE DAL TRATTATO DI LISBONA**

#### o Accesso al bilancio dell'UE per iniziative PESC urgenti

Per iniziative urgenti nell'ambito della PESC (= preparativi di missioni di cui agli Articoli 42 e 43 → Petersberg Tasks ampliati in base al Trattato di Lisbona) il Consiglio stabilisce le procedure specifiche per il rapido accesso agli stanziamenti del bilancio dell'UE. Necessaria la previa consultazione del Parlamento europeo.

#### o Fondo iniziale costituito dai contributi degli Stati membri

I preparativi delle missioni di cui sopra che non sono a carico del bilancio UE sono finanziati mediante un fondo iniziale costituito dai contributi degli Stati membri. Su proposta del SG/AR, il Consiglio decide a maggioranza qualificata in merito a:

- dotazioni finanziarie del fondo iniziale;
- modalità di gestione del fondo;
- modalità di controllo finanziario.

Il Consiglio autorizza l'AR/HG a ricorrere a tale fondo. Il SG/AR riferisce al Consiglio sull'esecuzione di tale mandato.

---

<sup>21</sup> Consiglio dell'Unione Europea, Segretariato Generale, Relazione annuale del Consiglio al Parlamento europeo sugli aspetti principali e le scelte di base della PESC 2008, Bruxelles.

## 3.5. LE MISSIONI PESD IN CORSO

<u>NOME</u>	<u>BASE GIURIDICA E QUADRO TEMPORALE*</u>	<u>OBIETTIVI</u>	<u>QUARTIERI GENERALI</u>	<u>ORGANICO</u>
<b>EUFOR ALTHEA</b> Operazione militare dell'UE in Bosnia-Erzegovina	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 1575 (2004) del 22 novembre 2004</li> <li>• Accordi Berlin Plus</li> <li>• Azione comune del Consiglio 2004/570/PESC del 12 luglio 2004</li> <li>• Azione comune 2007/720/PESC dell'8 novembre 2007</li> </ul> Dal 2 dicembre 2004 (in sostituzione della missione NATO SFOR) al 21 novembre 2009 (probabile estensione temporale e futura riconfigurazione di organico e mandato)	Contribuire alla creazione delle condizioni di sicurezza, gestire gli aspetti residuali degli Accordi di Dayton/Parigi del 1995 e garantire a tutti gli attori dell'Unione Europea e della comunità internazionale la possibilità di svolgere i propri compiti	Supreme Headquarters Allied Powers Europe (Bruxelles) (Comando dell'operazione, Operational Headquarters, OHQ)  Sarajevo (Comando delle forze, Force Headquarters, FHQ)	2.200 militari
<b>EUPM</b> Missione di polizia dell'UE in Bosnia-Erzegovina	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Azione comune 2002/210/PESC dell'11 marzo 2002, in linea con l'Allegato 11 agli Accordi di Dayton/Parigi del 1995</li> <li>• Azione comune 2007/749/PESC del 19 novembre 2007</li> </ul> Dal 1 gennaio 2003 (in sostituzione dell'International	Organizzare attività di addestramento, monitoraggio ed ispezione al fine di dotare la Bosnia-Erzegovina di un corpo di polizia in linea con gli standard europei ed internazionali	Bruxelles (CPCC**)  Sarajevo (quartier generale)	201 funzionari di polizia + 220 funzionari di polizia locali

