



L'Unione europea e la gestione delle crisi: istituzioni e capacità

a cura di

Ettore Greco, Nicoletta Pirozzi e Stefano Silvestri



**Fondazione
Umberto Veronesi**
PER IL PROGRESSO DELLE SCIENZE

PER IL PROGETTO



Science for Peace

Abstract

Nel corso dell'ultimo decennio, l'Unione europea (Ue) ha mostrato un crescente attivismo nel'affrontare i problemi relativi alla sicurezza regionale e globale. Tuttavia, l'architettura dell'Ue per la gestione delle crisi e le sue capacità (civili e militari) non soddisfano ancora le esigenze dettate dalle attuali sfide e minacce. La presente pubblicazione offre una panoramica dei progressi compiuti dall'Ue - sia a livello istituzionale che operativo - attraverso la sua Politica di sicurezza e difesa comune (Psdc), e individua gli elementi di criticità e le potenzialità di miglioramento nei prossimi anni. Lo studio è stato condotto dall'Istituto affari internazionali (Iai) per il progetto "Science for Peace" promosso dalla Fondazione Umberto Veronesi ed è stato presentato alla seconda conferenza di "Science for Peace", Milano, 18-19 novembre 2010.

Parole chiave: *Unione europea / Politica di sicurezza e difesa comune (Psdc) / Gestione delle crisi / Operazioni militari / Cooperazione civile-militare / Servizio europeo per l'azione esterna (Seae) / Parlamento europeo / Processo decisionale*

L'Unione europea e la gestione delle crisi: istituzioni e capacità

a cura di Ettore Greco, Nicoletta Pirozzi e Stefano Silvestri*

Prefazione

Nell'ultimo decennio, l'Unione Europea ha svolto un ruolo crescente nella gestione delle crisi, sia a livello regionale che globale. Con la creazione e successiva espansione della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (Pesd), ora denominata Politica di Sicurezza e Difesa Comune (Psd), l'Ue ha acquisito una serie di strumenti operativi e istituzionali per la gestione delle crisi. A partire dal 2003, l'anno in cui la Pesd è divenuta operativa, l'Unione ha dispiegato 25 operazioni, 17 delle quali civili o civili-militari (delle quali nove sono ancora in corso).

Il modello di "sicurezza inclusiva" a cui l'Ue s'ispira mira non solo a gestire i conflitti, ma anche a prevenirli. Esso prevede un ampio spettro di attività di sostegno alla pace: peacekeeping tradizionale, attività di polizia, promozione dello stato di diritto, riforma del settore di sicurezza e sviluppo delle istituzioni post-conflitto. Questo approccio, che è alla base della Strategia europea di sicurezza adottata nel dicembre 2003, è stato rafforzato da alcune nuove disposizioni contenute nel Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

Tuttavia, l'architettura europea di gestione delle crisi e le sue potenzialità operative non rispondono pienamente alle ambizioni strategiche enunciate nei documenti Ue. È fondamentale, dunque, analizzare i punti di forza e di debolezza del sistema europeo di gestione delle crisi e individuare le iniziative e i mezzi più appropriati per rafforzarlo.

Questo volume presenta i principali risultati di una ricerca svolta dall'Istituto Affari Internazionali (Iai) nell'ambito del progetto Science for Peace promosso dalla Fondazione Umberto Veronesi. L'obiettivo è offrire un quadro d'insieme degli sviluppi più significativi delle politiche e delle azioni dell'Ue nel campo della sicurezza e della difesa europee, individuare gli elementi critici e i miglioramenti attuabili negli anni a venire.

Esso analizza gli ultimi sviluppi nell'ambito della Pesd/Psd, traccia e discute gli scenari futuri e avanza alcune proposte per rendere più coerente ed efficace il ruolo dell'Ue nella gestione delle crisi. Particolare attenzione è rivolta alle capacità sviluppate dall'Unione nei settori civile e militare e al coordinamento tra le due componenti.

Traduzione dal testo inglese a cura di Daniela Fogliada, Giordano Merlicco e Leonardo Tiengo. Edizione originale: *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making*, Roma, IAI, novembre 2010 (IAI Quaderni. English series 19), http://www.iai.it/pdf/Quaderni/Quaderni_E_19.pdf.

* Ettore Greco è direttore dell'Istituto affari internazionali (IAI); Nicoletta Pirozzi è responsabile di ricerca dell'Area Europa dello IAI; Stefano Silvestri è presidente dello IAI.

Nel primo capitolo, Christian Mölling e Claudia Major (German Institute for International and Security Affairs di Berlino) esaminano le sfide e le opportunità - in Europa e per l'Europa - nel campo della difesa, soffermandosi in particolare sugli strumenti per la messa in comune e la condivisione delle risorse, nonché sulla prospettiva più a lungo termine di un esercito europeo.

Nel secondo capitolo, Isabelle Ioannides (Vrije Universiteit di Amsterdam e Université Libre de Bruxelles) tratta, più specificatamente, della componente civile delle attività dell'Ue per la gestione delle crisi, un ambito in cui rientra non solo la ricostruzione economica, ma anche, ad esempio, la riforma dei settori della sicurezza e della giustizia in situazioni post-conflitto. L'argomento è affrontato dal punto di vista sia dell'elaborazione delle strategie sia dello sviluppo delle capacità.

Il terzo capitolo, di cui è autore Gerrard Quille (Parlamento Europeo), è dedicato al Servizio Europeo per l'Azione Esterna (Seae), una delle innovazioni più rilevanti del Trattato di Lisbona. L'autore ne esamina le caratteristiche strutturali ed operative, valutandone il potenziale impatto sulla politica estera e di sicurezza dell'Unione.

Nel quarto capitolo, Michele Comelli (Istituto Affari Internazionali di Roma) affronta il problema del controllo democratico sulla Politica Europea di Sicurezza e Difesa, valutando varie opzioni per renderlo più efficace, ma anche gli ostacoli che si frappongono alla sua attuazione. Il capitolo indica come obiettivi centrali un ruolo rafforzato del Parlamento europeo e una maggiore cooperazione interparlamentare.

Nell'ultimo capitolo, Ettore Greco, Nicoletta Pirozzi e Stefano Silvestri (Istituto Affari Internazionali di Roma) avanzano alcune raccomandazioni per migliorare le capacità e gli strumenti dell'Ue nella gestione delle crisi. L'accento è posto, in particolare, sul ruolo cruciale delle capacità in campo civile, sulla necessità di un'integrazione graduale delle risorse nazionali e di un effettivo controllo democratico sulla Psdc. Il capitolo si conclude con otto proposte specifiche miranti a fare dell'Unione un attore più coerente ed efficace sulla scena internazionale.

E. G.

Lista degli acronimi

Aesd - Ueo	Assemblea europea di sicurezza e difesa dell'Unione dell'Europa occidentale
Afet	Commissione per gli Affari esteri
Aii	Accordo inter-istituzionale
Ar	Alto rappresentante
Cards	Programma di assistenza comunitaria per la ricostruzione, lo sviluppo e la stabilizzazione
Chg 2010	Obiettivo primario civile 2010
Cimic	Cooperazione civile-militare
Civcom	Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi
Cmc	Concetto di gestione delle crisi
Cmco	Coordinamento civile-militare
Cmpd	Direzione per la gestione delle crisi e la pianificazione
Coafr	Gruppo Africa del Consiglio dell'Unione europea
Cofacc	Conferenza dei presidenti delle Commissioni Affari esteri
Cosac	Conferenza degli organismi specializzati negli affari europei e comunitari dei Parlamenti dell'Unione europea
Cpcc	Capacità civile di pianificazione e condotta
Cps	Comitato politico e di sicurezza
Crt	Squadre di reazione civile
Dcaf	Centro per il controllo democratico delle Forze armate
Dceci	Strumento di cooperazione allo sviluppo e cooperazione economica
Ddr	Disarmo, smobilitazione e reintegrazione
Dg AidCo	Ufficio di cooperazione EuropeAid
Dg Relex	Direzione generale per le Relazioni esterne
Drc	Repubblica democratica del Congo
Eatf	Flotta europea per il trasporto aereo
Ecap	Piano d'azione europeo per le capacità
Eda	Agenzia europea per la Difesa
Egf	Forza di Gendarmeria europea
Enpi	Strumento europeo di Vicinato e partenariato
Ess	Strategia europea di sicurezza
Eu Navfor Somalia	Missione navale dell'Unione europea in Somalia
Ue	Unione europea
Eufor Althea	Operazione militare dell'Unione europea in Bosnia-Erzegovina
Eulex Kosovo	Missione dell'Unione europea sullo stato di diritto in Kosovo
Eumc	Comitato militare dell'Unione europea
Eumm Georgia	Missione di monitoraggio dell'Unione europea in Georgia
Eums	Staff militare europeo
Eupat	Squadre di assistenza dell'Unione europea in materia di polizia negli stati dell'ex Repubblica di Jugoslavia
Eupm	Missione di polizia dell'Unione europea in Bosnia-Erzegovina
Eupol Afghanistan	Missione di polizia dell'Unione europea in Afghanistan
Eusr	Rappresentante speciale dell'Unione europea

Eutm Somalia	Missione militare dell'Unione europea volta a contribuire alla formazione delle forze di sicurezza somale
Hg 2010	Obiettivo primario 2010
Hhg	Obiettivo primario di Helsinki
Ipa	Strumento di assistenza pre-adesione
Ipus	Unità integrate di polizia
Jrr	Meccanismo giudiziario di reazione rapida
Mpe	Membro del Parlamento europeo
Mrr	Meccanismo di reazione rapida
Nato	Organizzazione del Trattato Nord Atlantico
Ohq	Quartier generale operativo
Pe	Parlamento europeo
Pesc	Politica estera e di sicurezza comune
Pesd	Politica europea di sicurezza e difesa
Phare	Programma di aiuto comunitario ai paesi dell'Europa centrale e orientale
Pnl	Prodotto nazionale lordo
Psd	Politica di sicurezza e di difesa comune
Rss	Riforma del settore della sicurezza
Seae	Servizio europeo per l'azione esterna
Sede	Sottocommissione per la sicurezza e la difesa
SitCen	Centro di situazione dell'Unione europea
Tacis	Programma di assistenza tecnica agli stati indipendenti del Commonwealth
Tce	Trattato che istituisce la Comunità europea
Tfue	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Tue	Trattato sull'Unione europea
Ueo	Unione dell'Europa occidentale
Uk	Regno Unito
Un	Nazioni Unite
Usa	Stati Uniti d'America
Vp	Vice presidente
Weag	Gruppo degli armamenti dell'Europa occidentale
Weao	Organizzazione degli armamenti dell'Europa occidentale

1. Le capacità militari dell'Ue - alcune forze, ma non ancora un esercito europeo

*Claudia Major e Christian Moelling**

Introduzione

Le capacità militari dell'Unione Europea sono un argomento curioso. Alcuni osservatori criticano costantemente i paesi membri per la mancata allocazione delle risorse militari che hanno promesso, impedendo all'Ue di divenire un attore militare credibile. Contemporaneamente, altri osservatori mettono in guardia, con altrettanto vigore, contro la strisciante militarizzazione delle politiche europee per la gestione delle crisi, facendo intendere che, in fin dei conti, l'Ue non è affatto priva di capacità militari. A chi bisogna credere? Obiettivo del presente articolo è appunto far luce sullo spinoso argomento delle capacità militari dell'Unione. Esso cercherà di tracciare una panoramica sugli sforzi intrapresi per dotare l'Ue di capacità militari, sui risultati raggiunti e sulle sfide per il futuro. In conclusione si troveranno inoltre delle raccomandazioni su come migliorare le capacità militari dell'Ue, per accrescere la capacità dell'Unione di impegnarsi nella gestione delle crisi.

1. Le capacità militari dell'Ue: da Saint Malo ai gruppi tattici

1.1 Dalle strategie alle forze: le capacità

Nonostante sia molto in voga parlare di capacità, e ancora di più deplorare la mancanza di tali capacità, molto raramente viene offerta una definizione del concetto in questione. Tanto gli accademici quanto gli operatori del settore sono infatti restii a dare una definizione esatta e preferiscono descrivere le capacità in relazione all'obiettivo che si vuole ottenere con esse.

Gli sforzi per generare capacità dovrebbero essere ancorati, idealmente, alle strategie che definiscono obiettivi e mezzi dell'azione militare, nel più ampio contesto della sicurezza. Le capacità militari costituiscono il principale strumento per attuare le strategie militari e rappresentano uno scalino intermedio nel cosiddetto "processo di pianificazione della difesa", che si colloca tra la strategia e l'effettivo dispiegamento di un contingente. La strategia militare permette di tracciare diversi scenari in cui possono essere dispiegate le proprie forze, e di individuare il tipo di operazioni che sarà necessario mettere in atto, come il peacekeeping, la separazione con la forza delle parti in conflitto, l'assistenza umanitaria, ecc. Le capacità possono essere definite come il prodotto di tale processo di pianificazione, come gli strumenti che permettono un'efficace conduzione delle operazioni.

Di conseguenza, gli attori militari vengono definiti da un più ampio insieme di elementi che permettono loro di pianificare, decidere e agire nell'ambito militare:

* Claudia Major e Christian Mölling sono ricercatori nel settore della sicurezza internazionale presso l'istituto Stiftung Wissenschaft und Politik (Swp) di Berlino.

1. una strategia che delinea gli scenari e fornisce linee guida per lo sviluppo delle capacità;
2. strutture istituzionali per la pianificazione e il comando della difesa;
3. le capacità per mettere in atto le missioni contemplate negli scenari.

Ai fini della presente trattazione, la domanda che si pone è dunque la seguente: l'Ue può valersi di un adeguato dosaggio di questi elementi?

1.2 Le origini della Pesd: da Saint Malo all'Helsinki Headline Goal

Il summit franco-britannico svoltosi a Saint Malo, nel dicembre del 1998, ha segnato l'inizio della cooperazione nei settori della sicurezza e della difesa a livello comunitario. I governi delle due maggiori potenze militari d'Europa hanno esortato l'Ue a dotarsi delle "capacità per agire in modo autonomo, con il supporto di forze credibili, dei mezzi per decidere di usarle e della disponibilità a farlo". Questo appello scaturì principalmente dall'amara esperienza delle guerre balcaniche degli anni '90, che hanno mostrato come, nonostante l'Europa avesse globalmente più di 2 milioni di soldati, essa non era in grado di generare una forza comune da questa risorsa. I singoli paesi non erano preparati per affrontare i compiti necessari per gestire una crisi. D'altro canto, non esisteva nemmeno alcun meccanismo per mettere in campo una forza europea.

La Politica Europea di Sicurezza e Difesa (Pesd) fu formalmente concepita al summit di Colonia del giugno del 1999, tuttavia le decisioni sulle capacità furono prese solo successivamente, al summit di Helsinki del dicembre 1999. A Helsinki i paesi membri hanno trovato un accordo sull'obiettivo di una capacità collettiva a livello comunitario - il cosiddetto Obiettivo primario di Helsinki (*Helsinki Headline Goal, Hhg*). Con l'Hhg, gli Stati Membri si sono impegnati a dotarsi, entro il 2003, di una capacità di 60.000 truppe. Le truppe dovevano essere pronte in un lasso di tempo di 60 giorni, in grado di rimanere nel teatro delle operazioni per un anno e preparate ad affrontare l'intero spettro degli scenari contemplati: i cosiddetti "compiti di Petersberg".

Inoltre, tra il 1999 e il 2000, gli Stati Membri hanno concordato la creazione di nuove strutture politiche e militari all'interno del Consiglio dell'Ue. Il Comitato politico e di sicurezza (*Political and Security Committee, Psc*) e il Comitato militare dell'Ue (*Eu Military Committee, Eumc*) avrebbero dovuto prendere decisioni sullo sviluppo delle capacità, seguendo le linee del nuovo processo europeo di pianificazione della difesa. Il compito di sostenere questi organi era affidato allo Staff militare europeo (*Eu Military Staff, Eums*) e alla Dg E VIII, un'unità all'interno dell'ex Direttorato generale dell'Alto Rappresentante (*High Representative's General Directorate*).

Nel dicembre del 2001 l'Ue ha proclamato i primi risultati di questo processo, mettendo contemporaneamente in luce delle gravi lacune. Di conseguenza, lo stesso anno i dirigenti europei hanno predisposto il Piano d'azione europeo per le capacità (*European Capability Action Plan, Ecap*), per porre rimedio alle mancanze attraverso la produzione o l'acquisizione. Tuttavia l'Ecap non è riuscita a rendere ogni Stato Membro responsabile per gli impegni politici assunti. L'unico settore in cui sono stati compiuti progressi rilevanti è costituito dalle capacità di comando e controllo. L'Ue si è garantita due possibilità per dotarsi di quartier generali per le operazioni: 1) l'utilizzo delle

strutture della Nato, sulla base dell'accordo Berlin Plus del 2003, oppure 2) l'utilizzo di cinque quartier generali operativi messi a disposizione dell'Ue dagli Stati Membri.

Il Consiglio europeo del dicembre 2003 ha concluso il processo iniziato a Helsinki, nonostante l'Hhg non fosse stato interamente realizzato. Gli obiettivi quantitativi erano stati raggiunti, tuttavia dal punto di vista qualitativo rimanevano ritardi rilevanti in settori di primaria importanza, come il trasporto e la protezione delle forze. Problemi particolari erano emersi per quanto riguarda i gradini più alti della scala che misura quantità e intensità. Di conseguenza, secondo la maggior parte degli osservatori, l'Hhg non era stato raggiunto e la Pesd restava un progresso di rilevanza politica soltanto simbolica.

1.3 Il secondo tentativo: l'Headline Goal 2010, i gruppi tattici e l'Agenzia Europea per la Difesa

La Francia e la Gran Bretagna, in particolare, erano deluse dai risultati ottenuti con il processo Hhg. Ancor prima che esso si concludesse, i due paesi avevano iniziato un nuovo processo per lo sviluppo di capacità, incentrato su piccole unità e sul settore degli armamenti. Inoltre, il 2003 risultò un anno fondamentale per lo sviluppo della Pesd: l'Ue divenne infatti operativa e condusse la sua prima operazione militare (Artemis, nella Repubblica Democratica del Congo). L'Ue adottò anche la prima Strategia europea di sicurezza (Ess).

Un nuovo obiettivo primario venne approvato nel giugno del 2004: l'*Headline Goal 2010* (Hg 2010). Gli Stati Membri si impegnavano a "essere capaci, entro il 2010, di reagire con un'azione rapida e decisa in grado di attuare un approccio coerente all'intero spettro delle operazioni di gestione delle crisi contemplate nel Trattato". La capacità di schierare forze di reazione rapida per rispondere ad una crisi era considerata una componente essenziale dell'Hg 2010 ed era basata sui gruppi tattici. I gruppi tattici sono unità di reazione rapida composte da circa 1.500-2.500 soldati. Essi sono formati da contingenti nazionali oppure multinazionali sotto la responsabilità di una nazione-quadro.

Il percorso che ha condotto dall'Hhg all'Hg 2010 ha rappresentato un autentico processo di apprendimento per l'Ue. Nel complesso, l'Hg 2010 era finalizzato a rimediare al deficit di capacità riscontrato nel processo Hhg. Con esso si è cercato di legare il processo di sviluppo delle capacità dell'Ue con un nuovo quadro che riflettesse le recenti esperienze operative, acquisite con le prime operazioni Pesd, e le innovazioni istituzionali dell'Ess e dell'Agenzia Europea per la Difesa (*European Defence Agency, Eda*), che era appena stata creata. A differenza dell'Hhg, l'Hg 2010 poteva basarsi sul consenso raggiunto a livello europeo attraverso l'Ess, in merito all'individuazione delle minacce, degli scenari possibili, degli strumenti per affrontarli, e del ruolo da conferire alla forza militare. Inoltre, l'Hhg era incentrato su programmi, numeri e capacità disponibili, mentre l'Hg 2010 aveva un approccio più qualitativo, basato sui risultati che si volevano ottenere: esso si concentrava sulle capacità necessarie per trasformare le truppe dell'Ue in forze mobili più flessibili, capaci di affrontare nuovi tipi di minacce. L'Hhg si adattava ai conflitti dei Balcani ed era indirizzato principalmente a obiettivi quantitativi; al contrario l'Hg 2010 era basato sulla gestione delle crisi e su obiettivi qualitativi. Infine con l'Hg 2010 è diventato possibile

verificare il processo di creazione di una forza. Ciò ha facilitato la sua approvazione e ha contemporaneamente accresciuto la sua accettazione a livello comunitario.

Tuttavia, il passaggio da Helsinki all'Hg 2010 non ha cambiato il metodo complessivo di *governance*, cosicché non sono stati introdotti meccanismi sanzionatori per monitorare l'attuazione degli impegni assunti dagli Stati Membri. Da questo punto di vista, l'Hg 2010 ha rappresentato solo una correzione del sistema di fondo, non un vero e proprio miglioramento di un metodo che aveva mostrato i suoi limiti già nell'ambito dell'Hhg.

L'Hhg ha rivelato inoltre diversi deficit di capacità nel settore degli armamenti dell'Ue. All'epoca, l'industria e il mercato della difesa erano ancora esclusi dal processo di integrazione europea, dalle regole del mercato unico e dal processo europeo di sviluppo delle capacità. L'articolo 296¹ del Trattato che istituisce la Comunità Europea esenta *de facto* il settore degli armamenti da ogni iniziativa comunitaria. La Commissione europea ha fatto diversi tentativi per attenuare la portata di queste norme, per permettere un miglioramento strutturale nell'industria e nel mercato della difesa, tuttavia questi sforzi sono stati ostacolati dai provvedimenti con cui i governi nazionali proteggono i rispettivi mercati della difesa.

La revisione delle capacità ha messo in luce gli scarsi risultati di questo settore, spingendo l'Ue a considerare la possibilità di approntare soluzioni comuni anche in questa area. La Francia e la Gran Bretagna hanno concepito l'idea di un'agenzia europea, in grado di incoraggiare il miglioramento delle capacità dei singoli paesi membri. Di conseguenza, nel 2003, gli Stati Membri hanno creato l'Eda, con il fine di coordinare, ottimizzare e armonizzare la cooperazione tra i paesi dell'Ue.

1.4 Bilancio delle capacità dell'Ue nel 2010: gruppi tattici e oltre

I risultati dell'Hg 2010 non sono ancora stati esaminati formalmente, tuttavia diversi fattori indicano che difficilmente si giungerà a sancire un successo inequivocabile. Nel 2009, la Pcsd, rinominata Politica di Sicurezza e Difesa Comune (Pscdc) dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha festeggiato il suo decimo compleanno. Ciononostante diversi deficit di capacità individuati tra il 1999 e il 2003, continuavano a persistere, soprattutto per quanto riguarda il reperimento delle informazioni, il trasporto tattico e strategico, la protezione delle forze. Per quanto riguarda la riforma degli eserciti, una valutazione quantitativa rivela che alcuni progressi sono stati realizzati in questo settore². Tuttavia, la riforma degli eserciti nazionali non implica *ipso facto* che gli Stati Membri abbiano sviluppato capacità europee.

Il risultato più significativo è stato ottenuto dai gruppi tattici dell'Ue. Da un punto di vista politico, i gruppi tattici sono riusciti laddove le altre iniziative hanno fallito: la creazione

¹ L'articolo 296 del Trattato che istituisce la Comunità europea (Tce) è divenuto l'articolo 346 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue).

² Daniel Keohane e Charlotte Blommesteijn, *Strength in numbers? Comparing EU military capabilities in 2009 with 1999*, Paris, EU Institute for Security Studies, December 2009 (EU ISS Policy Brief), <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/PolicyBrief-05.pdf>.

di un efficace meccanismo di produzione di capacità, che hanno ottenuto risultati concreti.

A partire dal 2007 due gruppi tattici a rotazione sono costantemente in stand-by. Essi hanno notevolmente incrementato la cooperazione tra gli Stati dell'Ue, promuovendo parallelamente la socializzazione tra i decisori politici in materia di sicurezza europea. Tuttavia il prezzo di questi risultati è stato l'ambiguità militare. In effetti, le condizioni minime per la partecipazione sono state alleggerite, per permettere a tutti i paesi di partecipare; di conseguenza non è possibile garantire l'efficacia militare di tutte le formazioni. I gruppi tattici hanno prodotto un importante effetto di trasformazione, ma questo ha riguardato soltanto il ristretto numero di effettivi che vi hanno partecipato³. Oltre ai gruppi tattici, grazie ai quartier generali operativi si sono sviluppate capacità di comando e di controllo, e sono stati parzialmente diminuiti i limiti del trasporto strategico.

Occorre comunque ricordare che l'Ue non ha mai utilizzato i gruppi tattici. L'Ue preferisce mettere in moto processi *ad hoc* per la creazione di forze: il processo di generazione delle capacità rimane dunque distinto dal processo di generazione delle forze. I gruppi tattici non sono ancora stati impiegati e nel complesso le capacità sviluppate non hanno svolto un ruolo rilevante nell'ideazione delle operazioni più recenti.

Inoltre le lezioni tratte dalle esperienze sul campo sono raramente prese in considerazione ai fini dello sviluppo delle capacità: nel corso delle operazioni, molto spesso la cooperazione tra i diversi paesi procede senza intoppi grazie alle soluzioni innovative escogitate dai comandanti e dagli esperti sul terreno. Ciò mostra quanto si può ottenere anche senza mettere in discussione la sovranità nazionale. Ad ogni modo i paesi sono restii a trasformare soluzioni *ad hoc* in istituzioni destinate a durare.

Il principale risultato ottenuto dai meccanismi per la generazione delle capacità è mantenere i paesi membri impegnati nello sviluppo di capacità in ambito Ue. Ciò li spinge a riconoscere i deficit di capacità e ad impegnarsi volontariamente nella ricerca di soluzioni atte a porvi rimedio.

Anche i risultati ottenuti dall'Agenzia Europea per la Difesa sono piuttosto limitati. Investita di un mandato decisamente ambizioso, l'Agenzia si è ben presto resa conto dei limiti imposti dagli Stati Membri e il ridotto budget operativo di cui è dotata le conferisce ben pochi margini di manovra. Insieme alla Commissione Europea, che mantiene una voce importante nell'industria e nel mercato degli armamenti, l'Eda ha provato con diversi mezzi a infrangere, o almeno a ridurre, le barriere che i singoli Stati Membri hanno innalzato a protezione del proprio settore degli armamenti. Ad esempio l'inefficiente Gruppo degli armamenti dell'Europa occidentale (*Western European Armaments Group, Weag*) è stato dissolto e le sue funzioni trasferite all'Eda. Qualche successo è stato ottenuto con il Codice di condotta, creato nel 2006 per promuovere appalti internazionali per i programmi di approvvigionamento, e con la creazione del

³ Claudia Major e Christian Mölling, *EU-Battlegroups. Bilanz und Optionen zur Weiterentwicklung europäischer Krisenreaktionskräfte*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2010 (SWP-Studie 2010/S 22), http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=7371.

Programma di investimento congiunto (*Joint Investment Program*) nel settore della ricerca e della tecnologia. Inoltre l'Eda e la Commissione Europea hanno iniziato a stabilire contatti più stretti tra loro.

In ogni caso queste iniziative hanno risentito molto della perdurante influenza delle strutture intergovernative, che impediscono al settore degli armamenti di svilupparsi secondo le regole di mercato. Solo una quota marginale di capitali e di contratti sono stati sottoposti al Codice volontario di condotta sulle forniture elaborato dall'Eda, che non è riuscito ad esercitare un impatto strutturale. Nessuno Stato Membro ha infatti mostrato grande entusiasmo di fronte alla prospettiva di acquistare equipaggiamenti all'estero. Tuttavia il pacchetto per la difesa elaborato dalla Commissione nel 2007, che interessa i rifornimenti e il trasferimento di prodotti militari tra paesi membri, ha il potenziale per produrre cambiamenti di vasto respiro. Esso può non solo certificare la preponderanza degli Stati Membri nel settore degli armamenti, ma anche condurre a pratiche sostanzialmente innovative per gli approvvigionamenti.

Ad ogni modo, nel 2010, il settore degli armamenti dell'Ue non mostra alcuna tendenza verso il raggiungimento di un insieme di regole comunemente accettate e rispettate, verso l'armonizzazione delle procedure sulla competizione, gli approvvigionamenti e l'esportazione. La maggior parte degli approvvigionamenti avviene all'esterno delle strutture comunitarie. Non sembrano dunque ancora terminate le dolorose lezioni apprese dall'Eda in questi anni. Il posizionamento nell'ambito della struttura istituzionale dell'Ue e la capacità di assumere il controllo dei maggiori programmi di armamenti del futuro saranno essenziali per il successo dell'Agenzia.

In conclusione, gli Stati Membri hanno sviluppato alcune capacità militari collettive a livello comunitario, ma hanno ancora bisogno di prendere atto dei gravi deficit che permangono. Il problema principale risiede nei meccanismi deputati alla creazione delle capacità, ancora troppo deboli per coinvolgere in maniera significativa gli Stati Membri.

2. Le sfide e le opportunità, presenti e future, in Europa e per l'Europa

Nel futuro prossimo gli Stati Membri saranno chiamati a sviluppare capacità militari all'interno di un contesto politico determinato da tre questioni essenziali: il ridimensionamento della portata strategica dell'Unione, le norme introdotte dal Trattato di Lisbona e la crisi finanziaria.

2.1 Le scelte strategiche che attendono l'Ue

2.1.1 Che tipo di attore?

L'Europa sta perdendo la sua portata strategica. Gli Stati Membri continuano a rispondere in maniera diversa ai problemi della sicurezza europea. In ogni caso, gli Stati hanno scelto il basso profilo e il Trattato di Lisbona ha suscitato più dubbi che entusiasmo. Questo atteggiamento potrebbe essere spiegato da una certa "fatica da Pesd/Psdc", soprattutto nella misura in cui rimangono diverse incertezze sul ruolo che l'Ue deve assumere in materia di sicurezza.

I decisori politici sono diventati insofferenti dopo un decennio dedicato alla promozione della Pesd, e in particolare la sua dimensione militare, come un fattore trainante dell'integrazione europea. La Pesd non ha svolto quel ruolo trainante che alcuni dei suoi sostenitori credevano. Fino ad oggi, le missioni dell'Ue hanno avuto un impatto strategico contenuto, soprattutto se poste in relazione con gli obiettivi della Strategia europea di sicurezza. Inoltre è ormai tramontato il periodo in cui l'Ue era entusiasta della possibilità di intervenire direttamente. Diversi paesi membri sono impegnati militarmente in Afghanistan, anche se la loro missione rimane esterna alla Psdc. I paesi europei hanno subito perdite pesanti nel teatro afgano e i governi coinvolti hanno avuto non poche difficoltà a legittimare politicamente il loro impegno presso le rispettive opinioni pubbliche. Ciò ha notevolmente ridotto la disponibilità nei confronti di futuri interventi su larga scala, indipendentemente dal contesto politico-istituzionale all'interno del quale essi potrebbero inserirsi.

2.1.2 Adattare le capacità agli scenari futuri

L'approccio alla gestione delle crisi è ormai mutato rispetto al paradigma tradizionale, in particolare la componente prettamente militare non assume più l'importanza che si era soliti attribuirle. Con ogni probabilità, negli interventi futuri sarà prioritaria la componente civile e l'attenzione principale sarà dedicata a gestire l'interazione tra i diversi attori, in modo da ottenere un approccio globale e integrato. L'Ue ha già iniziato ad adeguarsi a questi nuovi parametri: ha condotto entrambi i tipi di missioni, ma con una prevalenza di missioni civili⁴.

Ciononostante, dal punto di vista quantitativo, le capacità militari e civili dell'Ue sono ancora insufficienti per condurre operazioni in scenari come quello del Sudan o per affrontare una recrudescenza del conflitto in Congo⁵. Inoltre i processi di pianificazione e le capacità dell'Ue mantengono gli scenari militari distinti da quelli civili, e non prevedono la possibilità di missioni integrate civili-militari.

Il Consiglio dell'Ue ha compiuto un primo passo per meglio orientare lo sviluppo delle capacità con l'approvazione, nel 2008, della Dichiarazione sul rafforzamento delle capacità (*Declaration on Strengthening Capabilities*). La Dichiarazione ha individuato un nuovo, ambizioso, obiettivo per l'Ue: la capacità di condurre simultaneamente due missioni di stabilizzazione e ricostruzione, schierando un numero massimo di 10.000 soldati più un contingente civile; due operazioni di reazione rapida, con l'utilizzo dei gruppi tattici; una missione di assistenza umanitaria a carattere misto civile-militare e una dozzina di missioni civili, la più grande delle quali dotata di 3.000 effettivi. La Dichiarazione raccomandava inoltre agli Stati Membri di ricercare metodi innovativi per lo sviluppo delle capacità, tra i quali la messa in comune delle risorse e la loro gestione su base multinazionale⁶.

⁴ Margriet Drent e Dick Zandee, *Breaking Pillars. Towards a Civil-Military Security Approach for the European Union*, The Hague, Clingendael Institute, 2010 (Clingendael Security Paper No. 13/2010), http://www.clingendael.nl/publications/2010/20100211_breaking_pillars.pdf.

⁵ Daniel Korski e Richard Gowan, *Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capabilities*, London, European Council and Foreign Relations, October 2009 (ECFR report), http://ecfr.3cdn.net/3af9563db3c7ab2036_ecm6buqyw.pdf.

⁶ International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2010*, London, Routledge 2010.

Gli obiettivi della Dichiarazione non sono ancora stati trasposti in un nuovo Headline Goal. In effetti, la distanza tra le capacità esistenti e quelle auspiccate si è allargata.

2.2 Rinnovamento istituzionale e inerzia: il Trattato di Lisbona

Il Trattato di Lisbona prevede una serie di innovazioni, tendenti a dotare l'Ue di maggiori capacità e, nel complesso, a dare maggiore coerenza alle politiche di sicurezza comunitarie. Viene previsto in particolare un nuovo meccanismo di cooperazione, la Cooperazione strutturata permanente nel settore della difesa (*Permanent Structured Cooperation in defence issues, Pscid*), per permettere una maggiore cooperazione tra gli Stati Membri che abbiano la possibilità - e la volontà - di realizzare una maggiore collaborazione nel settore delle capacità, delle forze e degli equipaggiamenti. In tal modo la Pscid potrebbe avere due importanti conseguenze. Innanzitutto essa potrebbe consentire agli Stati Membri di impegnarsi maggiormente nello sviluppo di quelle capacità militari di cui c'è urgente bisogno. In una prospettiva di medio periodo, essa potrebbe inoltre consentire notevoli risparmi nei bilanci nazionali della difesa, che sono attualmente sottoposti a forti restrizioni.

Tuttavia, fino ad oggi, gli Stati Membri non solo non si sono impegnati in alcun progetto, essi non hanno neanche fornito proposte concrete per rendere effettiva la Pscid. Alla presente fase di stallo si potrebbero aggiungere tre questioni.

- Primo, le prospettive politiche e gli obiettivi strategici rimangono ambigui. Le idee in circolazione sono molte, ma ben poche sono coerenti. Inoltre il dibattito nei circoli politici e accademici non ha ancora enucleato quali potrebbero essere i risultati della Pscid per l'Ue e gli Stati Membri. Né sono stati chiariti i benefici che i singoli stati potrebbero trarre dalla loro partecipazione nella Pscid.
- Secondo, il percorso che dovrebbe condurre alla realizzazione della Pscid rimane incerto, poiché principi e criteri per valutarne l'attuazione sono piuttosto vaghi. In particolare va rilevata la mancanza di un approccio graduale, capace di basarsi sui programmi di cooperazione già esistenti e di fungere da polo di attrazione dei vari interessi in gioco.
- Terzo, mancano gli incentivi economici necessari, tanto più che le prospettive di attuazione della Pscid sono state pesantemente colpite dall'attuale crisi finanziaria e i governi considerano rischioso investire nella Pscid. Nella fase attuale i governi nazionali non sono in grado di fornire la base finanziaria per la rapida trasformazione della Pscid in una struttura più incentrata sulla dimensione europea.

La Pscid è una delle poche novità introdotte nell'ambito della Psdc. Una prolungata fase di stallo non implicherebbe solo la perdita di un'importante finestra di opportunità per la cooperazione nel settore della difesa, ma provocherebbe danni alla stessa Psdc.

2.3 La crisi finanziaria: l'impatto strategico dei tagli di lungo periodo sulle risorse

La crisi economica e finanziaria ha prodotto forti pressioni sui bilanci statali dei paesi dell'Ue. Dopo essersi indebitati per finanziare i programmi di risanamento, gli Stati Membri stanno attualmente cercando di consolidare le proprie finanze, con misure volte a ridurre la spesa pubblica. Queste misure comprendono riforme strutturali della spesa pubblica, miranti ad avere effetti sul medio periodo. Di conseguenza, la crisi avrà un impatto rilevante e di lunga durata sulle capacità di gestione delle crisi dell'Ue. Con

la riduzione del budget statale, si riducono anche gli investimenti nel settore della sicurezza e della difesa. In tal modo diverranno più esigue anche le risorse destinate alla gestione delle crisi.

Le capacità militari dell'Ue risentiranno pesantemente di questa situazione, anche perché i tagli nella spesa pubblica provocati dalla crisi non sono che uno dei fattori in atto. Le operazioni militari in corso e l'aumento dei costi per il mantenimento degli effettivi stanno ulteriormente riducendo le risorse destinate alla ricerca, allo sviluppo e ai rifornimenti. Alcuni osservatori ritengono che tale contesto rappresenti un'occasione per approfondire l'integrazione europea nella sfera militare, tuttavia le scelte compiute dai governi nazionali sembrano andare nella direzione opposta.

Gli Stati Membri tendono infatti a pianificare e realizzare i tagli a livello nazionale, senza che ci sia coordinamento - e neanche comunicazione - a livello comunitario. La dimensione nazionale rimane prioritaria, provocando il rischio di aumentare i deficit di capacità. Se gli Stati Membri continueranno a procedere senza coordinare le loro mosse, essi rischiano di provocare un netto ridimensionamento delle capacità complessive dell'Europa, il che avrebbe ripercussioni anche sulla Psdc, poiché si ridurrebbero gli strumenti a disposizione dell'azione dell'Ue. L'assenza di coordinazione nei tagli di bilancio si ripercuoteranno inoltre sulla componente tecnologica e industriale della difesa europea.

Ciononostante, la cooperazione non sembra essere nell'agenda degli Stati Membri, per almeno due ragioni. In primo luogo, la crisi ha colpito in maniera diversa i vari Stati Membri. Alcuni sono stati colpiti pesantemente, come la Gran Bretagna e la Spagna. Altri, come Svezia e Polonia, hanno invece registrato solo tassi di crescita ridotti. In secondo luogo, anche all'interno degli Stati Membri fortemente colpiti dalla crisi, sono state compiute scelte differenti per ridurre la spesa: Gran Bretagna e Germania hanno previsto tagli rilevanti nei bilanci della difesa e nei programmi di rifornimento, al contrario Francia e Italia non hanno ancora messo in atto cambiamenti strutturali. In ogni caso, le restrizioni di bilancio rimarranno probabilmente una costante del decennio a venire e avranno certamente un impatto considerevole sul settore della difesa. Resta da vedere se i tagli richiesti possano essere effettuati limitandosi a sfrondare il modello attuale o se, invece, sia necessario compiere riforme strutturali⁷.

3. Raccomandazioni: come e perché sviluppare le capacità europee

Perché l'Ue dovrebbe consolidare il suo ruolo di attore militare? Gli esempi sopra citati potrebbero in effetti limitare l'attrattiva di ulteriori iniziative finalizzate a una maggiore cooperazione. Tuttavia due fattori rivelano come tali iniziative non siano facoltative e riguardino invece le necessarie responsabilità che i governi hanno nei confronti delle rispettive popolazioni.

⁷ Christian Mölling, Sophie-Charlotte Brune, e Marcel Dickow, *Finanzkrise und Verteidigungskooperation. Materialien zu acht europäischen Ländern und den USA*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, October 2010 (SWP-Arbeitspapier, FG3 AP4), http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=7442.

Per molto tempo gli Usa non solo hanno sostenuto la sicurezza europea, essi l'hanno resa possibile. Tuttavia gli Usa sembrano sempre meno disponibili e in grado di fornire le risorse e i mezzi necessari per la sicurezza europea. Washington dedicherà maggiori attenzioni all'Asia e non percepisce più la prospettiva di una maggiore integrazione militare dell'Ue come una minaccia per la Nato. Al contrario, gli Usa sembrano disposti a riconoscere gli effetti positivi che un pilastro europeo di sicurezza e difesa potrebbe avere per la Nato. Ciò permetterebbe infatti all'Ue di assumere maggiori responsabilità nella gestione delle crisi internazionali.

Il secondo fattore che dovrebbe favorire una maggiore cooperazione nell'ambito dell'Ue è la tendenza al superamento della sovranità nazionale. È vero che l'attaccamento alla sovranità nazionale è il principale ostacolo a una maggiore cooperazione, tuttavia nelle condizioni attuali l'unico modo per i paesi dell'Ue di preservare la propria sovranità risiede in una maggiore integrazione e cooperazione, almeno nella misura in cui la sovranità viene definita come la capacità di agire.

Il concetto di sovranità è strettamente legato ai risultati che essa può ottenere. I risultati della propria azione sono infatti essenziali per valutare quanto la sovranità sia effettiva. Occorre chiedersi, in proposito, quanto effettiva sia la capacità di agire dei singoli Stati europei. Dal punto di vista militare cosa possono fare da soli paesi come la Germania, l'Italia, la Svezia o anche la Francia e la Gran Bretagna? Possono forse affrontare da soli le minacce emergenti? La risposta propende sempre più per il no. Fattori come la crisi finanziaria e le prospettive demografiche non fanno che confermare questo dato. La sovranità, intesa come capacità di agire, dipende in gran parte dal coordinamento degli sforzi e da una maggiore cooperazione a livello comunitario.

In proposito i paesi membri dovrebbero prendere in considerazione tre domande fondamentali:

- Gli obiettivi nazionali possono essere ottenuti senza le capacità di difesa comuni dell'Ue?
- Come si può affrontare la crescente interdipendenza tra i singoli paesi?
- A che prezzo è possibile mantenere, attraverso capacità nazionali, l'autonomia nazionale?

3.1 *L'adattamento strategico*

3.1.1 *Un Libro Bianco sulla difesa europea*

I paesi membri dovrebbero lavorare alla stesura di un Libro Bianco sulla difesa europea, finalizzato al miglioramento dell'uso collettivo delle capacità nazionali. Tale documento dovrebbe servire per individuare sia le capacità necessarie, sia le fasi intermedie attraverso le quali raggiungerle. Sarebbe ingenuo credere che questo Libro Bianco possa trasformarsi immediatamente in azione politica. Tuttavia l'impegno comune per definire scopi e strumenti costituirebbe un importante processo di apprendimento per gli Stati Membri.

Il Libro Bianco dovrebbe individuare i deficit di capacità e fornire raccomandazioni per il miglioramento in settori specifici. Le sue linee guida potrebbero essere attuate dall'Eda. Nella sua funzione di attore centrale e, al tempo stesso, indipendente, l'Eda

potrebbe rappresentare il contesto per la riforma delle forze armate europee, e fornire un ponte per lo sviluppo della Cooperazione strutturata permanente. Il Libro Bianco europeo sulla difesa potrebbe inoltre accettare contributi da paesi candidati come la Croazia, sia in vista dell'obiettivo di aumentare le capacità a disposizione dell'Ue, sia per cementare il partenariato europeo per la sicurezza.

3.1.2 *Un Headline Goal 2020 a carattere misto civile e militare*

Con la Dichiarazione del 2008 sul rafforzamento delle capacità, l'Ue fa un passo in avanti per ciò che riguarda le sue ambizioni. La Dichiarazione descrive infatti in che tipo di scenari l'Ue vuole essere in grado di intervenire, e con quali strumenti.

Attualmente l'Ue è dotata di capacità militari o civili e nessuno dei due rami è stato concepito per scenari integrati. L'Ue deve di conseguenza adattare caso per caso le sue capacità ai contesti che richiedono un approccio integrato. Mentre il nuovo grado di ambizioni dell'Ue riconosce il carattere complesso degli scenari di crisi, questa consapevolezza non si riflette nel processo di sviluppo delle capacità, al cui interno le esigenze civili vengono trattate separatamente da quelle militari. Tale dicotomia civile-militare deve essere superata.

Il 2010 segna il termine temporale degli attuali *Headline Goals* civile e militare. Invece di stabilire nuovi obiettivi primari separati, a seconda del carattere civile o militare, gli Stati Membri dovrebbero sforzarsi di fissare obiettivi integrati. Alla base di tali capacità dovrebbero essere posti scenari effettivamente integrati; come primo passo l'Ue dovrebbe dunque rivedere la tipologia dei suoi scenari. Le situazioni di crisi presentano raramente aspetti esclusivamente civili o esclusivamente militari e l'Ue dovrebbe dunque creare scenari che riflettano la complessità del reale. Gli Stati Membri dovrebbero ideare un insieme di scenari che riflettano l'intersezione tra sfide militari e civili e che potrebbero in seguito essere traslati in requisiti di capacità a livello comunitario. Tali requisiti potrebbero costituire l'ossatura di un *Headline Goal* per il 2020, che integri insieme la dimensione civile e quella militare.

3.1.3 *Un quartier generale europeo*

La terza fase del processo di adattamento strategico e di razionalizzazione istituzionale consiste nel raggruppamento della pianificazione delle capacità, della pianificazione operativa e delle strutture di comando delle operazioni in un'unica struttura di comando e pianificazione civile e militare, un quartier generale dell'Ue.

Le operazioni dell'Ue hanno mostrato che le attuali strutture di pianificazione e comando non sono in grado di assicurare le condizioni che garantiscono l'efficacia delle operazioni di gestione delle crisi. Il risultato di questa inadeguatezza è lo spreco di risorse, la perdita di tempo e l'insorgere di frizioni, tutti fattori che mettono a repentaglio l'efficacia delle operazioni.

Ciononostante, le lezioni che possono essere tratte dalle missioni passate raramente vengono prese in considerazione nel corso dei dibattiti sui deficit e sullo sviluppo di capacità.

Prendendo in considerazione le sfide attuali, gli scenari futuri e la preferenza dell'Ue per un approccio globale, una struttura prettamente militare non sarebbe in grado di affrontare le sfide a venire. Inoltre tale struttura non sarebbe in sintonia con il carattere integrato della politica di sicurezza dell'Ue. Il quartier generale dell'Ue dovrebbe dunque essere una struttura mista, civile e militare, non esclusivamente militare. Per creare questa struttura si può partire dalle istituzioni già esistenti: la Direzione per la Gestione delle Crisi e la Pianificazione, la Capacità civile di pianificazione e conduzione, lo Staff militare dell'Ue.

Nell'aprile del 2010 Francia, Polonia e Germania (il Triangolo di Weimar) hanno lanciato un'iniziativa trilaterale per rinforzare la Pscd. Questi tre paesi hanno tra l'altro invocato la creazione di una struttura permanente di comando e pianificazione, con una dimensione mista civile e militare⁸. Ciò mostra chiaramente che all'interno del dibattito sono già emerse idee precise. Gli altri Stati Membri farebbero bene a sostenere queste iniziative.

3.2 L'evoluzione istituzionale

3.2.1 La cooperazione strutturata permanente nel settore della difesa

Gli Stati Membri dovrebbero iniziare a proporre idee concrete su come dare attuazione alla Cooperazione strutturata permanente nel settore della difesa (Pscid). Dovrebbero impegnarsi a discutere i modi per utilizzare questa cooperazione come uno strumento che permetta agli Stati che lo desiderino di avanzare più rapidamente ed efficacemente nello sviluppo delle capacità. Per velocizzare questo tragitto, si potrebbero usare i programmi di cooperazione già in atto come base della Pscid, soprattutto quelli tendenti a trovare soluzione ai gravi deficit di capacità. La Flotta europea di trasporto aereo (*European Air Transport Fleet, Eatf*) potrebbe costituire un modello in proposito. In questo caso con la Pscid si realizzerebbe un uso coordinato delle capacità nazionali programmate o già esistenti. Gli Stati contribuenti potrebbero mettere in comune l'utilizzo del velivolo, mentre il Comando europeo per il trasporto aereo svolgerebbe compiti di direzione e coordinamento. La prospettiva di riunire le capacità delle aviazioni nazionali per pattugliare lo spazio aereo europeo, senza che sia necessario dotarsi di nuovi velivoli, offre un ottimo esempio di come si potrebbero mettere in atto nuove iniziative a partire dalle capacità esistenti. La necessità di riunire le risorse nazionali riguarda anche i velivoli senza pilota (Uavs) e gli elicotteri da trasporto.

3.2.2 Usare a pieno il potenziale dell'Agenzia Europea per la Difesa

Gli Stati Membri dovrebbero fare un uso migliore delle capacità e del potenziale dell'Eda.

Innanzitutto i paesi membri dovrebbero conferire all'Eda il compito di guidare e istituire una struttura per lo sviluppo, il coordinamento e la condivisione dei programmi. L'Eda potrebbe costituire un forum, al cui interno gli Stati possano discutere una visione

⁸ Vedere Claudia Major, *Ein zivil-militärisches Hauptquartier für die EU*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010 (SWP-Aktuell ; 2010/A 74), http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2010A74_mjr_ks.pdf.

comune dei programmi multinazionali, in modo da renderli complementari ai programmi nazionali. Ciò sarebbe inoltre una preconditione per permettere agli Stati di condividere e unificare le loro iniziative in diversi settori, come l'equipaggiamento o la logistica.

In secondo luogo, l'Eda dovrebbe servire come autorità centrale e indipendente per la certificazione delle capacità militari, in modo particolare dei gruppi tattici, un'autorità che verifichi se, e in che misura, le capacità sviluppate adempiano i requisiti prefissati, soprattutto quelli relativi necessari per permettere alle forze di essere effettivamente schierate sul terreno. Questo compito sarebbe complementare alle attività di pianificazione dell'Agenzia.

In terza istanza, in previsione degli scenari di gestione delle crisi a carattere misto civile-militare, gli Stati Membri dovrebbero prendere in considerazione l'idea di usare l'Eda al fine di creare sinergie tra la dimensione militare e quella civile. In questa prospettiva, l'Eda potrebbe ad esempio sostenere lo sviluppo di forme di trasporto che riuniscano componenti civili e militari.

Come quarto punto, l'Eda dovrebbe costituire il contesto privilegiato per la stesura di un Libro Bianco europeo sulla difesa, per conferire una base strategica e un percorso d'azione allo sviluppo di capacità.

Infine i ministri delle finanze dei paesi membri dovrebbero avere un ruolo maggiore all'interno dell'Agenzia. Ciò permetterebbe infatti all'Eda di tenere in debito conto i fattori economici e di dare nuovo slancio al fine originario dell'Eda, che è appunto quello di permettere un miglior rapporto tra spese e risultati. La partecipazione dei ministri delle finanze sarebbe molto importante, soprattutto perché essi tendono a pensare in termini nazionali e sono a volte meno consapevoli dei costi che comportano le varie soluzioni.

3.3 Approfondire l'integrazione militare attraverso l'estensione progressiva degli ambiti di cooperazione

I gruppi tattici costituiscono il migliore esempio di come si possano sviluppare meccanismi intensivi e permanenti di cooperazione militare a livello europeo. Essi dovrebbero quindi essere utilizzati come punto di partenza per approfondire progressivamente il grado di cooperazione, seguendo i principi della continuità e dell'espansione:

- Continuità: se un gruppo di Stati Membri assumesse l'impegno di fornire su base permanente i soldati necessari per un gruppo tattico, si potrebbe ottenere maggiore continuità. Attualmente i gruppi di tattici cambiano seguendo un piano di rotazione di sei mesi. Il punto di partenza per una cooperazione di lungo periodo potrebbe essere fornito dalla cooperazione regolare esistente tra singoli paesi, ad esempio nell'ambito del gruppo tattico nordico. Oltre al suo significato politico, la continuità offrirebbe vantaggi economici e militari, dato che gli allestimenti per la logistica, la pianificazione, il comando ed il controllo potrebbero essere usati su base permanente. La conoscenza istituzionale delle singole unità a livello di comando sarebbe disponibile su base

permanente. Questa soluzione contribuirebbe inoltre ad armonizzare gli standard tra i paesi membri.

- Espansione: il concetto di gruppo tattico potrebbe essere esteso, per coinvolgere un numero maggiore di militari ed abbracciare diverse capacità. Si tratterebbe di trasferire a un corpo più numeroso di forze armate europee l'alto grado di preparazione dei gruppi tattici. Invece della preparazione di dieci giorni prevista nel concetto originario dei gruppi tattici, si potrebbe introdurre un approccio graduale alla preparazione. Una formazione più ampia di questo tipo comprenderebbe unità militari che richiedono tempistiche differenti per essere pronte al dispiegamento, da 48 ore a 60 giorni. Ogni volta che un'unità viene schierata, essa verrebbe seguita da un'altra unità, dotata delle stesse abilità ma con tempi più lunghi per la preparazione. In tal modo, il contingente complessivo resterebbe al suo livello massimo.

3.4 Il finanziamento delle capacità

3.4.1 Reagire alla crisi finanziaria

La crisi finanziaria costituisce una sfida per tutti i paesi dell'Ue e potrebbe condizionare l'uso collettivo delle capacità militari. Le politiche con cui i singoli paesi membri tentano di reagire alla crisi avranno un impatto decisivo sulla capacità dei paesi dell'Ue di agire collettivamente. Occorrerebbe infatti compiere tagli alla spesa pubblica in maniera coordinata, senza mettere a repentaglio la capacità di azione dell'Ue e degli Stati Membri. Un'efficace reazione alla crisi deve svolgersi su due livelli: innanzitutto, bisogna individuare le possibilità di razionalizzazione e ristrutturazione all'interno dei singoli paesi; in secondo luogo, bisogna rafforzare la cooperazione con gli altri paesi sulla base di una divisione dei compiti. La riduzione delle spese può essere raggiunta attraverso la cooperazione internazionale e l'internazionalizzazione della produzione per la difesa.

Gli Stati Membri dovrebbero: 1) individuare le priorità strategiche a livello europeo, in modo da indirizzare e dirigere il processo di ristrutturazione; 2) rendere trasparenti le rispettive politiche, per rendere chiaro come e in che settore i singoli paesi vogliono compiere tagli: ciò garantirebbe che i tagli avvengano in maniera coordinata e convergente tra i vari paesi; 3) i paesi membri dovrebbero individuare rapporti di complementarità tra loro, per riunire e condividere le capacità esistenti e i piani di investimento futuri. Queste tre linee guida impedirebbero che all'interno dell'Ue i tagli nel settore della difesa siano realizzati in assenza di coordinazione e con misure indiscriminate.

3.4.2 Riunire e condividere le risorse

Gli Stati Membri dovrebbero avvalersi maggiormente della possibilità di riunire e mettere in comune le risorse; dovrebbero impegnarsi attivamente in iniziative congiunte che interessino le capacità, la logistica e l'equipaggiamento. Tali iniziative potrebbero essere stimolate dalla stessa crisi finanziaria, che impone una gestione più oculata dei fondi disponibili. La condivisione delle risorse permette infatti di ridurre i costi e può garantire una maggiore affidabilità dei beni comuni desiderati. Un buon esempio in proposito è fornito dalla logistica. Attraverso la definizione di accordi quadro, l'Ue

dovrebbe riunire gli elementi logistici delle operazioni europee. Ciò richiederebbe l'accordo di tutti i paesi membri sui parametri essenziali, per il *life support* ad esempio, in modo da fissare requisiti trasparenti per il personale civile. In questo modo si semplificherebbe l'offerta, si faciliterebbero i controlli di qualità e si potrebbero siglare contratti applicabili. Come già menzionato, in questo ambito l'Eda potrebbe svolgere un ruolo fondamentale.

Inoltre, gli Stati Membri potrebbero riunire le loro risorse in depositi logistici. Concepita nel 2008, la Flotta europea per il trasporto aereo (*European Air Transport Fleet, Eatf*), raggrupperà le capacità per il trasporto aereo a partire dal 2014, anno nel quale inizierà le sue attività. Modelli di questo tipo dovrebbero essere previsti anche per il trasporto marittimo e quello via terra.

3.5 Una prospettiva di lungo periodo: l'esercito europeo è un obiettivo irraggiungibile?

Diversi politici, tra i quali i ministri degli esteri di Italia e Germania, hanno invocato la creazione di un esercito europeo. Questo obiettivo potrebbe sembrare utopistico, soprattutto alla luce delle realizzazioni piuttosto limitate di cui si è parlato sopra. Cosa possono realisticamente aspettarsi i popoli d'Europa dagli sforzi degli Stati Membri nel settore della difesa? La risposta è la seguente: meno di quanto sognano gli europeisti convinti e i sostenitori della potenza militare, ma più di quanto gli Stati Membri abbiano ottenuto fino ad oggi. La mancata consapevolezza di quanto complessi fossero i meccanismi richiesti dalla Pcsd/Psdc per la pianificazione della difesa e lo sviluppo delle strategie ha fortemente condizionato lo sviluppo delle capacità europee. Allo stesso risultato ha contribuito anche la riluttanza degli Stati Membri a tener fede agli impegni assunti. Se l'Ue vuole esercitare un ruolo nella sicurezza e nel mantenimento della stabilità internazionale, essa deve dotarsi delle capacità necessarie per svolgere i relativi compiti, che richiedono innanzitutto responsabilità e capacità di leadership. Doti che possono essere acquisite solo adattandosi alle realtà del mondo attuale, tra le quali spiccano l'erosione della sovranità nazionale e il conseguente bisogno di stabilire nuove forme di sovranità, attraverso una cooperazione più stretta e l'integrazione transnazionale.

Bibliografia

Drent, Margriet e Zandee, Dick, *Breaking Pillars. Towards a Civil-Military Security Approach for the European Union*, The Hague, Clingendael Institute, 2010 (Clingendael Security Paper No. 13/2010), http://www.clingendael.nl/publications/2010/20100211_breaking_pillars.pdf.

International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2010*, London, Routledge 2010.

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

Korski, Daniel, e Gowan, Richard, *Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capacities*, London, European Council and Foreign Relations, October 2009 (ECFR report), http://ecfr.3cdn.net/3af9563db3c7ab2036_ecm6buqyw.pdf.

Major, Claudia, *Ein zivil-militärisches Hauptquartier für die EU*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010 (SWP-Aktuell ; 2010/A 74), http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2010A74_mjr_ks.pdf

Major, Claudia, e Mölling, Christian, *EU-Battlegroups. Bilanz und Optionen zur Weiterentwicklung europäischer Krisenreaktionskräfte*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2010 (SWP-Studie 2010/S 22), http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=7371.