	Police Task Force delle Nazioni Unite) al 31 dicembre 2009			
<b>EULEX KOSOVO</b> Missione dell'UE sullo stato di diritto in Kosovo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Azione comune 2008/124/PESC del 4 febbraio 2008</li> <li>• Azione comune 2009/445/PESC del 9 giugno 2009</li> </ul> Dal 16 febbraio 2008 al 14 giugno 2010 (probabile estensione temporale del mandato)	Supportare le autorità del Kosovo mediante attività di monitoraggio, addestramento e consulenza in tutti gli ambiti relativi allo stato di diritto, in particolare la polizia e il sistema giudiziario	Bruxelles (CPCC) Pristina (quartier generale)	1.710 funzionari + 925 funzionari locali
<b>EUMM Georgia</b> Missione di vigilanza dell'UE in Georgia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Azione comune 2008/736/PESC del 15 settembre 2008</li> <li>• Azione comune 2009/294/PESC del 23 marzo 2009</li> </ul> Dal 1 ottobre 2008 al 1 ottobre 2009 (probabile estensione temporale del mandato)	Contribuire alla stabilizzazione della Georgia e della regione circostante in linea con gli Accordi del 12 agosto e dell'8 settembre 2008 e le conseguenti misure di attuazione	Bruxelles (CPCC) Tbilisi (quartier generale)	350 funzionari
<b>EUPOL COPPS</b> Missione di polizia dell'UE per i Territori Palestinesi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Azione comune 2005/797/PESC del 14 novembre 2005</li> <li>• Azione comune 2008/958/PESC del 16 dicembre 2008</li> </ul> Dal 1 gennaio 2006 al 31 dicembre 2010	Contribuire all'istituzione di un corpo di polizia efficace sotto direzione palestinese, in linea con gli standard internazionali	Bruxelles (CPCC) Ramallah (quartier generale)	41 funzionari di polizia + 16 funzionari di polizia locali
<b>EUBAM Rafah</b> Missione dell'UE di assistenza alle frontiere per il valico di	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Azione comune 2005/889/PESC del 12 dicembre 2005</li> <li>• Azione comune 2008/862/PESC del 10 novembre 2008</li> </ul>	Assicurare una presenza come parte terza al fine di contribuire all'apertura del valico e di rafforzare la	Bruxelles (CPCC) Ashkelon (quartier	20 funzionari + 7 funzionari locali

**IAI0917**

per il valico di Rafah***	del 10 novembre 2008 Dal 24 novembre 2005 al 24 novembre 2009	fiducia tra il governo di Israele e l'Autorità Palestinese	(quartier generale)	
<b>EUJUST LEX</b> Missione integrata dell'UE sullo stato di diritto per l'Iraq	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Azione comune 2005/190/PESC del 7 marzo 2005</li> <li>• Azione comune 2009/475/PESC dell'11 giugno 2009</li> </ul> Dal 1 luglio 2005 al 30 giugno 2010	Rafforzare lo stato di diritto, promuovere la cultura del rispetto dei diritti umani in Iraq ed offrire opportunità di sviluppo professionale per i funzionari iracheni delle varie componenti del settore della giustizia penale	Bruxelles (attività di formazione e consulenza) Baghdad (Liaison team e future attività pilota)	37 funzionari
<b>EUPOL AFGHANISTAN</b> Missione di polizia dell'UE in Afghanistan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Azione comune 2007/369/PESC del 30 maggio 2007</li> <li>• Azione comune 2008/643/PESC del 4 agosto 2008</li> </ul> Dal 15 giugno 2007 al 15 giugno 2010	Contribuire all'istituzione sotto direzione afghana di un corpo di polizia in linea con gli standard internazionali, in grado di garantire un'adeguata interazione con il sistema giudiziario penale, in accordo con la consulenza politica e l'opera di rafforzamento istituzionale degli altri attori della comunità internazionale	Bruxelles (CPCC) Kabul (quartier generale)	245 funzionari + 169 funzionari locali
<b>EU NAVFOR SOMALIA – Operazione Atalanta</b> Operazione militare dell'UE volta a	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 1814 (2008) del 15 maggio 2008, n. 1816 (2008) del 2 giugno 2008, n. 1838 (2008) del</li> </ul>	Proteggere i convogli marittimi del Programma alimentare mondiale (PAM) che forniscono aiuti alimentari agli sfollati in	Northwood (Regno Unito, OHQ) SPS Numancia (Fregata)	1.500 militari circa