Mölling, Christian, Brune, Sophie-Charlotte, e Dickow, Marcel, *Finanzkrise und Verteidigungskooperation. Materialien zu acht europäischen Ländern und den USA*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, October 2010 (SWP-Arbeitspapier, FG3 AP4), http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=7442.

2. Le capacità civili dell'Ue e la cooperazione con il settore militare

*Isabelle Ioannides**

Introduzione

Il graduale emergere dell'Unione Europea come uno dei principali attori della scena internazionale nel campo della gestione delle crisi - ruolo in parte derivato dalle lezioni apprese nel corso delle crisi in Jugoslavia ed in special modo per via delle tragedie occorse in Bosnia-Erzegovina ed in Kosovo - ha rivelato per la prima volta il proprio carattere peculiare. Invero, delle 25 missioni lanciate dall'Ue a partire dal 2003, quando la Politica europea - ora comune - di sicurezza e difesa divenne operativa, 17 sono state missioni civili (9 delle quali attualmente in corso) e due possono essere definite come ibride (con combinazione di aspetti civili e militari)⁹. In parallelo, tali sforzi sono stati sostenuti dagli strumenti della Comunità Europea, a testimonianza del carattere trasversale dell'Ue nella gestione civile delle crisi, ambito in cui svolgono un ruolo attivo tanto la Commissione Europea quanto il Consiglio dell'Unione Europea.

Nel tentativo di assicurare che entrambe le componenti della gestione civile delle crisi operino con efficacia, i rappresentanti dell'Ue e gli studiosi pongono sempre più l'accento sull'importanza di modellare e porre in essere un approccio onnicomprensivo ed in ultima analisi integrato nella reazione, gestione e stabilizzazione delle crisi, facendo pertanto parallelamente ricorso ad elementi civili e militari.

Conformemente con tale visione, la Politica europea di sicurezza e di difesa (Pesd) non solo ha ampliato il proprio raggio d'azione in più direzioni (dai Balcani occidentali al Caucaso meridionale, dall'Africa al Medio Oriente all'Asia), ma ha altresì proceduto a diversificare la pratica sostanziale delle proprie operazioni: le missioni di rafforzamento dei compiti di polizia sono sostenute da poteri esecutivi; le attività di polizia si inseriscono progressivamente nel più ampio quadro di riforma dello stato di diritto; il monitoraggio delle frontiere viene integrato da una crescente richiesta di operazioni più complesse e di ampio spettro, quali la Riforma del Settore della Sicurezza (Rss).

La posizione dell'Ue viene generalmente vista come unica, in grado di garantire un contributo significativo alle complesse operazioni di gestione delle crisi in virtù dell'estesa gamma di strumenti politici, economici, civili e militari a propria disposizione. Nel 2003, la Strategia europea di sicurezza affermava che l'Ue "potrebbe apportare un

* Isabelle Ioannides è ricercatrice post-dottorato presso il Department of Governance Studies della Vrije Universiteit Amsterdam e ricercatrice associata presso l'Institut d'études européennes della Université libre de Bruxelles (Ulb).

⁹ Le missioni civili dell'Ue includono: missioni di polizia (*Eupol RD Congo*, *Eupol Kinshasa*, *Eupm in Bosnia-Erzegovina*, *Eupol Proxima* e *Eupat in Macedonia*, *Eupol Afghanistan* ed *Eupol Copps nei territori palestinesi*), missioni per lo stato di diritto (*Eulex Kosovo*, *Eujust Lex Iraq* e *Eujust Themis in Georgia*), missioni di monitoraggio (*Eumm in Georgia*, *Eumm nell'ex-Jugoslavia* ed *Amm in Aceh*), missioni per l'assistenza alle frontiere (*Eubam Rafah* e la missione per l'assistenza alla frontiera tra Repubblica moldova e Ucraina supportata dalla Commissione Europea). Le missioni ibride dell'Ue, recentemente completate, sono la missione a sostegno della riforma del settore della sicurezza in Guinea-Bissau (conclusasi solo di recente, il 30 settembre 2010) e l'azione di sostegno dell'Ue ad Amis in Darfur. Le missioni attualmente in fase di svolgimento sono indicate in corsivo.

particolare valore aggiunto sviluppando operazioni che implicano capacità sia militari sia civili¹⁰, la qual cosa rappresenta ad oggi una realtà in regioni quali ad esempio la Bosnia-Erzegovina ed il Kosovo, dove l'Unione svolge un ruolo di primo piano. La gestione delle crisi da parte dell'Ue riflette pertanto gli sviluppi introdotti nella pratica del peacekeeping internazionale, il quale riconosce che le nuove guerre - come afferma Mary Kaldor - sono diventate un amalgama di guerra, crimini e violazioni dei diritti umani ed in cui "gli agenti dell'applicazione del diritto cosmopolita debbono fungere allo stesso tempo da soldati e da poliziotti"¹¹. Allo stesso modo, il processo comunitario di gestione delle crisi ha seguito una tendenza orientata ad una sempre minore distinzione dei confini tra ordine interno ed esterno degli Stati, cosa che l'Ue ha esplicitamente riconosciuto nelle Conclusioni del Consiglio dell'Unione Europea¹².

Questo capitolo prende in esame i principali sviluppi nel campo della gestione civile delle crisi da parte dell'Ue e, basandosi sul precedente capitolo, compie una valutazione di come le capacità civili dell'Ue operino di concerto con il settore militare. Dato che gli strumenti di gestione delle crisi sono stati creati in periodi tra loro diversi, nell'ambito di differenti strutture istituzionali e per differenti scopi, l'assicurare che questi vengano impiegati in modo coordinato e coerente a sostegno degli obiettivi di gestione delle crisi ha costituito una formidabile sfida. Questo studio analizza in primo luogo le strategie Ue circa la gestione civile delle crisi, ed esamina quindi le istituzioni comunitarie e gli strumenti disponibili allo scopo di individuarne i punti di forza ed i punti deboli. Mano a mano che la Pesc matura, i suoi contorni futuri e la sua evoluzione diventano maggiormente nitidi. Di qui, l'ultima parte del capitolo propone una serie di raccomandazioni al fine di migliorare la coerenza e l'efficacia delle capacità civili e militari dell'Ue.

1. Strategie per la gestione civile e civile-militare delle crisi

Intesa specificatamente come un concetto europeo¹³, la "gestione civile delle crisi" costituisce un tema che si inserisce saldamente nel quadro della Politica Estera e di Sicurezza Comune (Pesc) dell'Unione, i cui obiettivi, come definiti nel Trattato di Lisbona dell'Unione Europea, comprendono:

"Consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e i principi del diritto internazionale; e preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle

¹⁰ Vedi Consiglio dell'Unione europea, *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di Sicurezza*, Bruxelles, 12 dicembre 2003, p. 11, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIT.pdf>.

¹¹ Vedi Mary Kaldor, *New & Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Cambridge, Polity, 2005, p. 11.

¹² Vedi Consiglio dell'Unione europea, *Una strategia per la dimensione esterna nel settore GAI: libertà, sicurezza e giustizia a livello mondiale*, Doc. 15446/05, Bruxelles, 6 dicembre 2005, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/05/st15/st15446.it05.pdf>; Didier Bigo, "The Möbius Ribbon of Internal and External Security(ies)", in Mathias Albert, David Jacobson e Yosef Lapid (eds), *Identities, Borders, Orders. Rethinking IR Theory, Borderlines*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2001, p. 91-116.

¹³ Vedi Renata Dwan, *Civilian Tasks and Capabilities in EU Operations*, London, LSE Centre for the Study of Global Governance, 2004, <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/HumanSecurityReport/DwanPaperCivilianCapacities.pdf>.

Nazioni Unite, nonché ai principi dell'Atto Finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi, compresi quelli relativi alle frontiere esterne"¹⁴.

Tuttavia, la reale nozione di "gestione civile delle crisi" da parte dell'Ue rimane ambigua, e non è stata definita nei documenti comunitari¹⁵. Uno dei primi rapporti dedicati alla questione la definiva come "l'intervento di personale non-militare in una crisi che può essere violenta o non-violenta, con l'intenzione di prevenire un'ulteriore intensificazione della crisi e di facilitare la sua risoluzione"¹⁶. L'Allegato III alle Conclusioni del Consiglio Europeo di Feira (giugno 2000) stabiliva che il rafforzamento delle capacità civili dell'Ue avrebbe dovuto fornire all'Unione mezzi adeguati per affrontare complesse crisi politiche in fasi diverse "assicurando complementarità tra gli aspetti militari e civili della gestione delle crisi che comprendano l'intero spettro delle missioni di Petersberg"¹⁷. Tali obiettivi e norme comuni a fondamento di un intervento esterno prendono forma nella Strategia europea di sicurezza, la quale riconosce le capacità civili in quanto strumenti essenziali nella negoziazione di un'ampia serie di minacce a cui dovremo far fronte nel XXI secolo e l'unico mezzo per la loro gestione di lungo termine. Pertanto, in assenza di una gestione in sé civile delle crisi, è diventato più facile pensare a tale ambito di azione in termini di sinergia piuttosto che di strategia, collegando diversi ambiti: dalla prevenzione dei conflitti, alla gestione delle crisi, al *peacemaking*, alla stabilizzazione post-conflitto e persino allo sviluppo.

La gestione civile delle crisi si colloca al centro del dibattito Ue sull'approccio alla sicurezza globale basato sulla cosiddetta "sicurezza umana" e rappresenta un importante passo in avanti verso una definizione comune, all'interno dell'Unione, della *governance* democratica. Nello specifico, essa ha promosso l'integrazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, della buona *governance* e dello Stato di diritto in tutti i settori politici. Nel 2003, la Strategia europea di sicurezza aggiunse un'ulteriore dimensione ed alimentò il dibattito sul miglioramento della cooperazione civile-militare in ambito Ue, nel momento in cui si affrontano le minacce all'Unione viste come "né prettamente militari; né arginabili da mezzi prettamente militari", ma piuttosto come "bisognose di un insieme di strumenti"¹⁸. Tali considerazioni derivavano dalla presa di coscienza degli errori commessi nella gestione delle crisi nei Balcani occidentali. Il dispiegamento della missione militare dell'Ue - Eufor Althea - in Bosnia-Erzegovina nel 2004 costituisce un esempio significativo. Inizialmente, mandati coincidenti si tradussero in due missioni Ue - Eupm (operazione di polizia) ed Eufor (operazione

¹⁴ Vedi *Versione consolidata del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, C 83, Volume 53, 30 marzo 2010, p. 29, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:IT:HTML>.

¹⁵ Vedi Giovanna Bono e Ståle Ulriksen (eds), Special issue on "The EU, Crisis Management and Peace Support Operations", *International Peacekeeping*, Vol. 11, No. 3, Autumn 2004.

¹⁶ Vedi Chris Lindborg, *European Approaches to Civilian Crisis Management*, BASIC Special Report, London, British American Security Information Council, March 2002, p. 4.

¹⁷ Ai sensi dell'art. 43 TUE nella versione consolidata in seguito all'approvazione del Trattato di Lisbona, queste "includono le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni umanitarie e di soccorso, le missioni di consulenza ed assistenza in materia 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". Vedi *Versione consolidata del trattato sull'Unione europea* ..., cit., p. 39.

¹⁸ Vedi Consiglio dell'Unione europea, *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di Sicurezza*, cit., p. 7.

militare) - impegnate nella lotta al crimine organizzato, nel controllo delle attività criminali e nell'applicazione della legge. In ogni caso, risulta utile sottolineare che al tempo l'Ue non aveva concettualizzato la linea divisoria tra forze di polizia e forze militari come nuova strategia nell'ambito della stabilizzazione post-conflittuale¹⁹. Con la revisione del mandato Eupm nel 2006, le missioni parallele delle forze di polizia e di quelle militari dell'Ue si accordarono per elaborare una serie di linee guida operative al fine di regolare le proprie relazioni con i funzionari delle forze dell'ordine locali²⁰: il coinvolgimento di Eufor nel controllo delle attività criminali si è da allora limitato a fornire un essenziale supporto operativo alle autorità locali nel momento in cui la missione di polizia dell'Ue approva l'azione in quanto legittima e necessaria²¹.

Questo esempio spiega il recente appoggio da parte dell'Ue ad una politica di Riforma del Settore della Sicurezza concettualmente olistica ed integrativa, e che dal punto di vista operativo unisce attività in cui l'Ue è già impegnata (ad es. difesa, operazioni di polizia, di intelligence e di riforma giuridiziarica).

Da un punto di vista strategico, ciò riafferma l'impegno normativo dell'Ue nei confronti della democrazia, del consolidamento e della promozione dei diritti umani e della buona *governance*²². Sotto molti aspetti, tale politica sembrava aver rimosso le conseguenze dannose derivanti da architetture istituzionali eccessivamente complesse e la dogmatica distinzione concettuale tra sicurezza e problemi concernenti lo sviluppo, la qual cosa è priva di senso in situazioni di crisi che minacciano entità statuali fragili. Tuttavia, l'inquadrare tutte le componenti delle operazioni di sostegno alla pace in un'unica visione politica può rappresentare un motivo di frizione tra le norme della Rss - incentrata sulla separazione tra funzioni militari e civili - e la realtà operativa, la quale vede le forze militari e la *gendarmarie* impegnate in compiti di rafforzamento nel corso della gestione delle crisi.

Il rapporto del 2008 del Consiglio Europeo sull'applicazione della Strategia europea di sicurezza poneva ulteriormente l'accento sulla coerenza e sul coordinamento in quanto sfide fondamentali per la sicurezza dell'Ue²³. Di conseguenza, le conclusioni del Consiglio che seguivano, enfatizzavano la necessità di una "sinergia civile-militare" allo scopo di massimizzare "l'efficacia sul campo così come al livello di pianificazione"²⁴. Similmente, la Dichiarazione sul Rafforzamento delle Capacità del 2008 includeva le missioni ibride tra le operazioni previste nell'ambito della Pcsd. L'attuazione del

¹⁹ Vedi Susan E. Penksa, "Security Governance, Complex Peace Support Operations and the Blurring of Civil-Military Tasks", in Christopher Daase e Cornelius Friesendorf (eds), *Rethinking Security Governance: The Problem of Unintended Consequences*, New York, Routledge, 2010, p. 46-47.

²⁰ Vedi Council of the European Union, *Common Operational Guidelines for EUPM-EUFOR Support to the Fight against Organised Crime*, Sarajevo, 11 May 2006. Il documento è stato declassificato il 25 marzo 2010 ed è consultabile al link <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st10/st10769-re01.en06.pdf>.

²¹ Vedi Susan E. Penksa, "Security Governance, Complex Peace Support Operations ...", cit., p. 47-48.

²² Vedi Isabelle Ioannides, "European Union Security Sector Reform Policy: What Added Value", in *Eyes on Europe*, dicembre 2009, p. 37, <http://ssrn.com/abstract=1533860>.

²³ Vedi Consiglio dell'Unione Europea, *Relazione sull'attuazione della strategia europea in materia di sicurezza - Garantire sicurezza in un mondo in piena evoluzione*, Bruxelles, 11 dicembre 2008, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/08/st17/st17104.it08.pdf>.

²⁴ Vedi Consiglio dell'Unione europea, *Promuovere sinergie in materia di rafforzamento delle capacità rispettivamente civili e militari dell'Ue*, Doc. 15475/09, Bruxelles, 9 novembre 2009, p. 2, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/09/st15/st15476.it09.pdf>.

Obiettivo primario civile (*Civilian Headline Goal 2010 - Chg 2010*), incentrato sul percorso delineato dal Chg 2008, ne ripercorreva le orme: esso lanciava un nuovo scenario illustrativo pilota comune a sostegno dei processi di sviluppo delle capacità della Pcsd, sia da un punto di vista civile che militare, comprese le pertinenti capacità in seno alla Commissione europea²⁵. È stato altresì avviato lo sviluppo di un approccio sistematico per le risorse umane al fine di delineare un quadro normativo chiaro circa il reclutamento.

In parallelo, e più concretamente, l'Ue ha sviluppato due concetti i quali riassumono gli sforzi per collegare gli approcci civili e militari alla gestione delle crisi: la Cooperazione Civile-Militare (*Civil-Military Cooperation - Cimic*) ed il Coordinamento Civile-Militare (*Civil-Military Coordination - Cmco*). Il primo fa riferimento alla cooperazione ai livelli operativi e tattici e punta a garantire il coordinamento e la cooperazione tra le missioni militari Ue e gli attori civili (esterni all'Ue), comprese le popolazioni locali e le autorità, così come le organizzazioni internazionali, le organizzazioni non governative e le agenzie²⁶. I limiti del Cimic nell'ottica di un ampio coordinamento tra parti civili e militari nel contesto di operazioni di gestione di crisi sempre più complesse da parte dell'Ue concernono il fatto che tale approccio trae origine da una prospettiva militare: si incentra primariamente sulla protezione delle forze, e la cooperazione con gli attori non-militari è subordinata a tale scopo²⁷.

Ciò che in questo caso assume importanza è il Cmco - ancora in fase di definizione - il quale affronta "la necessità di un efficace coordinamento delle azioni di tutti i principali attori dell'Ue impegnati nella pianificazione e nella successiva attuazione delle risposte dell'Ue alle crisi"²⁸. In altre parole, il Cmco si incentra sul coordinamento interno alle strutture Ue nella gestione delle crisi - coordinamento sia civile-civile che civile-militare - ed è inteso come necessario a tutti i livelli della gestione delle crisi. Il Concetto di Gestione delle Crisi, il quale costituisce il "quadro concettuale che descrive l'approccio generale dell'Ue alla gestione di crisi particolari", rappresenta un elemento centrale per il Cmco²⁹. Se l'approccio preferito, finalizzato a sostenere e sviluppare una cultura del coordinamento piuttosto che a creare strutture e procedure dettagliate, ha evitato di caricare il processo di risposta alle crisi di un fardello di regole rigide, esso ha evidenziato altresì la riluttanza delle istituzioni in questione ad essere limitate da

²⁵ Vedi Consiglio dell'Unione Europea, *Nuovo obiettivo primario civile 2010 (approvato dalla Conferenza ministeriale sul miglioramento delle capacità civili e discusso dal Consiglio per gli Affari Generali e le Relazioni Esterne del 19 Novembre 2007 - doc. 14823/07)*, Bruxelles, 2007, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/07/st14/st14823.it07.pdf>.

²⁶ Vedi Council of the European Union, *EU Concept for Civil-Military Co-operation (CIMIC) for EU-led Military Operations*, Doc. 11716/1/08, Brussels, 3 February 2009, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st11/st11716-re01.en08.pdf>.

²⁷ Vedi Radek Khol, "Civil-Military Coordination in EU Crisis Management", in Agnieszka Nowak (ed.), *Civilian Crisis Management: The EU Way*, Paris, EU Institute for Security Studies, June 2006 (Chaillot Paper No. 90), p. 124, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp090.pdf>.

²⁸ Vedi Council of the European Union, *Civil-Military Coordination (CMCO)*, Doc. 14457/03, Brussels, 7 November 2003, p. 2, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/st14/st14457.en03.pdf>.

²⁹ Vedi Council of the European Union, *EU Concept for Military Planning at the Political and Strategic Level*, Doc. 10687/08, Brussels, 16 June 2008, p. 10, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st10/st10687.en08.pdf>.

specifici impegni.³⁰ In definitiva, un genuino coordinamento di tutte le fasi di pianificazione è rimasto limitato ed una pianificazione onnicomprensiva tra i settori civile e militare continua ad essere ostacolata, malgrado le ripetute dichiarazioni Ue indicanti il contrario.

2. Le istituzioni e le capacità civili dell'Ue

La competenza nella gestione civile delle crisi tra il secondo ed il primo pilastro dell'Ue ha a lungo rappresentato una questione controversa: le attività di breve termine finalizzate ad una riduzione delle crisi vengono condotte attraverso la procedura Pesd, mentre i meccanismi della Comunità Europea (Ce) vengono utilizzati per gli sforzi di ricostruzione di lungo termine e sono stati progettati al fine di sostenere uno spettro più ampio di attori impegnati in compiti operativi.

La Comunità si è impegnata in una serie di attività che forniscono assistenza a paesi terzi in crisi, in linea con gli obiettivi generali definiti nel Trattato che istituisce la Comunità Europea (Tce)³¹ e gli "impegni politici per perseguire la prevenzione dei conflitti quale uno dei principali obiettivi delle relazioni esterne dell'Ue" sanciti nel Programma per la Prevenzione dei Conflitti Violenti del 2001. Una gamma di strumenti furono creati per assicurare l'assistenza della Comunità in situazioni di pre-crisi, di crisi attiva e di post-crisi e finalizzate, tra i vari obiettivi, a: sostenere le iniziative politiche e diplomatiche per disinnescare le crisi; promuovere la stabilità nel corso di periodi di transizione; tutelare i diritti umani e rafforzare le procedure democratiche; e riavviare il processo di sviluppo economico e sociale³².

Questi includevano una serie di strumenti finanziari geografici (ad es. i programmi Phare, Cards e Tacis) e specializzati settorialmente (ad es. l'Iniziativa Europea per la Democrazia ed i Diritti Umani), i quali sono stati radicalmente razionalizzati nel 2007. Sino ad allora, era stato inizialmente impiegato il Meccanismo di Reazione Rapida (Mrr) - uno strumento comunitario creato nel 2001 e pensato per fornire un veloce e flessibile sostegno di breve termine (fino a sei mesi) al fine di salvaguardare e ripristinare condizioni di stabilità nelle situazioni di crisi e favorire processi di assistenza di più lungo termine ai paesi in crisi. Esso dava generalmente seguito a strumenti specializzati a livello settoriale che fornivano sostegno d'emergenza a contesti politicamente instabili o di crisi, segnatamente nella forma di assistenza umanitaria in ambito Ce e di mobilitazione delle capacità degli Stati Membri in virtù del Meccanismo Europeo di Protezione Civile³³. In realtà, solo una piccola parte dell'assistenza della

³⁰ Vedi Giovanni Grevi, "EU Institutions", in Giovanni Grevi, Damien Helly e Daniel Keohane (eds), *European Security and Defence Policy: The First 10 Years (1999-2009)*, Paris, EU Institute for Security Studies, 2009, p. 54, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf; Ursula C. Schroeder, "Governance of EU Crisis-Management", in Michael Emerson e Eva Gross (a cura di), *Evaluating the EU Crisis Missions in the Balkans*, Brussels, Centre for European Policy Studies, September 2007, p. 26, <http://www.ceps.eu/files/book/1538.pdf>.

³¹ Questi includevano principalmente la promozione di condizioni di stabilità atte a favorire lo sviluppo umano ed economico e la promozione dei diritti dell'uomo, della democrazia e delle libertà fondamentali.

³² Vedi Catriona Gourlay, "Community Instruments for Civilian Crisis Management", in Agnieszka Nowak (ed.), *Civilian Crisis Management: The EU Way*, cit., p. 49.

³³ Vale la pena notare che gli aiuti umanitari Ce forniti secondo le disposizioni della Risoluzione del Consiglio (Ce) No. 1257/96 tramite la Direzione generale per gli aiuti umanitari (Echo) della Ce non sono

Commissione venne fornita attraverso i suoi strumenti geografici di lungo termine, i quali funsero da canale principale per la cooperazione finanziaria e tecnica dell'Ue (addestramento o equipaggiamento specializzato, assistenza nella stesura di legislazioni rilevanti e di consulenze strategiche) finalizzato a cambiamenti strutturali di lungo periodo³⁴.

Gli strumenti Ce vennero razionalizzati concentrando circa 30 linee di bilancio geografiche e 50 linee tematiche, le quali si erano evolute nel corso del tempo in forma *ad hoc*, in sei categorie di attività esterne, e hanno introdotto una maggiore flessibilità negli strumenti, consentendo tra l'altro la formazione di collegamenti tra azioni di breve periodo e sviluppo di lungo termine. Tre di queste sono pensate come strumenti orizzontali per rispondere a necessità specifiche (strumenti di aiuto umanitario, strumenti di stabilità - in sostituzione del Mrr - e strumenti per l'assistenza macro-finanziaria) e tre hanno una definita copertura geografica per porre in essere politiche particolari - Strumento di Assistenza Pre-adesione (*Instrument for Pre-accession Assistance - Ipa*), Strumento Europeo di Vicinato e Partenariato (*European Neighbourhood and Partnership Instrument - Enpi*) e lo Strumento di Cooperazione allo Sviluppo e Cooperazione Economica (*Development Cooperation and Economic Cooperation Instrument - Dceci*). In particolare, lo Strumento per la Stabilità, in vigore dal gennaio 2007, ha consentito alla Commissione Europea di intensificare considerevolmente la propria azione nel campo della prevenzione dei conflitti, della gestione delle crisi e del *peacebuilding* e di ampliare il proprio raggio d'azione in aree quali il sostegno alla mediazione, l'adozione di misure miranti al *confidence building*, l'amministrazione transitoria, il rafforzamento dello Stato di diritto, la giustizia di transizione o il ruolo delle risorse naturali nei conflitti.

A livello istituzionale, la razionalizzazione delle capacità di gestione delle crisi da parte della Comunità ha avuto inizio con la creazione dell'Ufficio di Cooperazione EuropeAid (Dg AidCo) nel gennaio 2001, il quale ha unito gli obiettivi di attuazione programmatica precedentemente assolti separatamente per le relazioni esterne e lo sviluppo. La Dg AidCo ha intrapreso un'attività comprendente l'identificazione e valutazione dei progetti, la contrattazione, l'esborso di fondi, il monitoraggio e le valutazioni *ex post*. È quindi seguito un ampio processo di decentramento delle responsabilità gestionali (ad es. il trasferimento di personale, la valutazione dei programmi e le responsabilità finanziaria e di attuazione) - la "deconcentrazione", termine con cui si indica tale processo - dalla Dg AidCo alle delegazioni Ce negli Stati terzi.

Dal punto di vista Pesd, nel giugno 1999 il Consiglio diede mandato alla subentrante presidenza finlandese di occuparsi della gestione non-militare delle crisi. L'Ue si impegnò a stabilire quattro significativi strumenti reciprocamente dipendenti: cooperazione tra le forze di polizia, Stato di diritto, amministrazione civile e protezione civile. Tali *Civilian Headline Goals* si sono sviluppati - e continuano a svilupparsi - al

considerati uno strumento di gestione delle crisi in quanto essi vengono forniti esclusivamente sulla base delle necessità e non possono essere ricondotti alla logica politica della gestione delle crisi. Questo studio affronta solo il tema delle capacità di gestione delle crisi da parte della CE e non si soffermerà sull'analisi di questi due strumenti. Per maggiori informazioni, vedi Catriona Gourlay, "Community Instruments for Civilian Crisis Management", cit., p. 49-67.

³⁴ Vedi Catriona Gourlay, "European Union Procedures and Resources for Crisis Management", in *International Peacekeeping*, Vol. 11, No. 3, Autumn 2004, p. 404-421.

fine di guidare e rivalutare la quantità, la portata e la qualità delle capacità dell'Ue (strumenti ed istituzioni). Per raggiungere gli obiettivi prefissati, il Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi (Civcom) in seno al Segretariato del Consiglio dell'Unione Europea, creato nel giugno 2002, organizzò conferenze dei donatori sotto varie presidenze Ue, in cui gli obiettivi delineati in varie fasi vennero definiti e raggiunti mediante contributi volontari degli Stati membri.³⁵ Cinque mesi più tardi, la presidenza danese dichiarò che gli impegni specifici per i quattro *Civilian Headline Goals* erano stati rispettati. Come la tabella qui di seguito mostra, gli obiettivi iniziali sono stati aggiornati con successo ed hanno persino superato le aspettative, come attestato dalla Conferenza sulle Capacità del dicembre 2004.

³⁵ Agnieszka Nowak, "Civilian Crisis Management within ESDP", in Agnieszka Nowak (ed.), *Civilian Crisis Management: The EU Way*, cit., p. 15-38.

Tabella 1 - Le capacità civili dell'Ue

Forze di polizia	L'Ue punta ad essere in grado di portare a compimento qualsiasi operazione di polizia, dai compiti di consulenza, assistenza ed addestramento alla sostituzione delle forze di polizia locali. Gli Stati Membri si sono impegnati a fornire più di 5.000 ufficiali di polizia (5.761), dei quali sino a 1.400 possono essere dispiegati in meno di 30 giorni.
Rafforzamento dello Stato di diritto	Gli sforzi esperiti su scala internazionale al fine di rafforzare e, qualora necessario, ristabilire forze di polizia locali credibili può avere successo solo in presenza di un sistema giudiziario e penitenziario adeguatamente funzionante e che sostenga le forze di polizia. Gli Stati Membri si sono impegnati a fornire 631 ufficiali da porre a capo delle operazioni di gestione delle crisi in tale settore (procuratori, giudici, agenti penitenziari).
Amministrazione civile	Per ciò che concerne l'amministrazione civile, è stato creato un gruppo di esperti, in grado di svolgere missioni di amministrazione civile nel contesto delle operazioni di gestione delle crisi e, ove necessario, in grado di essere dispiegati con un preavviso limitato. Gli Stati Membri hanno promesso di destinare un totale che ammonta a 565 unità.
Protezione civile	Anche in quest'ambito, l'obiettivo è stato raggiunto, e consiste in: a) 2 o 3 team di valutazione e/o coordinazione, in grado di essere mobilitati 24 ore su 24; b) team di intervento fino a 2.000 unità per il dispiegamento con limitato preavviso; e c) mezzi aggiuntivi o maggiormente specifici che possano essere inviati entro 2 o 7 giorni, a seconda delle specifiche necessità di ogni crisi. Gli Stati Membri hanno impegnato 579 esperti di protezione civile ed un personale che ammonta a 4.445 unità per i team d'intervento.
Monitoraggio	La capacità di monitoraggio, identificata dal Consiglio Europeo del dicembre 2004, è diventata uno strumento generico per la prevenzione/risoluzione dei conflitti e/o la gestione delle crisi e/o il peacebuilding. Un'importante funzione delle missioni di monitoraggio è quella di contribuire alla "prevenzione/deterrenza mediante la presenza" ed esse accrescono altresì la visibilità dell'Ue sul campo, dimostrando il coinvolgimento e l'impegno dell'Ue nei riguardi di una crisi o di una regione. Gli Stati Membri hanno impegnato un personale che ammonta a 505 unità.
Rafforzamento degli uffici dei Rappresentanti Speciali dell'Ue	Rafforzamento degli uffici dei Rappresentanti Speciali dell'Ue.

Fonte: Council of the European Union Secretariat, *European Security and Defence Policy: The Civilian Aspects of Crisis Management*, civ/03, Brussels, August 2009, p. 2.

Sono tali criteri quantitativi, delineati alla luce dall'esperienza dell'Ue nello sviluppo delle capacità militari e decisi in gran parte casualmente (piuttosto che in risposta ad un'analisi delle necessità), che hanno improntato l'approccio allo sviluppo delle capacità civili dell'Ue. Inoltre, sebbene tali obiettivi fossero stati raggiunti sulla carta, un'analisi qualitativa della loro reale prontezza, schierabilità, o sostenibilità sollevava dubbi.³⁶ È importante notare come la maggior parte delle missioni civili in ambito Pesd si siano incentrate sull'assistenza allo Stato di diritto, in special modo sulla riforma delle forze di polizia, e pertanto buona parte del personale dispiegato è stata scelta nelle prime due categorie. Nondimeno, sono state ripetutamente espresse preoccupazioni circa la continua penuria nei settori delle forze di polizia, dello Stato di diritto e dell'amministrazione civile, ed in particolare circa il mancato utilizzo di quel valido strumento rappresentato dalle Squadre di Reazione Civile (*Civilian Response Teams - Crt*).³⁷ Nel tardo 2007 e verso l'inizio del 2008, l'Ue ha redatto una bozza di un nuovo *Civilian Headline Goal 2010* il quale includeva il lancio di un'Unità operativa di Capacità Civile di Pianificazione e Condotta (*Civilian Planning and Conduct Capability - Cpsc*) nell'ambito del Segretariato del Consiglio (descritta di seguito), mentre contemporaneamente attenuava le ambizioni militari³⁸.

I numeri erano altresì importanti per lo sviluppo delle competenze civili presso il Segretariato del Consiglio Ue di Bruxelles. In parallelo con le strutture del Consiglio a livello politico, segnatamente il Comitato Politico e di Sicurezza (Cps) ed il Civcom, il Consiglio Europeo di Helsinki ha sancito la creazione di nuovi organismi permanenti politici e civili in seno al Segretariato del Consiglio Ue per sostenere l'organizzazione e l'avvio di missioni sotto egida Pesd, inclusa la Direzione Generale per le Relazioni Economiche Esterne e per gli Affari politico-militari (Dg E IX) e le sue sottodivisioni (ad es. l'Unità di Polizia). Mentre la definizione di un ragguardevole staff militare (circa 150 unità) nel Consiglio si rivelò veloce, ci volle un anno prima di giungere ad un accordo sulla definizione di un'Unità di Polizia ed esclusivamente su base ristretta, in un periodo in cui l'Ue stava essenzialmente dispiegando missioni di polizia.³⁹ Come parte dello sforzo verso una gestione olistica delle crisi da parte dell'Ue, la Capacità Civile di

³⁶ Discussione dell'autore con un rappresentante di uno Stato Membro dell'Ue presso il Civcom, Bruxelles, settembre 2006.

³⁷ Il Crt è un dispositivo multi-funzionale di reazione rapida per la gestione delle crisi di dimensioni e composizione flessibili, composto da esperti degli Stati Membri con, in linea di principio, la partecipazione del Segretariato del Consiglio e della Commissione Europea. Tra i suoi compiti figurano: lo svolgimento di missioni di valutazione ed accertamento dei fatti in situazioni di crisi o di crisi imminente e, ove appropriato, la definizione di input per lo sviluppo del concetto di gestione delle crisi; la garanzia di una rapida presenza iniziale a livello operativo sul campo in seguito all'adozione di un'Azione Comune; e la fornitura, ove appropriato, di un tempestivo rafforzamento degli esistenti meccanismi Ue per la gestione delle crisi a livello nazionale e regionale in risposta ad urgenti e molteplici necessità (ad es. mediazione dei conflitti, misure miranti a rafforzare la fiducia, operazioni di monitoraggio). Vedi Parlamento europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo sull'attuazione della strategia europea in materia di sicurezza e la PESD*, (2008/2003(INI)), P6_TA(2008)0255, Bruxelles, 5 giugno 2008, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0255+0+DOC+XML+V0//IT>.

³⁸ Anand Menon e Ulrich Sedelmeier, "Instruments and Intentionality: Civilian Crisis Management and Enlargement Conditionality in EU Security Policy", in *West European Politics*, Vol. 33, No. 1, 2010, p. 83-84.

³⁹ Diversi funzionari del Consiglio, a Bruxelles, hanno ammesso nel corso di interviste (tra aprile-maggio 2005 e 2006) che poiché l'unità di polizia disponeva di effettivi ridotti, essa non poteva far fronte al numero crescente di operazioni civili.

Pianificazione e Condotta (Cpcc) fu creata e divenne operativa nel 2008, al fine di rispondere alla mancanza di pianificazione e di strutture di comando per le missioni civili. La nuova struttura è responsabile in materia di pianificazione per il Comitato per gli Aspetti Civili della Gestione delle Crisi (Civcom). La sua efficienza ed i suoi sforzi per creare una cultura di coordinamento sono stati altalenanti: da un lato, il Consiglio e la Commissione sono stati coinvolti nelle fasi di accertamento dei fatti e di pianificazione delle missioni Pesd, e l'Ue ha utilizzato i propri Rappresentanti Speciali (Eusrs) per consolidare la propria presenza politica nel teatro delle operazioni. Dall'altro, si è registrata una mancanza di strumenti e modelli comuni tali da definire standard, metodi informativi, di addestramento e l'attuazione delle esperienze acquisite.⁴⁰ Tali strutture e strumenti, così come quelli che ricadono tra le competenze della Commissione Europea, verranno trasferiti nell'ambito del Servizio Europeo per l'Azione Esterna (Seae), che si spera possa razionalizzare ulteriormente i meccanismi di comando e di controllo.

La complessa ed altamente frammentata struttura istituzionale, la quale denota divisioni tanto all'interno dei singoli pilastri quanto tra i diversi pilastri (strumenti comunitari *versus* missioni Pesd), ha portato a relazioni civili-civili competitive, inefficaci, incoerenti - a volte persino acrimoniose - in special modo nei Balcani occidentali. Questa è stata in effetti una delle ragioni della razionalizzazione degli strumenti e della rimozione dal Trattato di Lisbona del sistema a pilastri. Le peculiari innovazioni istituzionali utilizzate nel teatro delle operazioni hanno dimostrato che l'integrazione degli strumenti tra pilastri può migliorare l'efficacia della gestione delle crisi. Un esempio in tal senso è stato rappresentato dalla formula del "doppio cappello", come nel caso di Erwan Fouéré in qualità di Capo della Delegazione Ce a Skopje e Rappresentante Speciale dell'Ue - una formula che affrontava la relazione conflittuale tra questi due uffici. Essa è stata posta in essere anche relativamente alla nomina di Koen Vervaeke nella doppia veste di Rappresentante Speciale Ue presso l'Unione Africana e Capo della delegazione Ce ad Addis Abeba.

3. Operare con il settore militare

La dissoluzione dei tradizionali confini tra la gestione civile e militare delle crisi, *in primis* mediante i deliberati sforzi per dispiegare operazioni ibride civili-militari, ha costituito una delle principali direttrici dell'Ue in materia di gestione delle crisi. Gli esempi includono la missione civile in Aceh (*Aceh Monitoring Mission - Amm*), la quale è stata portata avanti principalmente da forze militari; le iniziative dell'Ue in Sudan e Somalia, che sono state esplicitamente classificate come azioni civili-militari di supporto; o la missione dell'Unione Europea a sostegno della Riforma del Settore della Sicurezza (Ssr) in Guinea Bissau, la quale rappresenta il primo esempio di operazione Pesd civile-militare.

⁴⁰ Vedi Nik Hynek, *Consolidating the EU's Crisis Management Structures: Civil-Military Coordination and the Future of the EU OHQ*, Brussels, European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union/Directorate B, Policy Department, 2010, p. 9, <http://tepsa.be/Hynek%20Consolidating%20the%20EUs%20Crisis%20Management%20Structures.pdf>.

Al fine di sostenere missioni integrate e promuovere la ricerca da parte dell'Ue di un approccio ampio alla gestione delle crisi, il Consiglio ha sviluppato strutture degne di nota. Il Comitato Politico e di Sicurezza (Cps) assicura un'azione coordinata dell'Ue a fronte dei pareri ricevuti dal Comitato per gli Aspetti Civili della Gestione delle Crisi (Civcom) e dal Comitato Militare dell'Unione Europea (Eumc) nel corso del processo decisionale sull'avvio delle operazioni dell'Ue, e costituisce dunque l'organo di riferimento per gli attori Ue dispiegati sul campo. Lo Stato Maggiore dell'Unione Europea (Eums) è responsabile della pianificazione e dell'attuazione del Cimic ai livelli politico e strategico. In particolare, la sua Cellula Civile-Militare (operativa dal 2006) rappresenta il primo organismo permanente dell'Ue che integra al massimo livello le competenze militari e civili, ivi comprese quelle della Commissione Europea, apportando così il proprio contributo alle attività del Cmco. A livello politico, esso riceve ordini sia dal Civcom che dallo Eumc, e mira a fornire all'Ue capacità di pianificazione autonome, una cellula di pianificazione strategica ed il suo integrale Centro Operazioni (operativo dal gennaio 2007), al fine di impostare l'analisi concettuale sulle missioni ibride in ambito Pesd, in special modo sulla Riforma del Settore della Sicurezza (Rss) e sul Disarmo, Smobilitazione e Reintegrazione (Ddr). L'aggiunta finale alla Cellula Civile-Militare è rappresentata dalla Capacità di Vigilanza, la quale è diventata operativa a metà 2008 ed è stata concepita per fornire supporto alla pianificazione operativa sia militare che civile. Conformemente, la Cellula Civile-Militare si inserisce in un contesto idoneo ad integrare i rapporti sulle lezioni apprese dalle diverse operazioni civili e militari condotte fianco a fianco in un territorio, qual è il caso della Bosnia-Erzegovina⁴¹.

Ciononostante, permangono significative lacune. Malgrado la presenza di quote all'incirca eguali di membri civili e militari del personale e malgrado l'inclusione di un Comandante delle Operazioni Civili responsabile della direzione e del sostegno ai Capi Missione civili, la Cellula Civile-Militare sembra privilegiare l'ambito militare in virtù della propria collocazione all'interno dello Stato Maggiore dell'Unione Europea⁴². Di qui, il suo potenziale atto a migliorare il Cmco è stato minato, in special modo a fronte dell'assenza di chiari segnali orientati alla definizione di una genuina cultura del coordinamento. I Rappresentanti Speciali dell'Ue sono rappresentanti politici dell'Ue di prim'ordine sul campo, ma essi non godono di una primaria autorità di coordinamento sui Comandanti delle Forze Ue, i quali prendono ordini dal Comitato Militare Ue e ricevono istruzioni politiche direttamente dal Cps. L'esercito si rivela comprensibilmente desideroso di mantenere tale catena di comando intatta e separata dal lato civile⁴³. Esso considera la pianificazione civile come eccessivamente ottimista circa il contesto in cui l'Ue dispiega le proprie missioni, mentre gli elementi civili si rivelano diffidenti nei riguardi di una militarizzazione della politica dell'Ue⁴⁴.

⁴¹ Vedi Radek Khol, "Civil-Military Coordination in EU Crisis Management", cit., p. 125.

⁴² Vedi Stuart Gordon, "Exploring the Civil-Military Interface and its Impact on European Strategic and Operational Personalities: 'Civilianisation' and Limiting Military Roles In Stabilisation Operations?", in *European Security*, Vol. 15, No. 3, 2006, p. 339-361.

⁴³ Vedi Radek Khol, "Civil-Military Coordination in EU Crisis Management", cit., p. 123-124.

⁴⁴ Vedi Per Martin Norheim-Martinsen, *Matching Ambition with Institutional Innovation: The EU's Comprehensive Approach and Civil-Military Organisation*, Oslo, Norwegian Defence Research Establishment, 2009, p. 17, <http://rapporter.ffi.no/rapporter/2009/01311.pdf>.

Il nodo centrale della Cellula Civile-Militare, la quale è stata concepita come un integratore di sistema, è che il Concetto di Gestione delle Crisi (Cmc) non risulta onnicomprensivo - non incorpora elementi civili e politico-militari. Mentre la Cellula Civile-Militare ha contribuito a specifiche missioni civili-militari (ad es. la missione di monitoraggio in Aceh), la stesura del Cmc è rimasta nelle mani di un organismo *ad hoc* in seno all'Eums, il cosiddetto Nucleo di Coordinamento per la Risposta alle Crisi. Tale problema, tuttavia, è stato risolto con la creazione della Direzione per la Gestione delle Crisi e la Pianificazione (Cmpd). Quest'organismo, creato nel dicembre 2008, mira a portare la ricerca dell'Ue di un approccio onnicomprensivo nella gestione delle crisi un passo avanti: esso unisce aspetti civili e militari della pianificazione delle missioni Ue - rispettivamente Dg E IX e Dg E VIII nel Segretariato del Consiglio dell'Ue - in un unico direttorato al fine di coordinare i compiti civili e militari. Nello specifico, è responsabile del Concetto di Gestione delle Crisi e la sua principale peculiarità può essere rinvenuta nell'opera di facilitazione dei progressi in campi quali la pianificazione strategica, le analisi su missioni ed operazioni e la stesura dei rapporti di attività, lezioni identificate e sviluppo concettuale ai livelli strategico ed operativo⁴⁵. In ogni caso, mentre tale nuova struttura sta ora prendendo forma, all'aspetto militare è stato ancora una volta conferito un peso sproporzionatamente vasto e gli esperti civili sono stati allontanati dalle strutture decisionali⁴⁶. L'attuale complessità della catena di comando tra gli organismi di primo piano che operano nell'ambito delle relazioni esterne viene altresì percepito come una situazione particolarmente problematica.

In aggiunta all'impiego delle Unità Integrate di Polizia (Ipu), la Forza di Gendarmeria Europea (Egf)⁴⁷ - costituita nel 2004, con quartier generale permanente a Vicenza (Italia) e composta dalle polizie militari di Francia, Italia, Olanda, Portogallo e Spagna, rappresenta anch'essa un importante fattore nel momento in cui si prendono in considerazione gli sforzi fatti verso una gestione integrata delle crisi e lo sviluppo della cooperazione civile-militare. Ciò è vero in special modo per ciò che concerne il percorso intrapreso dall'Ue verso la definizione di pacchetti di capacità (capability packages) multi-funzionali con il dispiegamento di questi due organismi in parallelo con missioni civili sotto egida Pesd (principalmente missioni di polizia). Le IPU e la EGF sono ritenute in grado di facilitare una transizione più agevole dalla fase militare a quella civile di supporto alle operazioni di pace e di limitare il problema dei soldati che intraprendono missioni civili di polizia nell'ambito della gestione delle crisi.⁴⁸

La tendenza verso una parziale fusione inter-istituzionale a livello operativo può essere altresì osservata sul campo. In effetti, in alcune circostanze, le realtà locali in contesti martoriati dai conflitti hanno costretto l'Ue ad orientarsi verso un approccio risolutivo ed

⁴⁵ Vedi Consiglio dell'Unione europea, *Promuovere sinergie in materia di rafforzamento delle capacità rispettivamente civili e militari dell'Ue*, cit., p. 5; Luis Simón, *Command and Control? Planning for EU Military Operations*, Paris, EU Institute for Security Studies, January 2010 (Occasional Paper No. 81), p. 26, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Planning_for_EU_military_operations.pdf.

⁴⁶ Vedi Alain Délot, "The Spoils of EU Reform," *Reuters*, 19 febbraio 2010. Consultato il 19 agosto 2010 al link <http://blogs.reuters.com/great-debate-uk/2010/02/19/the-spoils-of-eu-reform/>.

⁴⁷ Nel contesto della Forza di gendarmeria europea, 3.000 effettivi dovrebbero essere messi a disposizione, 800 dei quali dispiegabili in 30 giorni per sostituire o integrare le forze di polizia locali in operazioni di gestione delle crisi.

⁴⁸ Vedi Alice Hills, "The Inherent Limits of Military Forces in Policing Peace Operations", in *International Peacekeeping*, Vol. 8, No. 3, 2001, p. 79-98.

a fornire risposte arbitrarie a situazioni politiche intricate che traggono origine a Bruxelles e nelle capitali degli Stati Membri dell'Ue. Ad esempio, quando i tentativi dell'Ue di formulare una politica Rss hanno provocato una frattura originata da due documenti concettuali elaborati rispettivamente dalla Ce e dal Consiglio, l'Ue è stata in grado di addivenire ad un accordo su un approccio ampio alla Rss nella Repubblica Democratica del Congo (Rdc), unendo così le due anime della Rss ad un livello operativo.⁴⁹ Più di recente, l'Azione Comune che ha autorizzato il dispiegamento della Eu Ssr Guinea Bissau ha esplicitamente sottolineato che la missione è complementare alla definizione dei programmi di sviluppo e di altre attività della Comunità gestite dalla Commissione Europea.

4. Raccomandazioni politiche

In termini di diversità funzionale e di diffusione geografica, l'Ue è riuscita ad espandere il proprio raggio d'azione riguardo la gestione delle crisi sostanzialmente dall'ambito civile a quello militare, e di aggiungervi elementi civili-militari. Se ciò appare di per sé un risultato positivo, la sintesi che l'Ue ricerca nella cooperazione civile-militare (Cimic) e, in special modo, il coordinamento civile-militare (Cmco) rimane in buona parte sottosviluppato. Le raccomandazioni qui di seguito sono intese a migliorare l'approccio comprensivo, la coerenza e l'efficacia della gestione delle crisi da parte dell'Ue.

- Rafforzare il collegamento tra Pesc e Pesd

Dal punto di vista politico, le missioni Pesd continuano ad essere percepite e sviluppate come operazioni apolitiche e tecniche ed in quanto tali rimangono scollegate dal più ampio quadro di *peacebuilding*. La missione Eulex in Kosovo ne costituisce un esempio significativo. Al fine di aggirare le irrisolte questioni sullo status e conseguire risultati concreti, gli ufficiali della missione Eulex si sono visti costretti ad adottare un approccio pragmatico nei riguardi del mandato loro assegnato: hanno ideato programmi in forma tecnica e apparentemente apolitica, la qual cosa ha consentito loro di essere collocati all'interno delle istituzioni del Kosovo, che l'Ue in sé non riconosce⁵⁰. Mentre l'Ue procede verso la definizione di un approccio olistico nella gestione delle crisi, le sue missioni intervengono in ambiti quali la Riforma del Settore della Sicurezza, riforma che richiede capacità di leadership al fine di proporre strategie chiare ed un controllo strategico, una situazione che risulta maggiormente complessa quando - come nel caso del Kosovo - la missione ha un mandato esecutivo che mira a combattere aspetti radicati del crimine organizzato e della corruzione. Le operazioni Ue vengono accusate di essere "ridotte, prive di ambizioni e spesso irrilevanti dal punto di vista strategico"⁵¹, e di essere dislocate in regioni, territori, paesi nei confronti dei quali l'Ue non denota né una politica né un impegno di lungo termine⁵². I segnali portano a dedurre che le politiche tanto della Pesc quanto della Pesd siano tra loro prive di

⁴⁹ Sul tema *A Comprehensive EU Approach to SSR in the Democratic Republic of Congo (DRC)*, Brussels, November 2006, p. 2. Documento redatto dalle istituzioni europee e non pubblicato.

⁵⁰ Intervista dell'autrice ad ufficiali della missione Eulex, maggio 2010.

⁵¹ Vedi Daniel Korski e Richard Gowan, *Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capabilities*, London, European Council on Foreign Relations, 2009, p. 24, http://ecfr.3cdn.net/3af9563db3c7ab2036_ecm6buqyw.pdf.

⁵² Conversazione con un ufficiale Pesd, Bruxelles, febbraio 2010. Interviste dell'autrice ad ufficiali della missione Eulex in Kosovo, Pristina, aprile-maggio 2010.

collegamento. Tuttavia, affinché le operazioni Pesd producano risultati sostenibili, devono essere informate da chiare strategie politiche di lungo periodo che risultino essere più intrinsecamente connesse con quelle della Pesc.

- Istituzionalizzare la formazione

Sinora, la formazione in ambito Pesd e la traduzione di tali insegnamenti in più ampie lezioni operative ha avuto luogo caso per caso. La maggior parte delle attività di addestramento dell'Ue si fonda sullo scambio di esperienze tra singoli ufficiali e sulla rotazione di esperti chiave da una missione Ue a quella successiva⁵³. Sono queste iniziative individuali che plasmano ed hanno un impatto sul potenziale d'apprendimento e conducono ad una maturazione istituzionale a livello operativo. La redazione di una solida strategia programmatica ed il rafforzamento dei meccanismi di valutazione per Eulex in Kosovo, attraverso consultazioni periodiche con la società civile, o attraverso la garanzia di un impegno finalizzato a portare avanti riforme dell'intera architettura dello Stato di diritto (polizia, giustizia ed autorità doganali) piuttosto che dei suoi singoli componenti, costituiscono tutte lezioni derivanti dalle missioni Eupol Proxima, Eupat in Macedonia ed Eupm in Bosnia-Erzegovina⁵⁴.

Nondimeno, vi sono importanti limitazioni a tale approccio di apprendimento *ad hoc*: le lezioni identificate rimangono a livello operativo e non vengono sistematizzate o standardizzate al livello concettuale. In ogni caso, un approccio bilanciato ed onnicomprensivo alla gestione delle crisi richiede che tutti i principali organismi dell'Ue avviino tra loro uno scambio di punti di vista circa i passaggi cruciali dei processi (ad es. definire gli scenari generici; definire le esigenze; identificare le necessità congiunte; mettere insieme i contributi degli Stati Membri Ue potenzialmente disponibili; valutare e risolvere i punti deboli)⁵⁵. Identificare pertanto metodologie e strumenti comuni per affrontare tali diversi nodi cruciali, che contribuirebbero ad istituzionalizzare l'apprendimento, rappresenta un elemento di grande importanza.

- Promuovere metodi di addestramento trasversali

Gli studiosi ed i professionisti sostengono da tempo che un miglioramento del contributo civile ad operazioni multi-dimensionali può essere raggiunto in modo ottimale attraverso un addestramento espletato congiuntamente con i partner militari. In tale spirito, si suggerisce che l'Ue crei un'Accademia Europea per la Sicurezza o un Istituto Europeo per la Pace, i quali diverrebbero i principali fornitori dell'Ue di tecniche d'addestramento ed attraverso cui il personale sia civile che militare e gli altri attori internazionali apprenderebbero a lavorare insieme nel teatro delle operazioni⁵⁶. L'Ue riconosce già che "dovrebbero essere ricercate sinergie nel campo dell'addestramento (a livello strategico, operativo e tattico), i cui benefici sono stati comunemente

⁵³ È il caso, ad esempio, della missione Eulex in Kosovo, in cui numerosi ufficiali di primo rango erano stati precedentemente dislocati presso altre missioni Pesd, in special modo in Bosnia ed in Macedonia.

⁵⁴ Vedi Isabelle Ioannides, "Police Mission in Macedonia", in Michael Emerson and Eva Gross (eds), *Evaluating the EU's Crisis Management Missions in the Balkans*, Brussels, Centre for European Policy Studies, 2007, p. 106-118, <http://www.ceps.eu/files/book/1538.pdf>.

⁵⁵ Vedi Consiglio dell'Unione Europea, *Promuovere sinergie in materia di rafforzamento delle capacità rispettivamente civili e militari dell'Ue*, cit., p. 3.

⁵⁶ Vedi Jonathan Holslag e David H. Doyle, *The New Global Security Landscape: Recommendations from the 2010 Security Jam*, Brussels, Security & Defence Agenda, 2010, p. 21, http://www.securitydefenceagenda.org/Portals/7/2010/Publications/SDA_JAM_Report_highres.pdf.

identificati in entrambi i processi⁵⁷. Tale preparazione fungerebbe da integrazione ai corsi offerti a livello nazionale dagli Stati Membri dell'Ue per il proprio personale. Per assicurare standard comuni in tutta l'Ue, un ispettorato per l'addestramento dovrebbe essere istituito all'interno del Segretariato del Consiglio Ue al fine di vagliare strutture e programmi dei vari Stati Membri⁵⁸.

- Sviluppare capacità a scopi pacifici e militari

Al fine di promuovere sinergie, dovrebbero essere sviluppate concrete capacità "dual-use" e dovrebbe essere facilitata la loro potenziale fruizione per le operazioni civili e militari in ambito Pesd - tenendo sempre a mente le specificità di ogni ambito. La creazione di un gruppo di esperti Rss provenienti dagli Stati Membri costituisce un esempio di tale sinergia civile-militare. Altre aree in cui sviluppare sinergie rafforzate nello sviluppo delle capacità potrebbero includere, tra le altre: il supporto logistico, i sistemi di comunicazione e di informazione; la sicurezza e protezione del personale e delle infrastrutture; e lo scambio di specifiche conoscenze tecniche (ad es. riguardo i dispositivi antiesplosivi, di sminamento, gli strumenti finanziari e giuridici)⁵⁹.

- Ottimizzare i finanziamenti Pesd

I differenti meccanismi di finanziamento per le azioni civili e militari impediscono ancora la conduzione di operazioni integrate Pesd. La pianificazione di Eulex Kosovo, la più complessa missione civile della Pesd, ha dimostrato come il quadro finanziario attuale non sia in grado di fornire un sufficiente e tempestivo supporto alle nuove necessità e compiti di operazioni più grandi e complesse. Le missioni civili vengono attualmente finanziate direttamente attraverso il bilancio collettivo Pesd, mentre le operazioni militari seguono il principio "costs lie where they fall" (ciascuno si fa carico delle proprie spese), e solo una piccola percentuale (spese comuni) proviene dai finanziamenti previsti dal meccanismo Athena.⁶⁰ La riforma per ottimizzare l'attuale meccanismo di distribuzione dei costi costituisce una questione pressante, specialmente alla luce del dispiegamento di più ampi contingenti civili-militari.

- Creare una struttura permanente di pianificazione strategica

Malgrado sia stata raggiunta una piena capacità operativa presso il Centro Operativo della Cellula Civile-Militare, con l'istituzione della Cpcc e la creazione del Cmpd, l'Ue non dispone ancora di una struttura civile-militare onnicomprensiva per pianificare e condurre le operazioni sotto egida Pesd.⁶¹ Un tale sforzo comporterebbe l'integrazione di tutte le unità di acquisizione di informazioni, di allerta rapida, di monitoraggio e di sorveglianza nell'ambito del Consiglio e della Commissione Europea, così come una precisazione del collegamento tra i vari organismi più significativi per ciò che riguarda le relazioni esterne (in special modo nel contesto dell'imminente Servizio Europeo per l'Azione Esterna - Seae). La definizione di una pianificazione strategica permanente e

⁵⁷ Vedi Consiglio dell'Unione Europea, *Promuovere sinergie in materia di rafforzamento delle capacità rispettivamente civili e militari dell'Ue*, cit., p. 5.

⁵⁸ Vedi Daniel Korski e Richard Gowan, *Can the EU Rebuild Failing States?*, cit., p. 18.

⁵⁹ Vedi Consiglio dell'Unione Europea, *Promuovere sinergie in materia di rafforzamento delle capacità rispettivamente civili e militari dell'Ue*, cit., p. 4-5.

⁶⁰ Vedi Nicoletta Pirozzi e Sammi Sandawi, *Military and Civilian ESDP Missions: Ever Growing and Effective?*, Roma, IAI, novembre 2009 (Documenti IAI 0929), p. 12, <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai0929.pdf>.

⁶¹ Vedi Nik Hynek, *Consolidating the EU's Crisis Management Structures: Civil-Military Coordination and the Future of the EU OHQ*, cit., p. 7-8; Luis Simón, *Planning for EU Military Operations*, cit., p. 15-26.

di strutture di conduzione accrescerebbe altresì la memoria istituzionale dell'Ue. Porterebbe ad una maggiore inclusività e ad una maggiore coerenza nell'applicazione della pianificazione civile e militare e nell'attuazione di concetti e procedure.