**IAI0917**

<p>dell'UE volta a contribuire alla dissuasione, alla prevenzione e alla repressione degli atti di pirateria e delle rapine a mano armata al largo della Somalia</p>	<p>7 ottobre 2008, n. 1846 del 2 dicembre 2008</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Azione comune 2008/851/PESC del 10 novembre 2008</li> </ul> <p>Dal 13 dicembre 2008 al 13 dicembre 2010</p>	<p>Somalia e le navi vulnerabili che navigano al largo delle coste somale e contribuire alla deterrenza, la prevenzione e la repressione degli atti di pirateria e delle rapine a mano armata al largo della Somalia</p>	<p>(Fregata spagnola presente in loco, FHQ)</p>	
<p><b>EU SSR GUINEA-BISSAU</b></p> <p>Missione dell'UE a sostegno della riforma del settore della sicurezza nella Repubblica di Guinea-Bissau</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Azione comune 2008/112/PESC del 12 febbraio 2008</li> <li>• Azione comune 2009/405/PESC del 18 maggio 2009</li> </ul> <p>Dal 1 giugno 2008 al 30 novembre 2009</p>	<p>Fornire consulenza e assistenza alle autorità locali nell'attuazione della riforma del settore della sicurezza in linea con il Partenariato strategico Africa-UE (avviato nel 2007) e con gli sforzi della comunità internazionale, al fine di agevolare un ulteriore impegno dei donatori</p>	<p>Bruxelles (CPCC)</p> <p>Bissau (quartier generale)</p>	<p>19 esperti civili-militari + 11 funzionari locali</p>
<p><b>EUPOL RD CONGO</b></p> <p>Missione di polizia dell'UE nell'ambito della riforma del settore della sicurezza e della sua interfaccia con la giustizia nella Rep. Democratica del Congo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Azione comune 2007/405/PESC del 12 giugno 2007</li> <li>• Azione comune 2009/466/PESC del 15 giugno 2009</li> </ul> <p>Dal 1 luglio 2007 al 30 giugno 2010</p>	<p>Supportare la riforma del settore della sicurezza in riferimento alla creazione di una forza di polizia professionale e multietnica ed alla sua interazione con il sistema della giustizia</p>	<p>Bruxelles (CPCC)</p> <p>Kinshasa (quartier generale)</p>	<p>53 funzionari + 9 funzionari locali</p>