- Migliorare la portata e la qualità delle capacità

La complessità delle crisi odierne impone all'Ue di dotarsi di mezzi operativi non ancora a sua disposizione: essi includono strumenti d'intelligence e competenze specifiche per sconfiggere il crimine organizzato; lo sviluppo della protezione civile o della capacità di risposta ai disastri; e risorse di amministrazione civile che sostengano la ricostruzione degli Stati falliti. Inoltre, gli aspetti quantitativi delle capacità civili e militari necessitano di un ulteriore miglioramento per accrescere la capacità dell'Ue di dispiegare con breve preavviso personale adeguatamente formato e risorse adeguate in modo interconnesso e sostenibile. Per fare ciò, l'Ue ed i suoi Stati Membri dovrebbero aggiornare regolarmente le banche dati dei civili e degli ufficiali di polizia; creare *pool* di finanziamento inter-governativo per il dispiegamento del personale civile; addestrare un gruppo di pianificatori all'interno dei vari ministeri degli affari esteri; e sviluppare un processo sistematico per formare ed impartire istruzioni al personale *in loco*.⁶² L'Ue dovrebbe quindi essere in grado di coprire l'intero spettro delle risposte complesse alle crisi (ad es. Rss, Ddr, rafforzamento istituzionale); condurre azioni che coprano l'intero ciclo della gestione delle crisi (reazione rapida, impegno di lungo termine, exit strategies); ed interagire efficacemente con gli altri attori internazionali, regionali e locali sul campo.

⁶² Vedi Daniel Korski e Richard Gowan, *Can the EU Rebuild Failing States?*, cit., p. 19.

Bibliografia

Bigo, Didier, "The Möbius Ribbon of Internal and External Security(ies)", in Mathias Albert, David Jacobson e Yosef Lapid (a cura di), *Identities, Borders, Orders - Rethinking IR Theory, Borderlines*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2001, p. 91-116.

Bono, Giovanna e Ulriksen, Ståle (eds), Special issue on "The EU, Crisis Management and Peace Support Operations", *International Peacekeeping*, Vol. 11, No. 3, Autumn 2004.

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>.

Consiglio dell'Unione europea, *Nuovo obiettivo primario civile 2010 (approvato dalla Conferenza ministeriale sul miglioramento delle capacità civili e discusso dal Consiglio per gli Affari Generali e le Relazioni Esterne del 19 Novembre 2007 - doc. 14823/07)*, Bruxelles, 2007, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/07/st14/st14823.it07.pdf>.

Consiglio dell'Unione europea, *Promuovere sinergie in materia di rafforzamento delle capacità rispettivamente civili e militari dell'Ue*, Doc. 15475/09, Bruxelles, 9 novembre 2009, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/09/st15/st15476.it09.pdf>.

Consiglio dell'Unione europea, *Relazione sull'attuazione della strategia europea in materia di sicurezza - Garantire sicurezza in un mondo in piena evoluzione*, Bruxelles, 11 dicembre 2008, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/08/st17/st17104.it08.pdf>.

Consiglio dell'Unione europea, *Una strategia per la dimensione esterna nel settore GAI: libertà, sicurezza e giustizia a livello mondiale*, Doc. 15446/05, Bruxelles, 6 dicembre 2005, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/05/st15/st15446.it05.pdf>

Council of the European Union, *Civil-Military Coordination (Cmco)*, Doc. 14457/03, Brussels, 7 November 2003, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/st14/st14457.en03.pdf>.

Council of the European Union, *Common Operational Guidelines for Eupm-Eufor Support to the Fight against Organised Crime*, Sarajevo, 11 May 2006 (declassificato il 25 marzo 2010), <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st10/st10769-re01.en06.pdf>.

Council of the European Union, *EU Concept for Civil-Military Co-operation (Cimic) for EU-led Military Operations*, Doc. 11716/1/08, Brussels, 3 February 2009, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st11/st11716-re01.en08.pdf>.

Council of the European Union, *EU Concept for Military Planning at the Political and Strategic Level*, Doc. 10687/08, Brussels, 16 June 2008, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st10/st10687.en08.pdf>.

Council of the European Union Secretariat, *European Security and Defence Policy: The Civilian Aspects of Crisis Management*, civ/03, Brussels, August 2009, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090702%20Civilian%20aspects%20of%20crisis%20management%20-%20version%203_EN.pdf.

Délétréz, Alain, "The Spoils of EU Reform," *Reuters*, 19 February 2010, <http://blogs.reuters.com/great-debate-uk/2010/02/19/the-spoils-of-eu-reform/>.

Dwan, Renata, *Civilian Tasks and Capabilities in EU Operations*, London, LSE Centre for the Study of Global Governance, 2004, <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/HumanSecurityReport/DwanPaperCivilianCapacities.pdf>.

Gordon, Stuart, "Exploring the Civil-Military Interface and its Impact on European Strategic and Operational Personalities: 'Civilianisation' and Limiting Military Roles in Stabilisation Operations?", in *European Security*, Vol. 15, No. 3, 2006, p. 339-361.

Gourlay, Catriona, "Community Instruments for Civilian Crisis Management", in Agnieszka Nowak (ed.), *Civilian Crisis Management: The EU Way*, Paris, EU Institute for Security Studies, June 2006 (Challiot Paper No. 90), p. 49-68, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp090.pdf>.

Gourlay, Catriona, "European Union Procedures and Resources for Crisis Management", in *International Peacekeeping*, Vol. 11, No. 3, Autumn 2004, p. 404-421.

Grevi, Giovanni, "EU Institutions", in Giovanni Grevi, Damien Helly e Daniel Keohane (eds), *European Security and Defence Policy: The First 10 Years (1999-2009)*, Paris, EU Institute for Security Studies, 2009, p. 21-68, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf.

Hills, Alice, "The Inherent Limits of Military Forces in Policing Peace Operations", in *International Peacekeeping*, Vol. 8, No. 3, 2001, pp. 79-98.

Holslag, Jonathan e Doyle, David H., *The New Global Security Landscape: Recommendations from the 2010 Security Jam*, Brussels, Security & Defence Agenda, 2010, http://www.securitydefenceagenda.org/Portals/7/2010/Publications/SDA_JAM_Report_highres.pdf.

Hynek, Nik, *Consolidating the EU's Crisis Management Structures: Civil-Military Coordination and the Future of the EU OHQ*, Brussels, European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union/Directorate B, Policy Department, 2010, <http://tepsa.be/Hynek%20Consolidating%20the%20EUs%20Crisis%20Management%20Structures.pdf>.

Ioannides, Isabelle, "European Union Security Sector Reform Policy: What Added Value", in *Eyes on Europe*, December 2009, p. 37-39, <http://ssrn.com/abstract=1533860>.

Ioannides, Isabelle, "Police Mission in Macedonia", in Michael Emerson e Eva Gross (eds), *Evaluating the EU's Crisis Management Missions in the Balkans*, Brussels, Centre for European Policy Studies, 2007, p. 81-126, <http://www.ceps.eu/files/book/1538.pdf>.

Kaldor, Mary, *New & Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Cambridge, Polity, 2005.

Khol, Radek, "Civil-Military Coordination in EU Crisis Management", in Agnieszka Nowak (eds), *Civilian Crisis Management: The EU Way*, Paris, EU Institute for Security Studies, June 2006 (Chaillot Paper No. 90), p. 123-138, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st11/st11716-re01.en08.pdf>.

Korski, Daniel e Gowen, Richard, *Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capacities*, London, European Council on Foreign Relations, October 2009, http://ecfr.3cdn.net/3af9563db3c7ab2036_ecm6buqyw.pdf.

Lindborg, Chris, *European Approaches to Civilian Crisis Management*, BASIC Special Report, London, British American Security Information Council, March 2002.

Menon, Anand e Sedelmeier, Ulrich, "Instruments and Intentionality: Civilian Crisis Management and Enlargement Conditionality in EU Security Policy", in *West European Politics*, Vol. 33, No. 1, 2010, p. 75-92.

Norheim-Martinsen, Per Martin, *Matching Ambition with Institutional Innovation: The EU's Comprehensive Approach and Civil-Military Organisation*, Oslo, Norwegian Defence Research Establishment, July 2009, <http://rapporter.ffi.no/rapporter/2009/01311.pdf>.

Nowak, Agnieszka, "Civilian Crisis Management within ESDP", in Agnieszka Nowak (a cura di), *Civilian Crisis Management: The EU Way*, Chaillot Paper No. 90, Paris, EU Institute for Security Studies, 2006, pp. 15-38, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp090.pdf>.

Parlamento europeo, *Attuazione della strategia europea in materia di sicurezza e la Pesd*, Risoluzione del Parlamento europeo del 5 giugno 2008 sull'attuazione della strategia europea in materia di sicurezza e la Pesd, (2008/2003(INI)), P6_TA(2008)0255, Bruxelles, 5 giugno 2008, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0255+0+DOC+XML+V0//IT>.

Penksa, Susan E. "Security Governance, Complex Peace Support Operations and the Blurring of Civil-Military Tasks", in Christopher Daase e Cornelius Friesendorf (eds), *Rethinking Security Governance: The Problem of Unintended Consequences*, New York, Routledge, 2010, p. 39-61.

Pirozzi, Nicoletta e Sandawi, Sammi, *Military and Civilian ESDP Missions: Ever Growing and Effective?*, Roma, IAI, November 2009 (Documenti IAI 0929), <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai0929.pdf>.

Schroeder, Ursula C., "Governance of EU Crisis-Management", in Michael Emerson e Eva Gross (eds), *Evaluating the EU Crisis Missions in the Balkans*, Brussels, Centre for European Policy Studies, September 2007, p. 17-45, <http://www.ceps.eu/files/book/1538.pdf>.

Simón, Luis, *Command and Control? Planning for EU Military Operations*, Paris, EU Institute for Security Studies, January 2010 (EU ISS Occasional Paper No. 81), http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Planning_for_EU_military_operations.pdf.

Unione europea, *Versione consolidata del Trattato sull'Unione Europea e del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea*, in *Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea*, C 83, Volume 53, 30 marzo 2010, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:IT:HTML>.

3. Il Servizio Europeo per l'Azione Esterna e la Politica di Sicurezza e Difesa Comune (Psdc)

Gerrard Quille*

Il Consiglio ha istituito il nuovo Servizio Europeo per l'Azione Esterna (Seae) con la decisione del 26 luglio 2010. Il Seae è considerato una struttura chiave per aiutare l'Unione a soddisfare le aspettative di una politica estera europea sempre più trasparente, coerente ed efficace, conseguentemente all'adozione del Trattato di Lisbona. Dopo una breve esposizione delle sfide esterne che l'Ue si trova ad affrontare per i prossimi anni, questo capitolo esaminerà il ruolo e le funzioni del Seae nell'ambito della nuova architettura della politica estera contenuta nel Trattato di Lisbona. Esso includerà inoltre una discussione sulle caratteristiche principali del Seae emerse nel corso della fase di istituzione del Servizio, tra dicembre 2009 e luglio 2010. Infine, il capitolo guarderà alle sfide future e alle aspettative legate al Seae e alla Psdc e fornirà alcune raccomandazioni e linee guida su come il nuovo Servizio possa giocare un ruolo fondamentale nel garantire che l'Unione diventi un attore più trasparente, coerente ed efficace a livello internazionale.

1. (In)Sicurezza europea e risposte alle sfide globali

È opinione diffusa che l'Europa si trovi ad una svolta strategica: si trova dinanzi alla speranza e alle opportunità del nuovo Trattato di Lisbona di rafforzare il ruolo dell'Ue a livello globale pur dovendo allo stesso tempo affrontare numerose sfide in materia di sicurezza, oltre a quelle riguardanti la crisi economica e finanziaria globale⁶³. Nel 2003 l'Ue ha illustrato la propria visione strategica, conosciuta come Strategia europea di sicurezza, che ha posto l'enfasi sul ruolo della cooperazione internazionale come mezzo per rispondere alle minacce e alle sfide, sulla base del cosiddetto *multilateralismo efficace*, e sull'uso globale dei suoi strumenti diplomatici, commerciali, di cooperazione allo sviluppo e di gestione delle crisi.

Nel 2003 l'Ue ha chiaramente scelto di progettare la stabilità piuttosto che la forza, attraverso l'utilizzo di strumenti sia civili che militari per la gestione delle crisi come tipologia principale di risposta in situazioni instabili in zone sia limitrofe che lontane.

L'Ue ha anche interessi economici e commerciali a livello globale che si rispecchiano nelle sue stesse ambizioni nel settore della sicurezza⁶⁴.

* Gerrard Quille è consigliere per la Psdc/Psd presso la Direzione generale per le Politiche esterne del Parlamento europeo a Bruxelles. L'autore scrive a titolo personale e i punti di vista e le opinioni espresse in questo articolo non riflettono la posizione ufficiale del Parlamento europeo.

⁶³ Vedi Sven Biscop, "Odd Couple or Dynamic Duo? The EU and Strategy in Times of Crisis", in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 14, No. 3, 2009, p. 367-384; Gerrard Quille, "The European Security Strategy: a framework for EU security interests?", in *Journal of International Peacekeeping*, Vol. 11, No. 3, Autumn 2004, p. 1-16.

⁶⁴ Vedi Sven Biscop, *The European Security Strategy. A global agenda for positive power*, Aldershot and Burlington, Ashgate, 2005; Alyson J. K. Bailes, "EU and US Strategic Concepts: Facing New International Realities", in *The International Spectator*, Vol. 39, No. 1, 2004, p. 19-33; Antonio Missiroli e Gerrard Quille

Da quando la Strategia europea di sicurezza è stata pubblicata, gli Stati Membri e le istituzioni dell'Ue hanno lavorato a stretto contatto su una serie di importanti dossier relativi alla sicurezza (incluse le negoziazioni con l'Iran per conto del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite)⁶⁵. Inoltre, le attività operative dell'Ue tra il 2003 e il 2008 comprendono 25 missioni e operazioni Psdc, per la maggioranza civili⁶⁶.

Tuttavia, si è trattato, per la maggior parte, di missioni su piccola scala (in termini di personale e mezzi coinvolti) legate al ripristino dello Stato di diritto o all'eredità del fallimento dell'Ue nella reazione alle guerre nei Balcani degli anni '90 (si vedano le missioni Eufor Althea e Eulex Kosovo). Il periodo 2003-2008 è stato caratterizzato da rivalità interistituzionali che hanno accresciuto la percezione della necessità di una riforma del quadro istituzionale dell'Ue in materia di relazioni esterne, per aumentare la coerenza nell'ambito dell'Ue⁶⁷.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il 1° dicembre 2009, si è data una spinta all'architettura della politica estera dell'Ue, attraverso la nuova carica di Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza e il supporto di un nuovo servizio diplomatico, conosciuto come Servizio Europeo per l'Azione Esterna (Seae).

2. La nuova architettura della politica estera prevista dal Trattato di Lisbona

Il Trattato di Lisbona ha creato una nuova e lungamente attesa architettura di politica estera per l'Unione europea, attraverso l'introduzione di tre innovazioni chiave:

- un Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza che è anche Vice Presidente della Commissione (per questo definito Ar/Vp);
- un Presidente stabile del Consiglio europeo;
- un Servizio Europeo per l'Azione Esterna.

"European Security in Flux", in Fraser Cameron (ed.), *The Future of Europe: integration and enlargement*, London and New York, Routledge, 2004, p. 114-135; Alyson J. K. Bailes, *The European Security Strategy: An Evolutionary History*, Stockholm, SIPRI, February 2005 (SIPRI Policy Papers No. 10), <http://books.sipri.org/files/PP/SIPRI10.pdf>.

⁶⁵ Vedi Oliver Meier e Gerrard Quille, "Testing Time for Europe's Nonproliferation Strategy", in *Arms Control Today*, Vol. 35, No. 4, 2005, p.1-6, http://www.armscontrol.org/act/2005_05/Oliver_Quille.

⁶⁶ Vedi *CSDP Map project* su: <http://www.CSDPmap.eu/>; Nicoletta Pirozzi e Sammi Sandawi, "Five years of CSDP in action: operations, trends, shortfalls", in *European Security Review*, No. 39, 2008, http://www.isis-europe.org/pdf/2008_artrel_179_esr39-5yrs-ESDP.pdf; Marta Martinelli, "Helping Transition: The EU Police Mission in the Democratic Republic of Congo (EUPOL Kinshasa) in the Framework of EU Policies in the Great Lakes", in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 11, No. 3, 2006, p. 379-399.

⁶⁷ La sensazione di una deriva dell'Ue fu rafforzata dal lungo periodo di incertezza interna durata dal rifiuto del Trattato Costituzionale proposto nel 2005, fino alla ratificazione definitiva del Trattato di Lisbona nel 2009. Vedi Giovanni Grevi et al. "The EU Foreign Minister: Beyond Double-hatting", in *The International Spectator*, Vol. 40., No. 1, 2005, p. 59-75.

2.1 I Nuovi Attori della Politica Estera

2.1.1 Il Presidente del Consiglio Europeo

La nuova carica di Presidente del Consiglio Europeo si affianca a quelle esistenti di Presidente della Commissione e di Presidente del Parlamento Europeo. Quest'ultimo impersona essenzialmente l'istituzione, i Presidenti del Consiglio e della Commissione condividono invece il ruolo di rappresentare le politiche esterne dell'Unione. Mentre il Presidente Van Rompuy presiede gli incontri dei Capi di Stato o di Governo europei nel Consiglio Europeo e il Presidente Barroso dirige le riunioni del Collegio dei Commissari, la condivisione dei doveri di rappresentanza esterna è più incerta. Finora il Presidente della Commissione ha avuto un ruolo di primo piano nelle questioni commerciali nell'ambito del G8, mentre il Presidente del Consiglio ha diretto le questioni relative alla crisi finanziaria ed economica globale, ha partecipato al G20, di recente formazione, e ha rappresentato l'Unione al Summit di alto livello sulla sicurezza nucleare voluto dal Presidente Obama, svoltosi a Washington nell'aprile 2010.

2.1.2 L'Alto Rappresentante

La carica, recentemente potenziata, di Alto Rappresentante (Ar) dell'Ue per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che ora si associa con la posizione di Vice Presidente (Vp) della Commissione, rappresenta un'importante innovazione del Trattato di Lisbona. Ci si aspetta che questo nuovo doppio ruolo di Ar/Vp sia in grado di guidare un'elaborazione strategica in materia di politica estera e di superare la struttura a "pilastri" dell'Unione Europea, che creava divisione ed era percepita come un ostacolo rispetto all'emergenza di una politica estera più coerente ed efficace. Catherine Ashton è stata nominata Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza dal Consiglio europeo il 1° dicembre 2009, ma ha potuto assumere l'altro incarico di Vice Presidente della Commissione solo dopo le audizioni dei singoli Commissari e il voto di approvazione del collegio da parte del Parlamento Europeo. Per questo l'Ar ha assunto le piene funzioni del suo doppio ruolo soltanto a partire da febbraio 2010.

Il Trattato di Lisbona demanda molti importanti compiti all'Ar/Vp al fine di permetterle di sostenere una politica estera dell'Ue più coerente ed efficace.

In particolare, l'Ar/Vp ha il dovere di:

- assicurare unità, coerenza ed efficacia d'azione dell'Unione (articolo 26.2 Tue);
- attuare la *Politica Estera e di Sicurezza Comune (Pesc)* attraverso le risorse nazionali e dell'Unione (articolo 26.3 Tue);
- ricorrere al diritto all'*iniziativa*, nel presiedere il Consiglio Affari Esteri, al fine di "contribuire con proposte all'elaborazione di una *Politica Estera e di Sicurezza Comune*" (articolo 27.1 Tue)⁶⁸;

⁶⁸ Sebbene l'unanimità rimanga la regola nella *Politica estera e di sicurezza comune (Pesc)*, esistono casi limitati in cui le decisioni vengono adottate dalla maggioranza qualificata (per es. in occasione della nomina dei rappresentanti speciali dell'Ue) così come da un meccanismo per il quale un gruppo di stati membri avanzano proposte per una cooperazione rafforzata (che sarà poi votata per unanimità). In entrambi i casi, l'Alto rappresentante ricopre un ruolo centrale nella procedura (articoli 31 Tue e 329.2 Tdue). Similmente, l'Ar viene *consultata* nell'ambito della procedura per istituire una nuova cooperazione strutturata permanente per "quegli stati membri che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità

- *rappresentare l'Unione* per le materie che rientrano nella politica estera e di sicurezza,
- *condurre un dialogo politico* con i Paesi terzi a nome dell'Unione, ed *esprimere* la posizione dell'Unione nelle organizzazioni internazionali e in seno alle conferenze internazionali (articolo 27.2 Tue);
- *supportare l'assunzione di rapide decisioni* per affrontare le crisi (naturali o causate dall'uomo) convocando un incontro straordinario del Consiglio entro 48 ore, oppure, in caso di emergenza, entro un termine più breve (articolo 30.2 Tue);
- *assicurare il coordinamento* (articolo 43.2 Tue) *dei mezzi civili e militari* per realizzare una serie più ampia delle missioni di Petersberg sotto l'autorità del Consiglio e in stretto contatto con il Comitato politico e di sicurezza⁶⁹;
- *assicurare che la Pesc riceva legittimità parlamentare* laddove l'Alto Rappresentante ha la responsabilità di informare il Parlamento europeo e di garantire che le sue opinioni siano prese in considerazione (articolo 36 Tue).

Senza dubbio il Trattato di Lisbona rafforza la posizione dell'Ar, che combinata con quella di Vice Presidente della Commissione rende Catherine Ashton il nuovo *cardine* della Pesc. Inoltre, l'Ar/Vp deve gestire le aspettative politiche che derivano da attori influenti, inclusi gli Stati Membri, le istituzioni europee e i cittadini europei. Ciò rappresenta una richiesta considerevole da sostenere per un singolo individuo, e in effetti la fase iniziale è stata irta di ostacoli per l'Ar/Vp. Tuttavia, molti guardano all'istituzione del Servizio Europeo per l'Azione Esterna (Seae) come ad una struttura essenziale, in grado di fornire a Catherine Ashton il supporto necessario per svolgere il suo pesante carico di lavoro e per soddisfare le aspettative politiche partendo dalle prime critiche⁷⁰.

2.1.3 Approccio strategico agli affari esteri

Oltre ad introdurre nuovi attori e un nuovo servizio diplomatico (il Seae), il Trattato di Lisbona fornisce le basi per un nuovo approccio, più strategico, alla politica estera basato sul Consiglio Europeo che "identifica gli interessi strategici e gli obiettivi dell'Unione" e prende decisioni, "guidate dai principi che ne hanno ispirato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento, e che essa si prefigge di promuovere nel resto

militari e che hanno sottoscritto impegni più vincolanti in materia ai fini delle missioni più impegnative" (articolo 42.6 Tue).

⁶⁹ Incluse le azioni comuni in materia di disarmo, le missioni umanitarie e di soccorso, le missioni di consulenza e assistenza in materia 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.

⁷⁰ Questo ha determinato critiche e una certa frustrazione nei confronti dell'Ar/Vp, a causa di avvenimenti che alcuni percepiscono come opportunità mancate o passi falsi. L'Ar/Vp è stata criticata, in particolare, per la lentezza nel raggiungere un accordo con il Parlamento europeo in merito al Seae; per non aver fissato come prioritarie questioni legate alla Psdc, mancando di prendere parte a un incontro informale dei ministri della difesa a Maiorca il 24 e 25 febbraio 2010; per la lentezza nel convocare un incontro di emergenza in risposta al terremoto di Haiti; e per aver ritenuto prioritaria una visita formale in Cina, piuttosto che la partecipazione a una cena informale che segnava l'inizio di negoziati diretti tra palestinesi e israeliani a Washington. Si vedano ad esempio gli articoli apparsi sull'*European Observer*: <http://www.europeanobserver.com>.

del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale" (articolo 21 Tue).

Già nel giugno 2010 il Consiglio Affari Esteri dell'Ue ricorse a questo approccio di tipo strategico e al linguaggio del Trattato per affrontare il problema della pirateria al largo delle coste somale. Prima del Trattato di Lisbona, la Commissione e il Consiglio avevano strutture politiche separate per supportare la Somalia, e per l'operazione navale nel quadro della Psdc (Eu Navfor Somalia), programmata per proteggere i rifornimenti alimentari degli aiuti umanitari e per contrastare i pirati al largo delle coste somale e nel golfo di Aden. Il Consiglio Affari Esteri del giugno 2010 riconobbe che contrastare le cause alla radice della pirateria, così come supportare la stabilizzazione della Somalia, richiedeva un "approccio globale alla regione, che colleghi la politica in materia di sicurezza allo sviluppo, allo Stato di diritto, al rispetto dei diritti umani, agli aspetti connessi al genere e al diritto internazionale umanitario"⁷¹. Invitava quindi l'Alto Rappresentante "a presentare proposte riguardanti una strategia globale dell'Ue per le relazioni con il Corno d'Africa che serva da base per una cooperazione continua con i partner regionali"⁷².

Appare chiaro che la portata dei problemi interni alla Somalia e al Corno d'Africa richiede un coordinamento sostanziale a livello sia internazionale che dell'Ue, e che sarà difficile da valutare a breve termine qualsiasi evidenza di progresso. Nonostante ciò, le conclusioni del Consiglio forniscono un primo esempio di approccio più strategico alla politica estera, nell'ambito del quale viene assegnato all'AR/VP un mandato forte finalizzato a formulare proposte e a coordinare l'azione europea.

2.2 Il Nuovo Servizio Europeo per l'Azione Esterna (Seae): processo istituzionale

2.2.1 Il mandato del Trattato

Nel contribuire a un approccio più strategico alla politica estera e nel coordinare i mezzi dell'Ue con quelli degli Stati Membri per attuare tale approccio, l'Ar/VP deve essere assistita dal Servizio Europeo per l'Azione Esterna (Seae). Il Trattato di Lisbona introduce il Seae affermando chiaramente (articolo 27.3 Tue) che: *"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. L'organizzazione e il funzionamento del Servizio Europeo per l'Azione Esterna sono fissati da una decisione del Consiglio. Il Consiglio delibera su proposta dell'Alto Rappresentante, previa consultazione del Parlamento europeo e previa approvazione della Commissione"*.

⁷¹ Consiglio dell'Unione Europea, 3023^a sessione del Consiglio Affari Esteri, Lussemburgo, 14 giugno 2010, Comunicato stampa 11022/10, p. 9, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/IT/foraff/115996.pdf.

⁷² *Ibid.*, p. 10.

2.2.2 Il processo di istituzione del Seae

L'Ar ha preso in considerazione la questione concernente l'istituzione del Seae tra febbraio e luglio 2010, ha iniziato le consultazioni con gli Stati Membri, come esposto nel "Rapporto della Presidenza Svedese sull'Istituzione del Seae" del dicembre 2009, e non ha potuto ignorare una risoluzione sul Seae approvata dal Parlamento Europeo il 22 ottobre 2009⁷³. Ci sono state inoltre numerose consultazioni non ufficiali (attraverso cosiddetti "non-papers") relativi a diversi aspetti del Seae avanzati dagli Stati membri e dal Parlamento Europeo⁷⁴.

Tra gli attori principali che hanno contribuito all'istituzione del Seae c'è Catherine Ashton, che ha inoltrato la proposta per una decisione del Consiglio dopo aver consultato il Parlamento Europeo e avendo ricevuto il consenso della Commissione. Inoltre, due regolamenti (lo Statuto dei funzionari e il Regolamento finanziario) necessitavano di modifiche da adottare con un processo di codecisione (proposta della Commissione da sottoporre alla decisione sia del Parlamento Europeo che del Consiglio). Vi era inoltre l'esigenza di un aggiustamento progressivo del bilancio dell'Ue che permettesse al Seae di diventare operativo.

Combinando il proprio diritto a essere consultato con i poteri attribuitigli sulla base della procedura di codecisione per l'adozione dei regolamenti, il Parlamento Europeo è riuscito ad aumentare la propria influenza sulle trattative riguardanti l'istituzione del Seae, dal livello di consultazione a quello di codecisione *de facto*⁷⁵.¹⁴ Questo è stato considerato dagli osservatori un successo chiave per l'auto-affermazione del Parlamento Europeo⁷⁶.

Il risultato è stato un dialogo a quattro, definito *Quadrilogue*, che ha coinvolto l'Ar/Vp e gli Stati Membri, rappresentati dalla Presidenza spagnola, il Parlamento Europeo e la Commissione Europea. Il *Quadrilogue* conclusivo si è tenuto a Madrid il 21 giugno e ha preparato la strada per la risoluzione del Parlamento europeo dell'8 luglio, adottata in presenza dell'Ar/Vp e seguita dalla decisione del Consiglio del 26 luglio 2010.

2.2.3 Formazione del Seae

Tutte i partecipanti al *Quadrilogue* hanno dichiarato di sostenere una visione ambiziosa del Seae, affinché esso si strutturasse come un servizio diplomatico moderno, in grado di accogliere le sfide del ventunesimo secolo e di contribuire efficacemente alla

⁷³ Parlamento europeo, *Risoluzione sugli aspetti istituzionali della creazione del Servizio europeo per l'azione esterna*, 2009/2133(INI), Strasburgo, 22 ottobre 2009, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2009-0057+0+DOC+XML+V0//IT>.

⁷⁴ Vedi principalmente un "Non-paper on the EEAS" attribuito ai relatori Elmar Brok, della Commissione per gli Affari esteri e Guy Verhofstadt della Commissione per gli Affari costituzionali del Parlamento europeo. Per un approfondimento circa l'approccio e le opinioni dei relatori, si rimanda alla loro intervista con Stefanie Weiss "From Global Player to Global Player", in *Spotlight Europe*, Special issue, July 2010, http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-33989BC0-9854EDF2/bst/spotlight_special.pdf.

⁷⁵ Questo termine fu coniato da Roberto Gualtieri che con Elmar Brok e Guy Verhofstadt, rappresentava il Parlamento europeo nel *Quadrilogue*.

⁷⁶ Vedi Stephanie Weiss, "External Action Service. Much Ado About Nothing", in *Spotlight Europe*, June 2010, http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/en/media/xcms_bst_dms_31767_31785_2.pdf.

sicurezza dei cittadini europei. Catherine Ashton ne ha fornito l'impostazione sostenendo che la creazione del Seae sia:

“un’opportunità unica per una generazione di costruire qualcosa di nuovo che possa fare la differenza [...] abbiamo bisogno di un servizio che fornisca analisi di alta qualità, leadership politica e che mobiliti tutti i nostri mezzi per sostenere un’unica strategia politica [...] (e che è necessario) raggiungere l’obiettivo principale - di costruire una piattaforma integrata per proiettare i nostri valori e i nostri interessi in un mondo in rapido cambiamento - riuscendo ad ottenere un ampio supporto dalle istituzioni rilevanti e dagli Stati Membri”⁷⁷.

Pur sostenendo questa dichiarazione, gli Stati Membri hanno optato per un approccio pragmatico, concentrandosi sui dettagli pratici concernenti l'integrazione dei rappresentanti della Commissione, del Consiglio e degli Stati Membri nell'ambito del servizio. In particolare, si è lavorato per mantenere la natura *sui generis* delle strutture della Psdc, considerandole come unità intergovernative *interne* al Seae e salvaguardandole dall'interferenza del Parlamento Europeo e della Commissione.

Gli Stati Membri hanno voluto inoltre che l'Ar “giocasse un ruolo di primo piano” nelle fasi decisionali strategiche e nel programmare una serie di strumenti per l'azione esterna, come quello per la Politica europea di Vicinato e quello per la Cooperazione allo Sviluppo. Ciò avrebbe contribuito sia a superare la precedente divisione in pilastri e a rafforzare la coerenza delle politiche esterne, sia ad avvicinare la Commissione all'Alto Rappresentante. È importante sottolineare come anche gli Stati Membri abbiano riconosciuto che il metodo comunitario fosse da salvaguardare e che sebbene “le decisioni concernenti il programma saranno preparate congiuntamente dall'Ar e dal Commissario responsabile” [...] “le proposte finali in questa materia continueranno ad essere adottate dal Collegio dei Commissari”⁷⁸.

Il Parlamento Europeo si è dichiarato a favore di un Servizio ambizioso e forte che dia all'Unione Europea maggiore visibilità ed efficacia⁷⁹.

Il Parlamento Europeo ha insistito su due richieste chiave:

a) preservare il “metodo comunitario” come guida vincente all'integrazione europea che può essere utilizzata per rafforzare la Politica di Sicurezza e Difesa Comune dell'Ue; e b) assicurare al Seae trasparenza e responsabilità, il che comprende la garanzia di pieno potere di bilancio al Parlamento europeo, una politica di gestione delle risorse umane trasparente, e un rapporto aperto con le altre istituzioni nel contesto delle sue attività quotidiane.

⁷⁷ Vedi il “Non Paper” attribuito a Catherine Ashton, intitolato *The European External Action Service. A step change in external policy for the Union: delivering on the promises of the Lisbon Treaty*, p. 2. Questo documento non è stato pubblicato e deve quindi essere considerato un “Non Paper”.

⁷⁸ Vedi Consiglio dell'Unione europea, *Relazione della presidenza al Consiglio europeo sul servizio europeo per l'azione esterna*, 14930/09, Bruxelles, 23 ottobre 2009, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/09/st14/st14930.it09.pdf>.

⁷⁹ Vedi Parlamento europeo, *Risoluzione sugli aspetti istituzionali della creazione del Servizio europeo per l'azione esterna*, cit.; Parlamento europeo, *Risoluzione legislativa del Parlamento europeo dell'8 luglio 2010 sulla proposta di decisione del Consiglio che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna* 2010/0816(NLE), Strasburgo, 8 luglio 2010, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0280+0+DOC+XML+V0//IT>.

Questi obiettivi sono stati inseriti nella decisione finale. In ogni caso, il Parlamento europeo ha riconosciuto anche il progresso all'interno del processo intergovernativo finalizzato a costruire una capacità di gestione delle crisi, ottenuto nell'ambito della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (Psdc).

Alla proposta della Commissione di apportare modifiche allo Statuto dei funzionari e al Regolamento finanziario, gli Stati Membri e il Parlamento Europeo hanno assunto un approccio simile tra loro, teso a preservare i propri interessi. Gli Stati Membri hanno cercato di limitare il periodo di distacco del proprio personale presso il Seae; il Parlamento Europeo ha chiesto invece che a tutto lo staff fosse concesso il medesimo status permanente. Il risultato è stato un compromesso, sulla base del quale i diplomatici nazionali avrebbero potuto servire per un periodo di due mandati di 4 anni, più 2 anni aggiuntivi (ovvero, per un termine massimo di 10 anni). È stato anche concordato che il personale della Commissione (e in seguito del Parlamento Europeo), costituito da funzionari fissi, avrebbe rappresentato almeno il 60% dello staff del Seae.

Gli Stati Membri hanno fatto un tentativo per conferire al Seae lo status di "agenzia", ma il Regolamento finanziario ha stabilito, come richiesto dal Pe, che fosse creata una linea di bilancio distinta per il Seae nell'ambito del bilancio Ue. All'Ar è stato dunque concesso un certo livello di flessibilità nella gestione del bilancio del Seae, ma quest'ultimo è pienamente soggetto ai diritti di discarico del bilancio del Parlamento europeo. L'adozione della decisione concernente il Seae è stata salutata con un generale senso di soddisfazione, sebbene molto dipenderà da come verrà attuata nel corso dei prossimi anni. In ogni caso, tutte le parti si sono trovate d'accordo sulla necessità di riesaminare il Seae nel 2012.

Qualora da quella revisione emergessero nuove proposte, l'Ar avrebbe il compito di sottoporle, previa consultazione del Parlamento europeo, a una decisione del Consiglio. Durante la fase di istituzione, il Presidente Barroso ha acceso una polemica quando ha disposto la nomina del suo precedente *chef de cabinet*, il Direttore Generale della Dg per le Relazioni Esterne (Relex), Vale de Almeida, ad Ambasciatore della Delegazione dell'Unione a Washington. Questa manovra, apparentemente portata avanti senza l'accordo dell'Ar/Vp, ha gettato un'ombra sul ruolo di Ashton agli occhi dei media e del Parlamento europeo. Il Parlamento ha reagito ottenendo un accordo con l'Ar/Vp, in base al quale ogni futuro Capo Delegazione o Rappresentante Speciale dell'Ue dovrà comparire davanti alla Commissione per gli Affari Esteri (Afet) del Parlamento europeo prima di poter assumere i propri compiti.

Si è trattato di un'importante vittoria per il Parlamento Europeo, che ha cercato di estendere il proprio scrutinio sui futuri Ambasciatori dell'Ue (Capi delle Delegazioni dell'Ue) e sui Rappresentanti Speciali dell'Ue. Dal canto loro, gli Stati Membri hanno chiesto più trasparenza circa il processo di nomina degli Ambasciatori dell'Unione. Si è quindi istituito un meccanismo di reclutamento che include i rappresentanti degli Stati Membri.

Ciò ha tuttavia alimentato il sospetto che essi si sarebbero concentrati sul tentativo di assicurare le future nomine al proprio personale. Sembra anche che (ca.) 80 delle future posizioni chiave delle Delegazioni saranno riservate agli Stati Membri dell'Ue. La mossa del Presidente Barroso è risultata in concessioni da parte del nuovo Ar/Vp

Ashton e ha portato a un più attento scrutinio del Parlamento europeo e degli Stati Membri sul suo ruolo nell'ambito dell'istituzione del Seae⁸⁰.

Mentre il Parlamento Europeo e gli Stati Membri alla fine sono riusciti a trovare una soluzione di compromesso, l'episodio ha contribuito a creare un'atmosfera di sfiducia. I partecipanti al *Quadriologue* hanno dovuto lavorare duramente per ricostruire la fiducia e condurre il processo istituzionale a una conclusione positiva a Madrid lo scorso giugno, preparando la strada per la decisione finale dell'8 luglio al Parlamento Europeo e il 26 luglio presso il Consiglio.

Il Parlamento ha però chiesto all'Ar/Vp Ashton di presentare una "Dichiarazione di Responsabilità Politica" (annessa alla Risoluzione del Parlamento Europeo sul Seae) che pianificasse le linee principali della futura cooperazione tra il Parlamento Europeo, l'Alto Rappresentante e il Seae⁸¹. Gli Stati Membri, tenuti costantemente informati dall'Ar/Vp e dalla Presidenza, hanno difeso la loro posizione in relazione alla natura *sui generis* delle strutture Psdc - lo Staff militare dell'Ue e il SitCen - e del loro personale temporaneo. Il risultato, ancora su carta, è un accordo tra le istituzioni che fornisce una base solida per la cooperazione interistituzionale e per lo scrutinio parlamentare, ma lascia aperta la questione relativa ai modi in cui le strutture intergovernative e le unità comunitarie si integreranno nel Seae, e se queste daranno realmente luogo a un'azione esterna più coerente ed efficace.

3. Innovazioni nell'area della Psdc

Le innovazioni essenziali nell'area della Politica di Sicurezza e Difesa Comune si focalizzano sul consolidamento di oltre 10 anni di esperienza della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (Pesd). Il Trattato di Lisbona conferma l'impegno di quello di Amsterdam per la graduale definizione di una politica di difesa comune dell'Ue, che condurrà a una difesa comune quando il Consiglio Europeo avrà così deciso, ma aggiungendo il *caveat* "deliberando all'unanimità" (articolo 42.2 Tue).

Altri autori in questa pubblicazione riflettono sui dettagli delle innovazioni nella Psdc tra le quali, *inter alia*, le missioni di Petersberg ampliate (articolo 43 Tue); la Cooperazione Strutturata Permanente (articolo 42.6 Tue e Protocollo 10); il nuovo mandato dell'Agenzia Europea per la Difesa (articolo 42.3 e 45 Tue); le clausole sull'autodifesa (articolo 42.7 Tue) e sulla reazione ai disastri naturali e al terrorismo (articolo 222 Tdue); così come la possibilità di istituire gruppi di paesi (42.5 Tue) delegati ad agire a

⁸⁰ Al momento in cui l'autore scrive, il Parlamento europeo ha posto 'in riserva' il bilancio addizionale per il Seae per l'anno 2011, essenzialmente congelando il bilancio e ogni nuova nomina finché l'Ar/Vp non provvederà a fornire ulteriori chiarimenti e a soddisfare l'impegno di inviare i capi delegazione recentemente nominati e i rappresentanti speciali dell'Ue alla Commissione per gli Affari esteri prima che questi assumano i relativi compiti.

⁸¹ Si veda Catherine Ashton, *Declaration by the High Representative on Political Accountability*, Strasbourg, 8 July 2010, allegato alla *Risoluzione legislativa del Parlamento europeo dell'8 luglio 2010 sulla proposta di decisione del Consiglio che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna*, cit., <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0280+0+DOC+XML+V0//IT>.

nome dell'Unione. Tuttavia, è importante sottolineare in questo capitolo l'importanza del ruolo dell'Alto Rappresentante nel contesto della Psdc.

Mentre il lancio di una missione Psdc è deciso dal Consiglio (deliberando all'unanimità) e i programmi di sviluppo sono stabiliti (unanimemente) dal Collegio dei Commissari, il Trattato specifica che è l'Alto Rappresentante Ashton *“agendo sotto l'autorità del Consiglio e a stretto e costante contatto con il Comitato politico e di sicurezza, che provvede a coordinare gli aspetti civili e militari di tali missioni”* e *“può proporre il ricorso sia ai mezzi nazionali sia agli strumenti dell'Unione, se del caso congiuntamente alla Commissione”*.

Il Trattato di Lisbona assegna all'Ar (in veste di principale coordinatore dei mezzi civili e militari) un ruolo più preminente e un mandato specifico che assicuri coerenza nell'utilizzo degli strumenti per le relazioni esterne degli Stati Membri, della Pesc e della Commissione.

4. Un nuovo sistema di politica estera dell'Ue: applicare un approccio “strategico” e “coerente” alla Politica estera e di sicurezza europea

Il Trattato di Lisbona non solo introduce importanti innovazioni in ambito Pesc/Psdc, ma fornisce un'“opportunità unica per una generazione” di creare una nuova politica estera e di sicurezza dell'Ue. Questo sistema non solo comprende i seguenti fattori: l'attore Ar/Vp potenziato e il Seae, un approccio più strategico all'elaborazione della politica estera, una più coerente applicazione degli strumenti dell'Ue (che includono diplomazia, sviluppo, commercio e Psdc); ma accresce anche il ruolo degli Stati Membri dell'Ue attraverso la programmazione politica, l'elaborazione e l'attuazione delle diverse fasi della politica estera e di sicurezza.

Inoltre, la promessa di una maggiore trasparenza e legittimità parlamentare (a livello nazionale ed europeo) amplierà ulteriormente la tipologia di attori (parlamentari, media, accademici, *think tank*, gruppi di interesse, altre organizzazioni della società civile e il pubblico) coinvolta nel dibattito e in grado di influenzare, potenzialmente, l'elaborazione della politica. Molti di questi attori, già entrati in gioco, si sono tendenzialmente concentrati su singole aree politiche (come la politica per lo sviluppo, i diritti umani, la Psdc, ecc.). Un approccio più strategico e coerente alla politica estera dell'Ue porterà questi network specifici a un'interazione più regolare attraverso la competizione per vedere le loro diverse priorità riflesse negli obiettivi strategici dell'Ue. Questo miglioramento qualitativo concernente l'interazione di differenti attori e istituzioni dell'Ue (ivi compresi gli Stati Membri) oltre che di una comunità politica allargata, comporterà maggiore visibilità, *buy-in*, e trasparenza nella formulazione della politica dell'Ue, sia all'interno che all'esterno dell'Unione. Il Trattato di Lisbona, quindi, provvede alla trasformazione di politiche dell'Ue distinte (Pesc, Psdc, sviluppo, commercio, ecc.) in un sistema di politica estera e di sicurezza più aperto, trasparente e responsabile.

Il Seae sarà certamente un elemento chiave nel nuovo sistema di politica estera, poiché includerà attori provenienti da tutte le istituzioni e dagli Stati Membri e giocherà un ruolo importante nell'elaborazione e nell'attuazione di questa politica. Oltretutto,

svolgerà anche un importante ruolo nell'ambito della comunicazione (compreso un nuovo servizio media), spiegando le politiche e le azioni dell'Ue a un pubblico più ampio e ai media, oltre che ai paesi terzi.

Mentre il Seae non sarà operativo prima del 1° dicembre 2010, possiamo comunque già guardare ai dibattiti attorno alla sua istituzione per speculare su come interpreterà tale importante ruolo nello sviluppo di una più coerente politica estera e di sicurezza dell'Ue.

4.1 Un nuovo sistema di politica estera dell'Ue: sviluppo di un approccio strategico alla politica estera

Nel processo di creazione di una nuova politica estera e di sicurezza dell'Ue, uno dei primi e più importanti sviluppi sarà uno spostamento verso la definizione di obiettivi strategici chiari. Un primo esempio di approccio maggiormente strategico si evince dalle conclusioni del Consiglio Affari Esteri del giugno 2010 citate sopra, che includono la richiesta indirizzata all'Alto Rappresentante Ashton di preparare proposte finalizzate a una nuova strategia globale per le relazioni con il Corno d'Africa volte a contrastare le cause della pirateria nella regione.

Il Servizio Europeo per l'Azione Esterna contribuirà fattivamente a sostenere l'Ar/Vp nello sviluppo di questa strategia, ricorrendo all'*expertise* geografica (tramite il Direttorato generale per l'Africa) unitamente alle strutture della Politica di Sicurezza e Difesa Comune sopra esposte. In tal modo, il Seae coinvolgerà attori che prima sedevano divisi in Commissione o nel Segretariato del Consiglio, o perfino nelle capitali dell'Ue e che lavoravano su diversi documenti (per il Consiglio, la Commissione o per uno Stato Membro) rivolti alla stessa regione.

Ora lavoreranno insieme con il Seae per riesaminare i singoli documenti di politica (della Commissione e del Consiglio) come basi per lo sviluppo di una nuova strategia globale per il Corno d'Africa.

Anche le strutture del Psdc (in particolare, il Crisis Management and Planning Directorate - Cmpd) saranno fondamentali, avendo acquisito un'importante *expertise* nel corso dello spiegamento dell'operazione navale Eunavfor Atalanta e della più recente missione di addestramento militare Eutm Somalia. Il processo di consultazione tra i servizi geografici e quelli orizzontali, incluso il Cmpd, sarà inoltre supervisionato da un meccanismo politico di coordinamento (che forse sarà denominato Policy Board e guidato dal Segretario Esecutivo Generale del Seae e dalla direzione politica senior, compresi il Vice Segretario Generale per la pianificazione politica, i Direttori Generali rilevanti e il Capo del Crisis Management and Planning Directorate). L'esercizio di sviluppare proposte per una nuova strategia dimostra come questo Servizio ricorrerà alle sue parti componenti per creare una strategia globale (ovvero, facendo ricorso alla Commissione, al Consiglio e ai diplomatici degli Stati Membri). Questi ultimi porteranno la loro *expertise* e, ove necessario, gli input provenienti dalle loro capitali. Gli Stati Membri saranno formalmente coinvolti nella riesamina delle proposte preparate dall'AR per mezzo dei gruppi di lavoro del Consiglio (vale a dire, in questo caso, il Gruppo di lavoro sull'Africa, conosciuto come Coafr e il Comitato politico e di sicurezza) ed essi

prenderanno una decisione nell'ambito del Consiglio basata sulle proposte presentate dall'Ar/Vp Ashton.

Il meccanismo e gli attori del Seae avranno bisogno di tempo per assimilare questo nuovo approccio nel preparare input strategici per le decisioni del Consiglio. Tuttavia, il medesimo approccio è stato confermato dagli Stati Membri, come in occasione del Consiglio Affari Esteri del mese di giugno, nel loro impegno ad attuare l'approccio strategico illustrato dal Trattato di Lisbona e a utilizzare la nuova architettura della politica estera il prima possibile su un problema così complesso come il contrasto alla pirateria nel Corno d'Africa.

Questo nuovo approccio strategico influenzerà anche lo sviluppo della capacità di difesa, laddove, alla luce della crisi economico-finanziaria, sempre più Stati Membri hanno cercato il modo di risparmiare sulle risorse nazionali spese nella difesa, cooperando o mettendo in comune risorse a livello dell'Ue. Già nel corso dell'incontro informale dei Ministri della difesa a Ghent, nel settembre 2010, gli Stati Membri hanno chiesto all'Ar/Vp Ashton di presentare proposte per la cooperazione o la condivisione di mezzi per lo sviluppo della capacità di difesa. Mentre lo Staff militare dell'Ue (interno al Seae) giocherà un ruolo importante nella definizione delle necessità della capacità di difesa, sarà l'Agenzia Europea per la Difesa (Eda) a gestire il supporto per lo sviluppo della capacità degli Stati Membri.

In questo caso, l'Ar/Vp Ashton è anche Capo dell'Agenzia Europea per la Difesa e presiede lo *Steering Board* (composto dai Ministri della difesa degli Stati Membri), il che significa che l'Ar/Vp può assicurare coerenza tra Seae e Eda e giocare un ruolo rilevante nella sensibile e strategica area della definizione e dello sviluppo della capacità di difesa.

4.2. Migliorare la coerenza nell'elaborazione e nell'attuazione politica

L'approccio alla politica estera post-Lisbona lascia intuire come i diversi attori potranno interagire nella preparazione delle decisioni del Consiglio in merito agli obiettivi strategici dell'Unione, comprese regioni chiave o aree politiche come quella della difesa. Il miglioramento della coerenza nell'elaborazione e nell'attuazione politica è anche intrinseco a questo nuovo approccio strategico. In effetti il Seae è stato designato per migliorare tale coerenza nella seguente area:

- coerenza orizzontale entro le strutture Psdc (ovvero, tra mezzi di gestione delle crisi militari e civili)

Le strutture della Psdc sono state incorporate nel Seae e, nel corso di questo processo, ristrutturate per rafforzare la coerenza della pianificazione politica relativamente ai mezzi di gestione delle crisi sia civili che militari. Questo è stato ottenuto fondendo i due direttorati (per la gestione civile e militare delle crisi) del Segretariato del Consiglio in un Crisis Management Planning Directorate (Cmpd) unificato, nell'ambito del Seae. Perciò gli esperti civili (come polizia ed esperti dello Stato di diritto) e militari in materia di pianificazione strategica siederanno ora fianco a fianco in un unico organismo. Ciò faciliterà i loro scambi in merito alla pianificazione in generale e alla pianificazione congiunta qualora ne sorgesse la necessità.

Oltre al Cmpd, la pianificazione operativa e l'attuazione delle missioni civili sono supportate dalla *Civilian Planning and Conduct Capability* (Cpcc). Le missioni militari non vengono gestite da Bruxelles e dunque la pianificazione e l'attuazione operativa delle missioni militari dell'Ue sono supportate dal Seae attraverso il trasferimento dello Staff militare dell'Ue da Bruxelles presso le sedi dei cinque quartier generali multinazionali degli Stati Membri dell'Ue, o presso la Nato per quanto riguarda l'operazione Eufor Althea in Bosnia-Erzegovina.

Si può già notare che la struttura della Psdc all'interno del Seae potrà fornire una maggiore coerenza, grazie alla collocazione della pianificazione strategica (Cmpd) ed operativa, nonché della gestione (Cpcc) delle missioni civili. Inoltre, i pianificatori di strategia militare a Bruxelles saranno anche in grado di fornire consigli per quelle missioni civili che hanno un ruolo consultivo in ambito militare o che operano a contatto di autorità militari.

Tuttavia, finché allo Staff militare dell'Ue (e al suo Capo) non viene demandato di supervisionare la pianificazione e l'attuazione operativa delle missioni militari dell'Ue, ci saranno critiche riguardanti la mancanza di coerenza tra le strutture di pianificazione strategica (Cmpd) e di attuazione (quartier generale nazionale multinazionalizzato) delle missioni militari. La creazione di un quartier generale operativo dell'Ue complicherebbe ulteriormente il quadro, poiché una struttura di pianificazione e di attuazione operativa potrebbe essere attivata a livello dell'Ue (sebbene dovrebbe essere sostanzialmente ristrutturata e ampliata, per poter gestire anche le più piccole missioni militari dell'Ue). Questo pone un problema di coerenza tra la pianificazione strategica e operativa delle operazioni militari di gestione delle crisi e il loro sviluppo sul campo.

- coerenza orizzontale a Bruxelles in ambito Seae (comprendente i servizi della Psdc, geografici e orizzontali) con altre Direzioni generali della Commissione (in particolare quelli per l'allargamento, lo sviluppo e il commercio)

Questa materia richiede, in sostanza, di guardare oltre la stretta coerenza in termini di strumenti di gestione delle crisi civili e militari, per rivolgersi alla questione della garanzia che tutti gli attori rilevanti a livello diplomatico, nei settori dello sviluppo e del commercio alimentino il processo di definizione degli obiettivi strategici dell'Unione rispetto a una determinata regione o area tematica politica. Questo tipo di approccio è fondamentale per assicurare l'elaborazione di proposte strategiche per le decisioni del Consiglio, come precedentemente rilevato. Più specificatamente, esso richiede che le operazioni e le missioni in ambito Psdc siano pianificate, programmate e attuate per sostenere il raggiungimento delle decisioni del Consiglio in merito agli obiettivi strategici dell'Unione. Inoltre, implica che la pianificazione, la programmazione e l'attuazione strategica di altri strumenti concernenti le relazioni esterne (come quelli per la Politica europea di Vicinato, per la cooperazione allo sviluppo per la stabilità, ecc.) prendano in considerazione ogni missione Psdc esistente e supportino in tal modo la transizione dalla gestione della crisi verso obiettivi strategici dell'Unione più a lungo termine.

Il Seae comprende tutti gli attori necessari (uffici geografici) e i meccanismi (Comitato politico di coordinamento) per poter migliorare la coerenza interna alle strutture della Psdc e la pianificazione e programmazione strategiche di altri strumenti per le relazioni esterne. Sebbene l'attuazione di questi mezzi spetterà alle rispettive Direzioni generali

della Commissione, la comproprietà (o duplice chiave) dell'Ar/Vp e del Commissario responsabile offre ulteriori garanzie per il conseguimento di una maggiore coerenza. Neppure la politica commerciale, che non è gestita dal Seae ad alcun livello, dovrebbe essere esclusa dalla questione relativa al raggiungimento di una coerenza orizzontale, visto che Catherine Ashton ha anche un mandato per operare con il Commissario al commercio al fine di realizzare un'azione coerente.

Si deve essere però realistici e osservare il fatto che la politica commerciale è stata a lungo criticata per essere in conflitto con gli obiettivi di politica estera e di sviluppo, questione che deve invece essere affrontata a livello strategico dall'Unione. L'incoerenza del mantenere la politica commerciale al di fuori della struttura che cerca di perseguire proprio una maggiore coesione nelle relazioni esterne sarà oggetto di ulteriori dibattiti interni ed esterni all'Unione.

- coerenza verticale tra il Seae a Bruxelles e le Delegazioni in merito all'attuazione delle politiche o dei programmi chiave

Oltre ad assicurare che le politiche siano programmate, pianificate e attuate in modo coerente a Bruxelles, è necessario mantenere la coerenza anche rispetto all'attuazione di tali politiche e azioni sul campo. In questo contesto le Delegazioni sono di primaria importanza.

Con il Trattato di Lisbona, le Delegazioni della Commissione Europea diventano Delegazioni dell'Unione, e i Capi delle Delegazioni sono incaricati dall'Ar/Vp di supervisionare l'attuazione dei programmi e delle politiche sul campo. In alcuni casi, anche il Capo Delegazione avrà un doppio ruolo, ricoprendo, in aggiunta, quello di Rappresentante Speciale dell'Ue (come nel caso attuale dell'Afghanistan, della Macedonia e dell'Unione Africana). Il capo delegazione sarà inoltre responsabile nel garantire che i funzionari addetti alle relazioni commerciali nell'ambito della Delegazione agiscano in conformità agli obiettivi generali dell'Ue rispetto a un dato paese, anche qualora essi dovessero ricevere istruzioni direttamente dal loro Commissario a Bruxelles. La decisione di istituire il Seae ha anche evidenziato l'importanza delle questioni politiche orizzontali, come quelle riguardanti i diritti umani e il consolidamento della pace nell'attuazione delle politiche sul terreno.

Sarà quindi creata una rete di *focal points* concernenti i diritti umani all'interno delle Delegazioni dell'Unione per rafforzare questa coerenza verticale e la priorità di questi temi.

- coerenza verticale tra il Seae e gli Stati Membri

Ci si aspetta che gli Stati Membri vedano i vantaggi legati al perseguimento di una politica estera più coerente e strategica nell'ambito dell'Unione Europea, non da ultimo perché la loro presenza è oggi potenziata in tutte le fasi di elaborazione e attuazione delle politiche di azione esterna dell'Ue. A loro spetta (almeno) un terzo dei rappresentanti o agenti temporanei del Seae, e un numero crescente di Ambasciatori degli Stati Membri sarà nominato a Capo delle Delegazioni dell'Ue e diventeranno Rappresentanti Speciali dell'Ue. Gli Stati Membri avranno personale responsabile della preparazione delle decisioni del Consiglio e per l'attuazione delle decisioni stesse, fornendo loro, in tal modo, un più forte senso di appartenenza alla politica estera e di sicurezza dell'Ue. A sua volta, questo senso di appartenenza migliorerà la fiducia degli

Strati membri nel perseguire politiche multilaterali nel contesto dell'Ue, piuttosto che ricercare interessi bilaterali sul terreno. Col tempo le Delegazioni dell'Ue potrebbero svolgere sempre più servizi consolari amministrativi al posto degli Stati Membri, così da ottenere economie di scala.

Dobbiamo tuttavia ancora verificare le reali implicazioni del fatto che l'Unione abbia ora personalità giuridica e che possa, quindi, diventare firmataria dei trattati internazionali o avere rappresentanza presso organizzazioni internazionali come le Nazioni Unite. L'Ue continuerà sempre ad essere sovrarappresentata nelle organizzazioni internazionali - incluso il Consiglio di Sicurezza dell'Onu - tramite i suoi singoli Stati Membri rispetto ad altre regioni del mondo, invece di optare per un singolo posto rappresentativo dell'Ue. Tuttavia, ci aspettiamo di vedere l'Ar/Vp Ashton continuare il trend iniziato dal suo predecessore e parlare a nome dell'Ue nei fora internazionali, compreso il sistema Onu.

- coerenza orizzontale sul campo tra Delegazioni e missioni Psdc

È necessaria un'ulteriore riflessione per migliorare la coerenza orizzontale sul campo tra le Delegazioni dell'Unione e le operazioni e le missioni della Psdc. Esistono diversi modelli a cui guardare, incluso il dispiegamento da parte delle Nazioni Unite di missioni integrate sul campo, come nella Repubblica democratica del Congo e altrove.