**IAI0917**

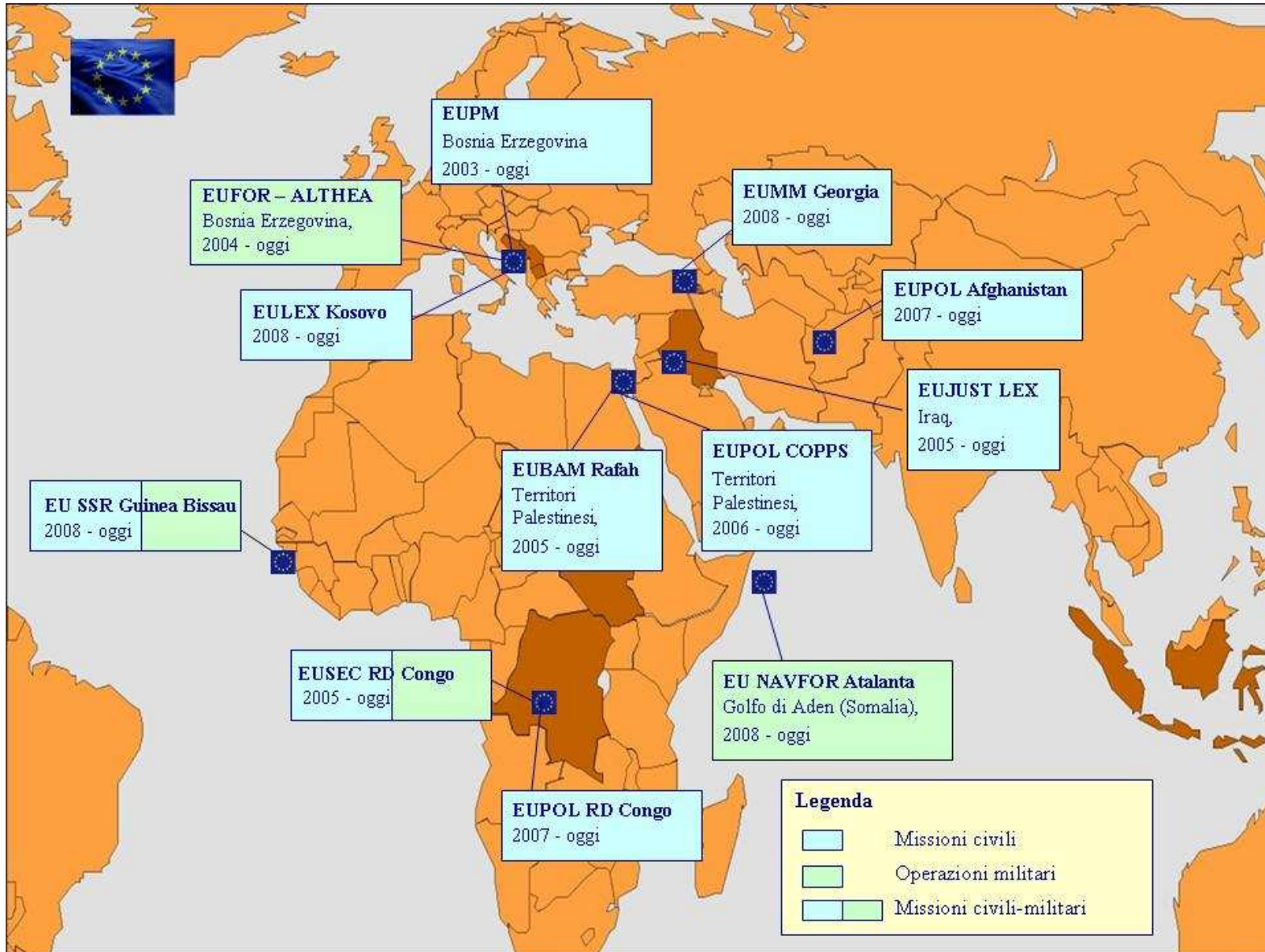
<b>EUSEC RD Congo</b> Missione dell'UE di consulenza e di assistenza per la riforma del settore della sicurezza nella Rep. Democratica del Congo	<ul style="list-style-type: none"><li>• Azione comune 2005/355/PESC del 2 maggio 2005</li><li>• Azione comune 2009/509 del 25 giugno 2009</li></ul> Dall'8 giugno 2005 al 30 settembre 2009	Fornire consulenza ed assistenza alle autorità congolese responsabili della sicurezza ed assicurare la promozione di politiche compatibili con il rispetto dei diritti umani, il diritto internazionale umanitario, gli standard democratici e lo stato di diritto	Bruxelles (CPCC)  Kinshasa (quartier generale)	60 esperti civili-militari
---	---	--	--	----------------------------

\* Sono riportate la prima e l'ultima azione comune del Consiglio relative alle operazioni militari o missioni.

\*\* Civilian Planning and Conduct Capability (Capacità civile di pianificazione e condotta).

\*\*\* Le attività operative sono sospese dal giugno 2007 a causa di condizioni di sicurezza insufficienti. Il CAGRE del 18 maggio 2009 ha però confermato l'intenzione di riprendere le attività, ove le circostanze lo consentano.





Elaborazione IAI su dati del Consiglio dell'Unione Europea.

## ***RIFERIMENTI***

Riccardo Alcaro, Valerio Briani, Ettore Greco, Michele Nones, Stefano Silvestri Stefano (a cura di), *La NATO e la difesa europea: sviluppi recenti, scenari e ruolo dell'Italia*, Rapporto realizzato nell'ambito del progetto Osservatorio di politica internazionale, promosso dalle Amministrazioni del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati e del Ministero degli Affari esteri, aprile 2009, [http://www.iai.it/pdf/Oss\\_Polinternazionale/Sicurezza\\_europea.pdf](http://www.iai.it/pdf/Oss_Polinternazionale/Sicurezza_europea.pdf).