Le Nazioni Unite hanno un rappresentante politico del Segretario Generale sul campo, il quale guida e coordina tutte le altre agenzie e operazioni presenti sul terreno. Il Trattato di Lisbona potrebbe fornire una base simile per tale approccio integrato, specialmente laddove un Capo Delegazione/Rappresentante Speciale fa rientrare sotto la propria autorità sia il lavoro della Delegazione che quello del Capo delle operazioni/missioni Psdc sul territorio. Ciò dovrebbe essere attuato nel rispetto della linea politica di responsabilità (il Rsue/Capo Delegazione dovrebbe rispondere sia alla Ashton che al Consiglio) e della catena militare di comando. Pur non essendo stato trattato nel corso della fase di istituzione del Seae, ci si aspetta che questo aspetto diventi presto materia di nuova discussione per l'Unione.

5. Coerenza ed efficacia dell'azione esterna dell'Ue: le relazioni tra Seae e Psdc

Certamente il Trattato di Lisbona fornisce l'opportunità di utilizzare la nuova architettura di politica estera centrata sul dinamismo del Seae, per aiutare l'Ue a diventare un attore più coerente, visibile ed efficace nell'ambito della politica estera. Tuttavia, alcune questioni centrali nell'istituzione del Seae devono essere attentamente monitorate nella fase di passaggio dal "testo" del Trattato di Lisbona relativo alla decisione sul Seae, al "contesto" di attuazione di una nuova politica estera e di sicurezza europea. Ciò prevede, *inter alia* la necessità di:

- realizzare una revisione strategica di tutte le politiche, specialmente laddove si siano verificate una sovrapposizione o la coincidenza di un lavoro simile svolto separatamente da Commissione e Consiglio. L'obiettivo sarebbe di assicurare un'unica revisione delle istituzioni e degli Stati Membri rispetto a tutte le politiche principali, e presentare un "obiettivo strategico" rispetto a una questione specifica (come la non-proliferazione) o a livello geografico (come richiesto nelle conclusioni del Consiglio

Affari Esteri dell'aprile 2010 relativamente al Corno d'Africa), includendo aree di priorità come il Medio Oriente. Questo non solo presenterebbe un nuovo obiettivo strategico cui contribuiscono gli Stati Membri e le istituzioni dell'Ue, ma consoliderebbe anche le diverse dichiarazioni politiche e i programmi avviati nel contesto della struttura istituzionale pre-Lisbona;

- ***riedere le aree politiche che hanno richiamato l'attenzione durante l'istituzione del Seae (per es. come trasporre le tematiche relative al consolidamento della pace e dei diritti umani a livello di sistema)***, ma che non sono state articolate in forma di dichiarazioni politiche dell'Ue. Ciò ha causato molta confusione nel corso delle discussioni sull'istituzione del Seae circa il significato attribuito dai diversi soggetti a quei termini e sull'opportunità di trasporre questi temi a livello di sistema come componenti di tutte le politiche esterne, oppure di affrontarle attraverso azioni specifiche. Nell'ambito della revisione politica e del consolidamento delle strategie e delle priorità politiche pre-Lisbona, al Seae andrebbe affidato il compito di elaborare dichiarazioni politiche volte alla consultazione da parte di tutte le istituzioni dell'Ue e degli Stati Membri su come attuare questa trasposizione relativa al consolidamento della pace e ai diritti umani, nel sistema delle diverse attività di relazione esterne dell'Ue;

- ***equilibrare le strutture intergovernative della Psdc con i programmi geografici (inclusi gli strumenti della Politica europea di Vicinato e per lo sviluppo)***. Ciò servirebbe ad assicurare, da un lato, una programmazione e un'allerta precoce (*early warning*), e dall'altro, a garantire una coerenza post-intervento tra le risposte in merito alla gestione delle crisi a breve termine e il mantenimento di una pace sostenibile a lungo termine;

- ***migliorare e assicurare la coerenza tra gli strumenti delle relazioni esterne rientranti nell'ambito del Seae (come, per esempio, gli strumenti Psdc e di programmazione geografica strategica), con quelli che ne rimangono al di fuori, non ultimo, il commercio***. Non si può essere efficaci nell'attuare politiche di sicurezza e consolidamento della pace nelle zone più povere del mondo senza comprendere gli effetti strutturali degli accordi commerciali. Questo vale per molte questioni prioritarie della politica estera dell'Ue, dagli obiettivi di sviluppo del millennio, alla stabilizzazione del Caucaso, del Medio Oriente e dell'Africa Sub-Sahariana;

- ***assicurare coerenza verticale, ovvero, in materia di elaborazione politica, tra le istituzioni di Bruxelles e le capitali degli Stati Membri***. Il fatto di avere (almeno un terzo di) diplomatici provenienti dagli Stati Membri all'interno del Seae è importante per rafforzare le relazioni tra le istituzioni politiche dell'Ue di Bruxelles e quelle delle capitali degli Stati Membri. Il dialogo politico tra Bruxelles e le capitali nazionali ad ogni livello dell'elaborazione e dell'attuazione politica sarà cruciale per una politica estera più unita, coerente ed efficace, così come per contribuire all'obiettivo del Seae circa una "cultura strategica europea di sicurezza e difesa";

- ***riesaminare il Seae nel 2012 e realizzare una consultazione pubblica e trasparente con il Parlamento Europeo***. Il Parlamento Europeo è stato molto efficace nell'ottenere un coinvolgimento a livello di consultazione e attraverso una codecisione *de facto* sull'istituzione del Seae e potrebbe ricorrere a quella esperienza per quanto

concerne l'estensione di un ruolo, nel 2012, ai parlamenti nazionali. Questo riesame dovrebbe anche assicurare che il Seae abbia raggiunto la propria quota di staff e valutare se l'Unione abbia le risorse necessarie per soddisfare le ambizioni post-Lisbona nell'ambito degli affari esteri.

- far sì che tutti gli Stati Membri, le istituzioni, e i parlamenti facciano pieno uso dell'opportunità fornita dal Trattato di Lisbona per affrontare le sfide urgenti che coinvolgono sia i cittadini europei che le società e gli individui vulnerabili in tutto il mondo. Il Trattato di Lisbona fornisce anche il potenziale per una nuova architettura democratica di politica estera rivolta a tali sfide, come chiaramente affermato nel Rapporto sull'attuazione della Strategia in materia di Sicurezza dell'Ue del 2008 che afferma:

*“È fondamentale mantenere un supporto pubblico per il nostro impegno globale. Nelle democrazie moderne, dove i mezzi di informazione e l'opinione pubblica sono cruciali per formare la politica, l'impegno popolare è essenziale per sostenere il nostro impegno all'estero. Noi schieriamo polizia, esperti giudiziari e soldati nelle zone instabili di tutto il mondo. **Esiste l'onere per i governi, i parlamenti e le istituzioni dell'Ue di comunicare come questo contribuisca alla sicurezza nei nostri Paesi**”.*

Bibliografia

Ashton, Catherine, *Declaration by the High Representative on Political Accountability*, Strasbourg, 8 July 2010, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0280+0+DOC+XML+V0//IT#BKMD-5>.

Bailes, Alyson J. K., "EU and US Strategic Concepts: Facing New International Realities", in *The International Spectator*, Vol. 39, No. 1, 2004, p. 19-33.

Bailes, Alyson J. K., *The European Security Strategy : An Evolutionary History*, Stockholm, SIPRI, February 2005 (SIPRI Policy Papers No. 10), <http://books.sipri.org/files/PP/SIPRI10.pdf>.

Biscop, Sven, *The European Security Strategy. A global agenda for positive power*, Aldershot and Burlington, Ashgate, 2005.

Biscop, Sven, "Odd Couple or Dynamic Duo? The EU and Strategy in Times of Crisis", in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 14, No. 3, 2009, p. 367-384.

Consiglio dell'Unione europea, 3023^a sessione del Consiglio Affari Esteri, Lussemburgo, 14 giugno 2010, Comunicato stampa 11022/10, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/IT/foraff/115996.pdf.

Consiglio dell'Unione europea, *Relazione della presidenza al Consiglio europeo sul servizio europeo per l'azione esterna*, 14930/09, Bruxelles, 23 ottobre 2009, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/09/st14/st14930.it09.pdf>.

Grevi, Giovanni et al. "The EU Foreign Minister: Beyond Double-hatting", in *The International Spectator*, Vol. XL, No. 1, January-March 2005, p. 59-75.

Martinelli, Marta, "Helping Transition: The EU Police Mission in the Democratic Republic of Congo (EUPOL Kinshasa) in the Framework of EU Policies in the Great Lakes", in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 11, No. 3, Autumn 2006, p. 379-399.

Meier, Oliver e Quille, Gerrard, "Testing Time for Europe's Nonproliferation Strategy", in *Arms Control Today*, Vol. 35, No. 4, May 2005, p.1-6, http://www.armscontrol.org/act/2005_05/Oliver_Quille.

Missiroli, Antonio e Quille, Gerrard "European Security in Flux", in Fraser Cameron (ed.), *The Future of Europe: integration and enlargement*, London and New York, Routledge, 2004, p. 114-135.

Parlamento europeo, *Risoluzione legislativa del Parlamento europeo dell'8 luglio 2010 sulla proposta di decisione del Consiglio che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna* 2010/0816(NLE), Strasburgo, 8 luglio 2010, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0280+0+DOC+XML+V0//IT>.

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

Pirozzi, Nicoletta e Sandawi, Sammi, "Five years of CSDP in action: operations, trends, shortfalls", in *European Security Review*, No. 39, July 2008, http://www.isis-europe.org/pdf/2008_artrel_179_esr39-5yrs-ESDP.pdf.

Quille, Gerrard, "The European Security Strategy: a framework for EU security interests?", in *Journal of International Peacekeeping*, Vol. 11, No. 3, Autumn 2004, p. 1-16.

Weiss, Stephanie, "External Action Service. Much Ado About Nothing", in *Spotlight Europe*, June 2010, http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/en/media/xcms_bst_dms_31767_31785_2.pdf.

Weiss, Stephanie, "From Global Player to Global Player", in *Spotlight Europe*, July 2010, http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-33989BC0-9854EDF2/bst/spotlight_special.pdf.

4. Il controllo democratico della Psdc e il ruolo del Parlamento Europeo

Michele Comelli*

Introduzione

Da quando l'Unione Europea ha cominciato ad assumere un ruolo in materia di sicurezza e difesa, il dibattito sulla legittimità e sul controllo democratico all'interno dell'Unione si è esteso fino ad includere tali ambiti. Ciò si è rivelato particolarmente vero a partire dalle prime missioni legate alla Politica di Sicurezza e Difesa Comune (Psdc), iniziate nel 2003. Se le caratteristiche basilari di quello che generalmente si definisce "deficit democratico" con riferimento ai processi decisionali dell'Ue, valgono anche per i settori della sicurezza e della difesa, questi ultimi si differenziano tuttavia dalle altre aree per alcuni elementi.

In primo luogo, i settori della sicurezza e della difesa sono stati tradizionalmente contraddistinti da un più alto livello di segretezza rispetto agli altri. Senza dubbio, si è verificato un rilevante progresso da quando il Presidente degli Stati Uniti (Usa) Woodrow Wilson, nel primo dei 14 punti che presentò al Congresso nel 1918, evidenziò la necessità per la diplomazia, di procedere "*in the public view*", cioè pubblicamente e non in maniera segreta.

Resta comunque il fatto che la politica estera, di sicurezza e difesa è considerevolmente meno aperta rispetto ad altri settori. In secondo luogo, queste politiche richiedono processi decisionali più rapidi, poiché i decisori operanti nella politica estera devono spesso affrontare eventi e crisi inaspettati. Inoltre, pur con tutti i cambiamenti introdotti a partire dal Trattato di Maastricht, la politica di sicurezza e difesa resta principalmente una politica intergovernativa. In particolare, in assenza di un esercito europeo, la Psdc deve contare su forze nazionali che sono dispiegate dai governi nazionali, come e quando richiesto, per essere impiegate sotto il "cappello" dell'Ue.

Ogni Stato Membro conserva perciò il potere di decidere se schierare o meno le proprie truppe per le missioni dell'Ue. Potremmo quindi essere indotti a concludere che la legittimità e il controllo democratico della Psdc dovrebbe essere garantita principalmente a livello nazionale. Questa opzione, tuttavia comporta una serie di problemi. In primo luogo, i poteri e il *modus operandi* dei parlamenti nazionali dei diversi Stati Membri differiscono ampiamente gli uni dagli altri. Questo è vero, in particolare, per quanto riguarda il potere di controllo sulle decisioni concernenti la sicurezza e la difesa. In secondo luogo, esistono molti problemi politici e istituzionali che ostacolano il controllo democratico nazionale in materia di Psdc. Uno di questi risiede nel fatto che le politiche di sicurezza e difesa hanno subito una radicale trasformazione e sono ora concentrate sulla proiezione della sicurezza all'estero, piuttosto che sulla difesa del territorio. In effetti, queste sono più impegnate ad

* Michele Comelli è responsabile di ricerca nell'Area Europa dell'Istituto affari internazionali (IAI) di Roma.

assicurare l'attuazione di missioni multilaterali, che a garantire la difesa del territorio nazionale.

Se la decisione di autorizzare lo schieramento di truppe nazionali resta nelle mani degli Stati Membri, la decisione di promuovere una missione europea è presa a livello Ue.

Il Parlamento Europeo (Pe) ha tradizionalmente avuto un ruolo estremamente limitato nel controllare la politica di sicurezza e difesa, ma il Trattato di Lisbona ha introdotto numerosi cambiamenti che ne rafforzano le prerogative. Inoltre, il Pe ha saputo trarre vantaggio dal dibattito tra le istituzioni dell'Ue in merito alla creazione del Servizio Europeo per l'Azione Esterna (Seae), cercando di ottenere maggiori poteri di controllo, sia sulla Politica Estera e di Sicurezza Comune (Pesc), sia sulla Psdc. Oltretutto, il Pe ha una *vision d'ensemble* della Psdc, che i parlamenti nazionali non possono avere.

Questo studio parte dalla definizione dei concetti di legittimità e responsabilità democratica, per poi analizzare perché un controllo democratico della Psdc a livello solo nazionale ponga dei problemi. Prosegue poi offrendo argomenti a favore di un rafforzamento dei poteri di controllo del Parlamento Europeo. Nel fare questo, lo studio analizza come il Trattato di Lisbona abbia accresciuto i poteri del Pe in questo settore. Esamina come questi poteri possano essere ulteriormente aumentati, grazie alle nuove dinamiche interistituzionali avviate a Bruxelles e alla creazione di nuovi organismi come il Seae. Vengono poi brevemente analizzati i cambiamenti introdotti dal Trattato di Lisbona, direttamente e indirettamente, riguardo alla dimensione interparlamentare del controllo democratico sulla politica di sicurezza e difesa.

Lo studio si conclude con una serie di raccomandazioni politiche riguardanti metodi e mezzi che possano rafforzare il controllo democratico del Parlamento Europeo sulla politica di sicurezza e difesa europea.

1. Legittimità e controllo democratico in ambito Psdc: cosa sono e perché preoccuparsene

Il dibattito sulla legittimità democratica dell'Unione Europea si è intensificato in seguito alla firma del Trattato di Maastricht nel 1992 e ai primi referendum sul Trattato che ebbero luogo in Danimarca e Francia. Inizialmente concentrato sui settori "comunitarizzati", il dibattito si è gradualmente esteso ad ambiti intergovernativi come quello della Politica Estera e di Sicurezza Comune (Pesc) e della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (Psdc). La conduzione di missioni civili e militari da parte dell'Ue, iniziata nel 2003, ha fornito ulteriore sviluppo al dibattito.

Prima di esaminare perché la legittimità e il controllo democratico della Psdc siano importanti, è prima necessario definire questi concetti, cosa che contribuirà anche a delimitare i confini di questo studio.

La prima domanda da porsi è la seguente: in base a quale versione del concetto di democrazia dovremmo valutare la legittimità? Essendo la democrazia un principio suscettibile di essere contestato, di cui esistono diverse versioni nelle varie nazioni dell'Ue, è necessario che esse vengano combinate in modo da evitare incompatibilità e

punti morti. Wolfgang Wagner fornisce una tipologia delle definizioni di legittimità democratica⁸²:

- 1) legittimità assicurata da una *governance* efficace (“governo per il popolo” o “*output legitimacy*”);
- 2) legittimità assicurata da procedure partecipative (“governo dal popolo” o “*input legitimacy*”); quest’ultima, a sua volta, può verificarsi a livello nazionale e/o europeo); e
- 3) conformità rispetto alle leggi internazionali.

Questo studio si concentra sulla seconda definizione, la cosiddetta “*input legitimacy*”, che è diventata una questione di grande rilevanza nel dibattito politico e accademico, specialmente dall’entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Legata al concetto di “*input legitimacy*” democratica, è la nozione riguardante la responsabilità/il controllo democratico, intesa come il rapporto tra un attore e un forum, dove il primo ha l’obbligo di spiegare o giustificare la propria condotta, e l’ultimo pone interrogativi ed emette un giudizio. Seguendo questo tipo di approccio, l’attore è chiamato a dover affrontare le conseguenze di tale giudizio⁸³.

Tradizionalmente, è compito dei parlamenti assicurare questo tipo di controllo. Esamineremo perciò in che misura le istituzioni parlamentari ai diversi livelli (nazionale ed europeo) esercitano lo scrutinio sulle decisioni assunte nel contesto della Psdc.

Per varie ragioni, in passato è stata posta scarsa attenzione al problema della legittimità e del controllo democratico della politica estera e di sicurezza europea. Per prima cosa, tale politica è stata in genere caratterizzata da un alto livello di segretezza e da un bisogno di maggiore ricettività, rapidità e flessibilità rispetto ad altri settori della politica, dove le aspettative di legittimità e di controllo democratico risultano quindi inferiori.

Inoltre, questa politica è rimasta prevalentemente intergovernativa e non è stata influenzata dalla tendenza ad uno sviluppo sovranazionale, che ha invece caratterizzato altri settori della politica dell’Ue.

Legittimità e controllo democratico hanno tuttavia acquisito importanza anche nei campi della sicurezza e della difesa. Per cominciare, le forze armate hanno subito un processo di trasformazione che ha seguito due linee: da una parte si sono spostate, in misura crescente, dall’ambito della difesa territoriale a una proiezione esterna del loro ruolo/ambito di azione; dall’altra, sono sempre più impegnate in missioni multilaterali, incluse quelle legate alla Psdc. L’effetto congiunto di questi due processi complica l’esercizio di controllo da parte dei parlamenti nazionali. Inoltre, le difficoltà incontrate non sono state compensate da un ruolo potenziato del Parlamento Europeo. Per questo motivo alcuni studiosi hanno parlato di un “doppio deficit democratico”

⁸² Vedi Wolfgang Wagner, *The Democratic Legitimacy of European Security and Defence Policy*, Paris, EU Institute for Security Studies, 2005 (EU ISS Occasional Paper No. 57), p. 7, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/occ57.pdf>.

⁸³ Vedi Mark Bovens, *Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework*, European Governance Papers No. C-06-01, 2006, <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf>.

nell'ambito della Pesc e in quello della Psdc. Ma perché dovremmo preoccuparci di questa tendenza?

In primo luogo, assicurare legittimità e controllo democratico della politica estera, di sicurezza e difesa europea significa contribuire credibilità all'Ue come attore internazionale. L'Ue, i cui obiettivi di politica estera e di sicurezza prevedono la promozione di pratiche democratiche nei paesi terzi, incluso il controllo democratico, non può permettersi di non garantire un controllo democratico sulla propria attività di politica estera e di sicurezza. In secondo luogo, come argomentato in particolare da Wolfgang Wagner, il controllo democratico della politica di sicurezza e di difesa è connesso all'atteggiamento di uno Stato relativamente all'uso della violenza nel contesto delle relazioni internazionali⁸⁴. Ciò costituisce una delle garanzie per le quali vengono mantenute relazioni internazionali ispirate alla pace e alla cooperazione.

Nella nostra analisi prenderemo in considerazione gli organismi parlamentari (i parlamenti nazionali, il Parlamento Europeo, gli organismi interparlamentari) poiché i parlamenti sono considerati "il locus centrale del controllo"⁸⁵ per quanto riguarda le decisioni sull'utilizzo della forza.

2. Il controllo dei parlamenti nazionali sulla Politica di Sicurezza e Difesa Comune (Psdc)

La Politica di Sicurezza e Difesa Comune è una politica multi-livello: mentre le decisioni sono prese a Bruxelles a livello di Unione Europea, la loro attuazione avviene a livello nazionale, facendo ricorso a capacità nazionali. Questo "gioco" multilivello rende le decisioni in materia di Psdc difficili da controllare - sia a livello nazionale sia europeo⁸⁶. Le decisioni nel campo della Psdc vengono prese dai Ministri degli esteri dei paesi dell'Ue riuniti nel Consiglio Affari Esteri, in base alla regola dell'unanimità. In particolare, la decisione del Consiglio di lanciare una missione viene presa attraverso un'Azione Comune Pesc, redatta dal Comitato politico e di sicurezza (Cps), che comprende: il mandato della missione, i suoi obiettivi, gli scopi, la durata e la catena di comando, oltre ai mezzi che il singolo Stato Membro mette a disposizione dell'Ue. Mentre la decisione di lanciare una missione Psdc viene presa all'interno del quadro Ue, l'impegno a dispiegare le truppe e a finanziare la missione compete al livello nazionale. Sono gli Stati Membri che mettono le loro truppe a disposizione dell'Ue, non avendone essa di proprie. Di conseguenza, dipende ancora una volta dai parlamenti nazionali valutare le decisioni dei propri governi in merito allo schieramento di truppe, anche quando queste sono destinate a far parte di missioni multilaterali guidate dall'Ue, o da un'organizzazione internazionale.

⁸⁴ Vedi Wolfgang Wagner, *The Democratic Deficit in the EU's Security and Defense Policy - Why Bother?*, RECON Online Working Paper No. 10, September 2007, p. 1, http://www.reconproject.eu/main.php/RECON_wp_0710.pdf?fileitem=4866332.

⁸⁵ Vedi Heiner Hänggi, "The Use of Force under International Auspices: Parliamentary Accountability and 'Democratic Deficits'", in Hans Born and Heiner Hänggi (eds), *The 'Double Democratic Deficit'. Parliamentary Accountability and the Use of Force under International Auspices*, Aldershot and Burlington, Ashgate, 2004, p.11.

⁸⁶ Vedi Suzana-Elena Gavrilescu, "Parliamentary Scrutiny of European Security and Defence Policy: is there Anybody in Charge?", in *Perspectives*, No. 22, Summer 2004, p. 75.

Tuttavia, i parlamenti nazionali esercitano diversi gradi di controllo sulle decisioni dei loro governi. Heiner Hänggi⁸⁷ ha identificato tre fattori che si combinano nel determinare l'efficacia del controllo parlamentare:

- 1) l'autorità, ovvero, il potere, garantito a livello costituzionale o derivato dalla prassi in materia, di ritenere il governo responsabile;
- 2) la capacità, cioè, le risorse, il budget e lo staff necessari ai fini dell'esercizio del controllo parlamentare; e
- 3) l'attitudine, ovvero, la volontà di considerare l'esecutivo responsabile.

Il più importante di questi fattori è certamente l'autorità, che si differenzia notevolmente tra le singole nazioni europee. Tuttavia, anche in paesi dell'Ue come Italia e Germania, dove al parlamento è concessa un'autorità considerevole con riferimento ai poteri di controllo sull'esecutivo, la situazione è lungi dall'essere ideale.

Più in generale, nonostante le differenze tra i vari Stati dell'Ue, il "deficit democratico" rispetto al controllo sulla Psdc è riscontrabile in tutti i paesi dell'Unione. Secondo uno studio condotto da Hans Born et al. per il Centro per il Controllo Democratico delle Forze Armate (Dcaf)⁸⁸, quattro fattori spiegano questa situazione.

In primo luogo, solo pochi Stati sono autorizzati a dare ai loro governi un chiaro mandato negoziale che preceda l'adozione della decisione del Consiglio Ue. In secondo luogo, pochi parlamenti nazionali hanno il potere di dare la loro approvazione formale sullo schieramento di truppe in operazioni internazionali. In molti casi, i poteri di approvazione si limitano al dispiegamento di forze armate e non includono, ad esempio, il distacco di personale di polizia nazionale per missioni di polizia. Il vero problema risiede nel fatto che la maggior parte delle missioni Psdc finora istituite dall'Ue sono civili e civili/militari, piuttosto che puramente militari. In terzo luogo, i parlamenti nazionali dipendono dai loro governi per la trasmissione di informazioni in materia di sicurezza e difesa. Inoltre, i loro poteri sono per lo più limitati all'approvazione annuale dei fondi per le operazioni esterne, come parte del bilancio nazionale generale per la difesa.

Infine, i parlamenti sono in grado di controllare solamente i propri governi, e mancano perciò di una *vision d'ensemble* dell'intero processo decisionale della Psdc⁸⁹. Infatti, essi non sono né associati in maniera congiunta a questo processo, né sono in grado di esercitare uno scrutinio generale riguardo all'attuazione delle decisioni del Consiglio⁹⁰.

⁸⁷ Vedi Heiner Hänggi, "The Use of Force under International Auspices ...", cit., p. 11.

⁸⁸ Vedi Hans Born et al., *Parliamentary Oversight of Civilian and Military ESDP Missions: The European and National Levels*, Brussels, European Parliament, October 2007 (Policy Department External Policies Study), http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/pe348610/_PE348610_en.pdf.

⁸⁹ Vedi Suzana-Elena Gavrilescu, "Parliamentary Scrutiny of European Security and Defence Policy ...", cit., p. 78.

⁹⁰ Vedi Hans Born et al., *Parliamentary Oversight of Civilian and Military ESDP Missions ...*, cit., p. 4.

3. Il ruolo del Parlamento Europeo

Diversamente dalla maggioranza dei settori, in cui il Parlamento Europeo ha progressivamente acquisito un maggiore potere a partire dal Trattato di Maastricht, negli ambiti della Pesc e della Psdc esso ha continuato a rivestire un ruolo solo marginale. Tuttavia, l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel dicembre 2009 ha fornito al Pe - direttamente e, soprattutto, indirettamente - un ruolo crescente anche in questi settori. Attualmente, il Pe non è né associato *ex ante* al processo decisionale della Psdc, né è in grado di esaminare le decisioni del Consiglio *ex post*⁹¹. Il ruolo minore giocato dal Pe in queste aree deriva non solo dal fatto che la Psdc è una politica prevalentemente intergovernativa, ma anche dal fatto che una delle preoccupazioni primarie degli architetti della Psdc è stata la sua efficienza⁹². Mentre molte istituzioni con sede a Bruxelles sono state pensate e costituite al solo scopo di rendere più efficace la politica estera, di sicurezza e di difesa europea, al Pe non sono stati concessi nuovi poteri significativi.

L'attuale Trattato di Lisbona riconosce poteri di informazione e consultazione al Pe in ordine agli "aspetti principali e alle scelte fondamentali", sia in merito alla Pesc sia alla Psdc (art. 36 del Trattato sull'Unione Europea, Tue). Il precedente articolo 21 del Tue (versione di Nizza), d'altro canto, si riferiva solo alla Pesc, il che ha indotto alcuni studiosi a chiedersi se il potere di consultazione concesso al Pe includesse la Psdc o fosse limitato esclusivamente all'ambito della Pesc. Questi poteri sono in realtà limitati e vaghi, poiché il testo non spiega nei dettagli quali siano gli "aspetti principali e le scelte fondamentali della Pesc e della Psdc"; neppure specifica se il Pe debba essere consultato *ex ante* o *ex post*. L'articolo 21 del Trattato di Nizza affidava alla Presidenza di turno dell'Ue il compito di consultare il Parlamento. L'articolo 36 Tue modificato con il Trattato di Lisbona assegna questo compito all'organo, recentemente istituito, di Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza (Ar/Vp), che dovrà inoltre "assicurare che le opinioni del Parlamento Europeo siano debitamente prese in considerazione".

Con l'istituzione del nuovo ruolo di Ar/Vp, le relazioni tra il detentore di questa posizione e il PE hanno acquisito più importanza. L'Ar/Vp, insieme con il Presidente e gli altri membri della Commissione, dovranno essere sottoposti a un voto di consenso da parte del Parlamento Europeo. Inoltre, prima che il Parlamento Europeo approvi la nuova Commissione, ognuno dei candidati commissari viene ascoltato dal relativo comitato del Parlamento Europeo. L'Ar/Vp compare inoltre di fronte al Parlamento nella posizione di Commissario per le Relazioni Esterne (Relex). Il Trattato di Lisbona ha

⁹¹ Vedi Suzana-Elena Gavrilesescu, "Parliamentary Scrutiny of European Security and Defence Policy ...", cit., p. 82. *Ex ante* si riferisce ad ogni forma di supervisione che va dall'identificazione di una crisi alla decisione di intraprendere un'azione. Gli strumenti *ex ante* includono: la precedente autorizzazione per la missione; l'adozione di risoluzioni non-vincolanti o raccomandazioni in merito ad un'imminente missione; il controllo sul bilancio; la possibilità di condurre interrogazioni o l'organizzazione di (pubbliche) udienze. La supervisione *ex post* si riferisce a quei meccanismi che hanno luogo dopo che la decisione di intraprendere un'azione è stata adottata e comprende le fasi di attuazione, l'eventuale reindirizzamento dell'azione Ue e il termine dell'operazione. Si veda Hans Born et al., *Parliamentary Oversight of Civilian and Military ESDP Missions ...*, cit., p. 5.