Steven Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management. Policy and legal aspects*, The Hague, T.M.C. Asser Press, 2008.

Michele Comelli, *Il nuovo trattato di riforma dell'UE e la politica estera di sicurezza europea: cosa cambia?* Roma, Senato della Repubblica, ottobre 2007 (Contributi di Istituti di ricerca specializzati ; 78), [http://www.iai.it/pdf/Oss\\_Transatlantico/78.pdf](http://www.iai.it/pdf/Oss_Transatlantico/78.pdf).

Council of the European Union, *Conceptual framework on the European Security and Defence Policy (ESDP) dimension of the fight against terrorism*, Luxembourg, 18 March 2005, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/14797Conceptual\\_Framework\\_ESDP.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/14797Conceptual_Framework_ESDP.pdf).

Consiglio dell'Unione Europea, *Un'Europa sicura in un mondo migliore*, Strategia europea in materia di sicurezza, Bruxelles, 12 dicembre 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIT.pdf>.

Council of the European Union, *European security and defence policy: the civilian aspects of crisis management*, Brussels, June 2008, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/BackgroundJPO2008-Civilian\\_aspects\\_compressed.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/BackgroundJPO2008-Civilian_aspects_compressed.pdf).

Consiglio dell'Unione Europea, *Garantire sicurezza in un mondo in piena evoluzione*, Relazione sull'attuazione della strategia europea in materia di sicurezza (S407/08), Bruxelles, 11 dicembre 2008, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf).

Council of the European Union, *Structure of the General Secretariat*, Brussels, 2009 [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2009\\_STRUCTURE\\_GENERAL\\_SECRETARIAT\\_EN.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2009_STRUCTURE_GENERAL_SECRETARIAT_EN.pdf).

Consiglio dell'Unione Europea, Segretariato generale, *Hierarchic View of the Directorate-General E - External and Political-Military Affairs*, Ufficio delle Pubblicazioni, Bruxelles, 2009. <http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeID=7434&lang=en>

Consiglio dell'Unione Europea, Segretariato Generale, *Relazione annuale del Consiglio al Parlamento europeo sugli aspetti principali e le scelte di base della PESC 2007*, Bruxelles, 2008, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/IT\\_PESC.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/IT_PESC.pdf).

Federica Di Camillo e Valerio Briani (a cura di), *Osservatorio sulla difesa europea*, Roma, Istituto Affari Internazionali [http://www.iai.it/sections/ricerca/difesa\\_sicurezza/osservatorio/osservatorio.asp](http://www.iai.it/sections/ricerca/difesa_sicurezza/osservatorio/osservatorio.asp)

**IAI0917**

French Delegation to the EU Political and Security Committee, *Guide to European Security and Defence Policy* (ESDP), French Delegation to the EU Political and Security Committee, Bruxelles, November 2008,  
[http://www.rpfrance.eu/IMG/pdf/Guide\\_to\\_the\\_ESDP\\_nov.2008\\_EN.pdf](http://www.rpfrance.eu/IMG/pdf/Guide_to_the_ESDP_nov.2008_EN.pdf).

Unione europea, *Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea* (versione consolidata del Trattato di Lisbona), in Gazzetta ufficiale UE, n. C115 del 9 maggio 2008,  
<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:IT:HTML>.

Unione europea, *Versioni consolidate del Trattato sull'Unione europea e del Trattato che istituisce la Comunità europea* (versione consolidata del Trattato di Nizza), in Gazzetta ufficiale UE, n. C321E del 29 dicembre 2006,  
<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2006:321E:SOM:IT:HTML>.

Richard Whitman and Ana Juncos, “The Lisbon Treaty and the Foreign, Security and Defence Policy: Reforms, Implementation and the Consequences of (non-)Ratification”, in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 14, No. 1, Spring 2009, p. 25-46.



*Istituto Affari Internazionali*