⁹² Vedi Esther Barbé, "The Evolution of CFSP Institutions: Where does Democratic Accountability Stand", in *The International Spectator*, Vol. 39, No. 2, April-June 2004, p. 47-60.

inoltre aumentato il numero delle sessioni plenarie del Parlamento Europeo sulle questioni Pesc/Psdc, da una a due all'anno.

Collegato al diritto di essere consultato, il Pe dispone anche del diritto di ricevere informazioni adeguate, prerogativa regolata da vari accordi interistituzionali (Aii) firmati insieme con il Consiglio e la Commissione. In particolare, l'Aii del 20 novembre 2002 contemplava un accesso limitato da parte del Parlamento Europeo alle informazioni sensibili detenute dal Consiglio nel campo della politica di sicurezza e difesa⁹³. Il diritto di accesso a documenti confidenziali - ma non a tutti i documenti segreti - non è concesso a tutti i membri del Parlamento Europeo (Mpe), ma soltanto a un Comitato Speciale composto da 5 Mpe, o al Presidente del Pe.

Questi documenti possono essere consultati solo presso la sede del Consiglio. Il Comitato Speciale è presieduto dal Presidente della Commissione per gli Affari Esteri del Pe (Afet). Gli altri quattro membri, uno dei quali è il Presidente della Sottocommissione per la Sicurezza e la Difesa (Sede), sono nominati dalla Conferenza dei Presidenti. Inoltre, Stati Membri e parti terze possono negare l'accesso alla documentazione, se così decidono.

Le regole che governano il trasferimento di tali documenti sono ancora più rigide; prevedono che i documenti confidenziali possano essere trasmessi solo al Presidente del Parlamento Europeo, il quale, tramite una serie di procedure, può passarli agli altri organismi del Pe⁹⁴. Nel suo più recente Rapporto sull'Attuazione della Strategia europea di sicurezza e sulla Politica di Sicurezza e Difesa Comune, il Pe ha richiesto una revisione di queste regole⁹⁵.

Il diritto del Pe a essere informato è stato lievemente rafforzato dall'Accordo Interistituzionale del 2006. Esso prevede che la Presidenza del Consiglio dell'Ue (l'Ar/Vp dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona) consulti il Pe ogni anno su un documento di prospettiva del Consiglio che dovrà essere trasmesso entro il 15 giugno⁹⁶. Il documento illustra gli aspetti principali e le scelte di base della Pesc, comprese le implicazioni finanziarie per il bilancio generale dell'Unione Europea, nonché una valutazione delle misure avviate nell'anno precedente. Inoltre, la Presidenza del Consiglio tiene aggiornato il Parlamento Europeo sugli sviluppi in

⁹³ Vedi Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea, *Accordo interistituzionale del 20 novembre 2002 tra il Parlamento europeo e il Consiglio relativo all'accesso da parte del Parlamento europeo alle informazioni sensibili del Consiglio nel settore della politica di sicurezza e di difesa*, in *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, C298, 30 novembre 2002, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2002:298:SOM:IT:HTML>.

⁹⁴ Vedi Udo Diedrichs, "The European Parliament in CFSP: More than a Marginal Player?", in *The International Spectator*, Vol. 39, No. 2, April-June 2004, p. 43, <http://www.iai.it/pdf/articles/diedrichs.pdf>.

⁹⁵ Vedi Parlamento europeo, *Relazione sull'attuazione della strategia europea di sicurezza e la politica di sicurezza e di difesa comune*, Commissione per gli Affari esteri, A7-0026/2010, 2 marzo 2010, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2010-0026+0+DOC+XML+V0//IT>.

⁹⁶ Vedi Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea, Commissione delle Comunità europee, *Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria*, in *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, C 139, 14 giugno 2006, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2010-0026+0+DOC+XML+V0//IT>.

materia, tramite riunioni di consultazione comuni che devono svolgersi almeno cinque volte all'anno nel quadro del dialogo politico regolare sulla Pesc. I partecipanti a questi incontri comprendono il Parlamento Europeo (gli uffici di Presidenza delle due Commissioni interessate), il Consiglio, rappresentato dal Presidente del Comitato politico e di sicurezza, e la Commissione.

Come già menzionato, il Pe non ha potere formale di autorizzare missioni Psdc. Possiede tuttavia altri strumenti non vincolanti per esercitare uno scrutinio sulle missioni Ue. *Ex ante*, il Pe può adottare risoluzioni non vincolanti e raccomandazioni prima dell'adozione di un'Azione Comune adottata, o prima dell'avvio di una missione Psdc. Queste risoluzioni vengono generalmente adottate in base a dichiarazioni rese da funzionari del Consiglio e della Commissione davanti al Pe. La Sottocommissione per la Sicurezza e la Difesa (Sede) è stata istituita nel 2004 come parte della Commissione per gli Affari Esteri dell'Ue (Afet). È stata particolarmente attiva nel dialogo con il Consiglio sulle missioni Psdc, comprese quelle future, essendo sua principale responsabilità monitorare le operazioni Psdc civili e militari. Inoltre, la Sede ha stabilito la prassi di invitare il Rappresentante Permanente dello Stato che detiene la Presidenza dell'Ue, a fornire un resoconto sui suoi programmi e sugli sviluppi della Psdc⁹⁷. In alcuni casi, è il Ministro degli Affari Esteri o della Difesa del paese che detiene la Presidenza a essere invitato a informare i membri della Sottocommissione Sede.

I poteri del Pe sono limitati anche per quanto riguarda il controllo *post hoc*; finora, esso non ha adottato alcuna risoluzione *ex post* in merito alle missioni Psdc. Ogni anno, il Pe riceve un resoconto dal Consiglio sugli sviluppi riguardanti la Pesc e la Psdc, in base al quale elabora il proprio rapporto comprendente anche delle raccomandazioni. Tuttavia, la relazione del Pe non ha un grande impatto sulla strategia del Consiglio. Parimenti, il Pe può ricevere resoconti scritti dai Rappresentanti Speciali dell'Unione Europea (Rsue). In ogni caso, questi ultimi non sono obbligati a inviare i resoconti e nella pratica lo hanno fatto solo in alcune occasioni⁹⁸.

Strumenti come udienze e valutazioni sono invece stati spesso utilizzati, specialmente dalla Sottocommissione Sede. Singoli parlamentari europei possono inoltre indirizzare domande specifiche al Consiglio, il quale ha l'obbligo di fornire una risposta verbale direttamente nel corso del *question time*, oppure una risposta scritta in un secondo momento. Inoltre, i membri Afet e Sede hanno il diritto di visitare le truppe schierate per una missione, e a riportare i risultati di tale visita al Capo delegazione.

Se il Parlamento Europeo ha limitati poteri di supervisione delle missioni Psdc e nessun potere di autorizzarle, riveste tuttavia un ruolo importante rispetto alle decisioni di bilancio sulle missioni Psdc civili - che rappresentano la maggioranza delle missioni intraprese finora - ma non su quelle militari.

⁹⁷ Vedi Esther Barbé e Anna Herranz Surrallés, "The power and practice of the European Parliament in security policies", in Dirk Peters, Wolfgang Wagner e Nicole Deitelhoff (eds), *The Parliamentary Control of European Security Policy*, Oslo, ARENA Centre for European Studies, December 2008 (ARENA Report No. 7), p. 77-107, <http://www.reconproject.eu/main.php/RECONreport0608.pdf?fileitem=3522930>.

⁹⁸ Vedi Hans Born et al., *Parliamentary Oversight of Civilian and Military ESDP Missions ...*, cit., 2007.

Le norme che regolano il finanziamento delle missioni, esposte nella Comunicazione della Commissione sul Finanziamento delle Operazioni di Gestione Civile delle Crisi del 2001, sottolineano tre differenti tipologie di missioni di gestione delle crisi⁹⁹:

- 1) "interventi nel quadro di uno strumento comunitario", finanziati dal bilancio comunitario;
- 2) operazioni Pesc senza implicazioni militari o di difesa, finanziate attraverso la linea di bilancio Pesc;
- 3) operazioni Psdc con implicazioni militari, finanziate dagli Stati Membri (che non rientrano nel bilancio comunitario).

Le operazioni della prima categoria sono azioni del primo pilastro sulle quali il PE ha poteri di scrutinio e di codecisione.

Esse sono prese attraverso un'Azione Comune del Consiglio nell'ambito del secondo pilastro e sono normalmente a carico del bilancio della Pesc (come per es. le operazioni di polizia con compiti esecutivi). Il Pe può stabilire un tetto massimo al bilancio.

Inoltre, ogni tre mesi il Consiglio deve fornire al Pe una lista dettagliata degli stanziamenti relativi agli impegni della Pesc, inclusi i costi delle missioni civili in ambito Psdc. Se il Consiglio ritiene insufficiente lo stanziamento del bilancio Pesc per le operazioni, deve richiedere al Pe fondi aggiuntivi.

Il Consiglio deve informare il Pe ogni volta che viene prevista una spesa Pesc e, in ogni caso, non oltre i cinque giorni successivi all'adozione della decisione finale Pesc. Infine, le Riunioni di Consultazione Comuni, formalmente introdotte dall'Accordo Interistituzionale del 2006, allo scopo di tenere il Pe aggiornato sulla programmazione finanziaria e sulle spese della Pesc, devono tenersi almeno cinque volte all'anno.

Il Consiglio può, tuttavia, decidere che alcuni costi siano sostenuti separatamente dagli Stati Membri. Ciò normalmente avviene per i costi legati al distacco di personale nazionale e per quelli sostenuti durante la fase preparatoria di una data operazione, ad esempio, per le missioni d'inchiesta.

Come sostenuto da alcuni studiosi¹⁰⁰, l'esistenza di varie tipologie di costi finanziati dagli Stati Membri costituisce chiaramente un ostacolo per i compiti di supervisione del Parlamento.

Riguardo al finanziamento delle missioni militari Psdc, il Pe non ha nessun tipo di potere di controllo e i costi amministrativi comuni sono finanziati tramite il cosiddetto meccanismo Athena. Questo si riferisce a un fondo comune per le missioni militari, dove i contributi degli Stati Membri sono elargiti in anticipo in base a una percentuale stabilita in relazione al reddito nazionale lordo di ciascun paese (Pnl). I cosiddetti "costi

⁹⁹ Vedi Commissione delle Comunità europee, *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo - Finanziamento della gestione civile delle crisi nel quadro della Pesc*, Bruxelles, 28 novembre 2001, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0647:FIN:IT:PDF>.

¹⁰⁰ Vedi Esther Barbé e Anna Herranz Surrallés, "The power and practice of the European Parliament in security policies", cit., p. 77-107.

operativi” sono invece sostenuti dagli Stati Membri sulla base del principio “*costs lie where they fall*” che viene applicato anche da varie organizzazioni internazionali, come la Nato.

4. Il controllo democratico della Psdc e i negoziati sul Servizio Europeo per l’Azione Esterna (Seae)

Ciò che è ancora più interessante è il fatto che il Parlamento Europeo sia riuscito a ritagliarsi un ruolo maggiore nel controllo della Pesc e della Psdc, traendo beneficio dai risultati delle trattative con il Consiglio e l’Ar/Vp sull’istituzione del Servizio Europeo per l’Azione Esterna (Seae), il nuovo servizio diplomatico previsto dal Trattato di Lisbona. La decisione che il 26 luglio 2010 ha istituito il nuovo servizio¹⁰¹ è stata adottata dal Consiglio, che agiva in base ad una proposta fatta dall’Ar/Vp dopo aver consultato il Parlamento Europeo e aver ottenuto il consenso della Commissione. Perciò il Pe ha avuto solo un ruolo consultivo riguardo alla decisione del Consiglio; ha però avuto potere di codecisione, in pratica diritto di veto, su due regolamenti - lo Statuto dei Funzionari e il Regolamento Finanziario - e sull’adattamento del bilancio, atti essenziali per l’istituzione del Servizio.

Durante le trattative fra le istituzioni dell’Ue sull’organizzazione la struttura e il funzionamento del Seae, il Pe è riuscito a collegare il proprio potere consultivo sulla decisione con quello di codecisione sui regolamenti citati, ottenendo molte importanti concessioni da parte del Consiglio e dall’Ar/Vp relativamente a quelle disposizioni. Il principio fondamentale che il Pe ha cercato di promuovere è quello relativo alla responsabilità politica dell’Ar/Vp e del nuovo servizio nei confronti dello stesso Parlamento Europeo.

L’analisi delle concessioni ottenute dal Pe su questa questione trascende l’ambito di questo studio. Tuttavia, è importante ricordare che l’Ar/Vp ha adottato una Dichiarazione sulla Responsabilità Politica, allegata alla risoluzione del Pe dell’8 luglio 2010, in merito al Seae¹⁰², nella quale identifica una serie di misure volte ad assicurare un grado adeguato di controllo parlamentare in materia di Pesc e di Psdc.

La Dichiarazione ribadisce, in primo luogo, che l’Ar/Vp richiederà l’opinione del PE sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della Pesc. Tutti gli scambi di opinione che portano all’adozione di mandati e strategie nell’ambito della Pesc devono svolgersi nella forma appropriata. Per esempio, la pratica di tenere Riunioni di Consultazione Comuni sarà potenziata e le informazioni fornite nel corso di queste riunioni si concentreranno sulle missioni finanziate dal bilancio dell’Ue.

¹⁰¹ Vedi Consiglio dell’Unione europea, *Decisione del Consiglio del 26 luglio 2010 che fissa l’organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l’azione esterna (2010/427/Ue)*, in *Gazzetta ufficiale dell’Unione europea*, 3 agosto 2010, L 201/30, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:IT:PDF>.

¹⁰² Vedi Parlamento europeo, *Risoluzione legislativa del Parlamento europeo dell’8 luglio 2010 sulla proposta di decisione del Consiglio che fissa l’organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l’azione esterna (08029/2010 - C7-0090/2010 - 2010/0816(NLE))*, 8 luglio 2010, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0280+0+DOC+XML+V0//IT>.

Inoltre, la Dichiarazione ricorda un altro punto particolarmente sentito dal Pe durante le trattative sull'organizzazione del Seae.

Qualora l'Ar non potesse partecipare a un dibattito in materia di Pesc e/o Psdc davanti al Pe riunito in seduta plenaria, il suo posto verrà preso da un rappresentante della Presidenza di turno o del trio delle Presidenze e il PE sarà informato di questa sostituzione.

Sono stati inoltre confermati i provvedimenti dell'All del 2002 concernenti la trasmissione di informazioni confidenziali in merito alle missioni e alle operazioni della Psdc.

Tuttavia, l'Ae può anche fornire, in alcuni casi specifici, su richiesta del Presidente dell'Afet e, se necessario, del Presidente del Pe, l'accesso ad altri documenti della Pesc ad altri parlamentari.

In secondo luogo, il testo conferma che la nuova procedura di bilancio introdotta dal Trattato di Lisbona si applica pienamente al bilancio Pesc e che l'Ar/Vp si è impegnato a lavorare per una maggiore trasparenza sul bilancio della Psdc. Ciò comprende la possibilità di identificare le maggiori missioni Psdc all'interno del bilancio.

Accanto a queste misure, il Parlamento Europeo ha anche chiesto di avere un controllo sul bilancio in riferimento a un possibile deposito da mettere a disposizione delle missioni Ue e ad un Istituto dell'Ue per la Pace, entrambi da creare. Tuttavia, aumentando le richieste, il PE può correre il rischio di essere percepito dalle altre istituzioni Ue e specialmente dal Consiglio, come elemento di alterazione dell'equilibrio interistituzionale di Bruxelles. Se il Pe assolverà un ruolo comparabile a quello del Senato Usa, oppure no, dipenderà in larga misura dal modo in cui evolveranno le relazioni tra il Pe da un lato, e l'Ar/Vp e il Seae dall'altro¹⁰³.

5. Il ruolo della cooperazione interparlamentare

Oltre ai livelli nazionale ed europeo, esiste un terzo livello di controllo sulla politica di sicurezza e difesa europea, esercitato dagli organismi interparlamentari, il più importante dei quali è stato da sempre l'Assemblea Europea di Sicurezza e Difesa dell'Unione dell'Europa Occidentale (Aesd-Ueo).

In seguito al trasferimento delle attività operative dell'Ueo all'Ue nel 2000, il principale scopo dell'Assemblea è diventato duplice: monitorare le implicazioni dell'impegno per la difesa collettiva dell'Ueo in base all'articolo V del Trattato di Bruxelles modificato e la cooperazione con la Nato; operare un controllo sulla Psdc. In particolare, l'Aesd-Ueo ha dedicato un'attenzione speciale a questioni come le operazioni di mantenimento della pace nei Balcani, nel Medio Oriente e in Africa.

¹⁰³ Vedi Antonio Missiroli, *Implementing the Lisbon Treaty: The External Policy Dimension*, Brugge and Natolin, College of Europe, 2010 (Bruges Political Research Papers No. 14), p. 23, <http://www.coleurop.be/file/content/studyprogrammes/pol/docs/wp14%20Missiroli.pdf>.

Uno dei punti di forza dell'Aesd è il suo impianto istituzionale che comprende un segretariato permanente e personale specializzato; ciò permette un continuo *follow-up* sulle problematiche di sicurezza e difesa a livello europeo¹⁰⁴. Quello che l'Assemblea può fare è tuttavia soggetto a molti limiti¹⁰⁵.

In ogni caso, il 31 marzo 2010 la Presidenza del Consiglio Permanente dell'Ueo ha pubblicato una dichiarazione che sosteneva che l'Aesd e il resto degli organismi Ueo diventati superflui in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e segnatamente della clausola di difesa collettiva dell'Ue.

Questi organismi dovrebbero quindi essere sciolti entro giugno 2011¹⁰⁶. La stessa dichiarazione richiedeva al contempo il potenziamento del dialogo interparlamentare europeo nel campo della sicurezza e della difesa, per compensare la futura chiusura dell'Assemblea. Subito dopo, il Presidente del Aesd-Ueo ha istituito un "comitato direttivo" incaricato di creare un organismo sostitutivo e di valutare proposte su come proseguire il controllo interparlamentare della Psdc¹⁰⁷. A suo parere, è necessario creare una struttura leggera ma permanente, che dovrà essere finanziata congiuntamente dai 27 parlamenti nazionali dell'Ue¹⁰⁸.

Oltre all'Aesd-Ueo, esistono altri organismi intraparlamentari. Essi comprendono:

- la Conferenza della Commissione parlamentare per gli Affari europei (Cosac), che riunisce i parlamentari provenienti dalle Commissioni per gli Affari Europei dei parlamenti nazionali, oltre ai rappresentanti del Pe;
- la Conferenza dei Presidenti delle Commissioni Affari Esteri (Cofacc), che riunisce i Presidenti delle Commissioni per gli Affari Esteri dei parlamenti nazionali e del Parlamento Europeo;
- la Conferenza della Commissione per la Difesa, che si concentra sui temi relativi alla difesa.

¹⁰⁴ Vedi Suzana-Elena Gavrilescu, "Parliamentary Scrutiny of European Security and Defence Policy ...", cit., p. 89.

¹⁰⁵ In primo luogo, l'Assemblea non è giuridicamente titolata ad intervenire nel processo decisionale, sia a livello nazionale sia europeo. Piuttosto, agisce come forum di valutazione delle politiche e delle missioni Psdc. In secondo luogo, la composizione dell'Assemblea coincide con quella dell'Ueo e non con l'appartenenza all'Ue, risultando così che l'Assemblea include membri del Parlamento (Mp) provenienti da paesi non-Ue, come Norvegia e Turchia. Questo pone la questione: quanto è legittimo che un'istituzione che include rappresentanti che non fanno parte degli Stati membri dell'Ue debba esaminare la Politica europea di sicurezza e difesa? Infine, le delegazioni nazionali Ueo-Aesd devono essere identiche a quelle dell'Assemblea del Consiglio d'Europa e non è stato espresso nessun criterio concernente la sfera di competenza dei membri nominati. Ne deriva che le delegazioni nazionali non sono necessariamente composte da una maggioranza di membri provenienti dalla commissione per la difesa.

¹⁰⁶ Vedi WEU Permanent Council, *Statement by the Presidency on the termination of the Bruxelles Treaty*, 31 March 2010, http://www.ena.lu/statement_presidency_permanent_Council_termination_Bruxelles_treaty_march_2010-02-37640.

¹⁰⁷ Vedi Relazione presentata per conto del Comitato per le Relazioni parlamentari e pubbliche da Marietta Karamanli and Hendrik Daems: *European Security and Defence Assembly, Assembly of the Western European Union, Psdc Monitoring by national parliaments and in the European Parliament - reply to the annual report of the Council*, Document A/2069, 15 June 2010, p. 6, http://www.assembly-weu.org/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2010/2069.pdf.

¹⁰⁸ Vedi Robert Walter, "Preserving Democracy: Parliamentary Scrutiny of EU Security and Defence Policy", in *RUSI NewsBrief*, Vol. 30, No. 3, May 2010, http://www.assembly-weu.org/en/presse/articles/2010/Walter_RUSI_M2010.pdf?PHPSESSID=f3137d60.

Finora, tuttavia, la cooperazione tra Cosac e Cofacc è stata limitata. Inoltre, dato l'esiguo numero di incontri, non è possibile che queste conferenze esercitino una supervisione sistematica delle decisioni in materia di Psdc e possono fornire soltanto un ridotto scambio di informazioni. In ogni caso, l'importanza di questa forma di cooperazione interparlamentare è riconosciuta dal Trattato di Lisbona, e più specificatamente dal Protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'ambito dell'Unione Europea.

L'articolo 10 del Protocollo incoraggia la Conferenza delle Commissioni parlamentari per gli Affari europei ad organizzare conferenze interparlamentari per discutere temi di Politica Estera e di Sicurezza Comune, compresa la Politica di Sicurezza e Difesa Comune. Con l'avvicinarsi della fine dell'Aesd-Ueo e in vista dell'attuazione effettiva delle disposizioni del Trattato di Lisbona, sono state avanzate alcune proposte per istituire nuove forme di cooperazione interparlamentare. In particolare, una di queste proposte riguarda l'istituzione di una conferenza che dovrebbe riunire i membri dell'Afet e i rappresentanti provenienti dalle Commissioni Affari Esteri, Difesa e Affari europei dei parlamenti nazionali¹⁰⁹.

6. Osservazioni conclusive e raccomandazioni

Questo studio ha mostrato come, sebbene gli ambiti relativi alla sicurezza e alla difesa europee abbiano numerose caratteristiche peculiari, queste siano tutte investite dal problema del cosiddetto "deficit democratico". Realizzare meccanismi adeguati, che assicurino legittimità e controllo democratico in materia di politica di sicurezza e difesa è quindi una condizione di primaria importanza.

Dal punto di vista giuridico, le decisioni sullo schieramento di truppe nazionali per le missioni e sul loro finanziamento rimane una competenza dei parlamenti nazionali.

Allo stesso tempo, la legittimazione democratica e il controllo della Psdc rappresentano una questione che riguarda l'Ue nel suo complesso, e che non può dunque limitarsi al solo livello nazionale.

Lo schieramento delle truppe nazionali nelle missioni sotto il cappello dell'Ue rende senza dubbio importante per il Parlamento Europeo accrescere il proprio potere di scrutinio sulla Psdc. Questo è reso ancor più vero dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che ha creato nuove istituzioni in materia di politica estera, di sicurezza e difesa, in particolare l'Ar/Vp e il Seae, in cui gli elementi sovranazionali e quelli intergovernativi sono strettamente interconnessi, al fine di rafforzare la coerenza dell'azione esterna dell'Unione europea.

¹⁰⁹ Vedi, per esempio, la mozione sulla creazione di una conferenza interparlamentare su Politica estera, sicurezza e difesa approvata dal Parlamento italiano a settembre 2010. Camera dei Deputati, Discussione nella Seduta n. 368 di mercoledì 15 settembre 2010 della *Mozione N. 1-00423 (Cicchitto, Franceschini, Reguzzoni, Casini, Bocchino, Casini, Bocchino, Donadi ed altri) concernente iniziative per l'istituzione di una Conferenza interparlamentare per la politica estera, di difesa e sicurezza europea*, http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_16/showXhtml.asp?highLight=0&idAtto=28267&stile=6.

È dunque necessario che meccanismi di legittimità democratica siano attuati a livello dell'Ue, poiché i parlamenti nazionali non hanno né una *vision d'ensemble* della Politica di sicurezza e difesa europea come il Pe, e neppure un adeguato accesso alle informazioni, senza menzionare il fatto che permangono troppe differenze tra i poteri e le risorse che i parlamenti di ciascun paese dell'Ue possiedono. Infatti, la legislazione nazionale e le pratiche relative al controllo della Psdc, compresa l'autorizzazione allo schieramento di truppe nelle missioni Ue, differiscono molto da paese a paese. Ciò costituisce un ostacolo di primaria rilevanza che impedisce ai parlamenti nazionali di esercitare uno scrutinio efficace sulla Politica di sicurezza e difesa europea.

Infine, la chiusura dell'Assemblea parlamentare dell'Ueo, prevista entro il giugno 2011, pone il problema di come proseguire la cooperazione interparlamentare sul controllo della Psdc. Per raggiungere questi obiettivi, dovrebbero essere attuate le seguenti misure:

- se è vero che sarebbe estremamente difficile superare le differenze politiche, istituzionali e culturali tra gli Stati Membri, è però importante far conoscere ampiamente le pratiche più efficaci. Inoltre, quegli Stati Membri che non hanno creato meccanismi che assicurino il controllo delle politiche di sicurezza e difesa, dovrebbero sforzarsi in tal senso.
- In vista della futura chiusura dell'Aesd-Ueo, non sussiste la necessità di creare nuovi organismi interparlamentari. Piuttosto, dovrebbero essere potenziati i consessi esistenti deputati alla cooperazione interparlamentare, come Cosac e Cofacc. È importante che i rappresentanti dei parlamenti nazionali si riuniscano regolarmente con i parlamentari europei, per assicurare un adeguato scambio di opinioni e di pratiche sulle questioni della difesa tra i livelli europeo e nazionale.
- I provvedimenti contenuti nella Dichiarazione sulla Responsabilità Politica dell'Ar/Vp dovrebbero essere applicati interamente. Il periodo tra l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e la piena istituzione del Seae è decisivo, poiché è il momento in cui vengono stabiliti pratiche e precedenti. È perciò importante che le misure elencate nel documento vengano attuate a tutti gli effetti.
- Una relazione operativa - ed efficace - deve essere stabilita tra l'Ar/Vp e il Pe, in modo che quest'ultimo venga debitamente informato, in accordo con le proprie prerogative, sui principali aspetti e le scelte fondamentali di Politica estera, sicurezza e difesa, comprese le missioni.
- L'accesso a documenti confidenziali dovrebbe essere esteso a un più elevato numero di parlamentari europei, affinché si evitino discriminazioni, e, fatto più importante, venga loro permesso di esercitare le proprie prerogative avendo più informazioni, e dunque, in maniera più efficace. In particolare, i parlamentari che assumono il ruolo di "relatori" su temi concernenti la Psdc dovrebbero avere accesso a questi documenti, una volta accertata che essi abbiano ottenuto l'autorizzazione di sicurezza.
- La Sottocommissione per la Sicurezza e la Difesa (Sede), attualmente istituita all'interno della Commissione Afet del Pe, ha giocato un ruolo importante, sebbene sia necessario stabilire una più funzionale divisione del lavoro tra la Commissione Afet e la Sottocommissione Sede, anche per evitare deleteri conflitti istituzionali. Alcuni ritengono che trasformare la Sede in una Commissione del Pe a tutti gli effetti, con mezzi e personale adeguati, sarebbe un notevole passo avanti. Tali misure che, argomentano, contribuirebbero significativamente a permettere un più efficace scrutinio parlamentare sulla Psdc, possono essere approvate a metà

dell'attuale legislatura o all'inizio della prossima. Tuttavia, altri si oppongono a questa mossa, sostenendo che le tematiche relative alla sicurezza e alla difesa non dovrebbero essere scollegate da quelle più ampie concernenti la politica estera nel suo complesso ed intesa in senso globale.

- Uno sforzo per una comunicazione adeguata dovrebbe essere realizzato dai parlamentari nazionali ed europei coinvolti in queste riunioni, per informare un pubblico più ampio riguardo agli obiettivi e agli strumenti della Psdc. Il modo migliore per garantire la legittimità democratica e il controllo della Psdc è quello di stabilire forme di controllo politico da parte degli organismi parlamentari sull'esecutivo. Tuttavia, ciò dovrebbe essere accompagnato da uno sforzo parallelo dei parlamentari, sia a livello nazionale sia europeo, finalizzato a raggiungere i cittadini.

Bibliografia

Barbé, Esther, "The Evolution of Pesc Institutions: Where does Democratic Accountability Stand", in *The International Spectator*, Vol. 39, No. 2, April-June 2004, p. 47-60.

Barbé, Esther e Herranz Surrallés, Anna, "The power and practice of the European Parliament in security policies", in Dirk Peters, Wolfgang Wagner e Nicole Deitelhoff (a cura di), *The Parliamentary Control of European Security Policy*, Oslo, ARENA Centre for European Studies, December 2008 (ARENA Report No. 7), p. 77-107, <http://www.reconproject.eu/main.php/RECONreport0608.pdf?fileitem=3522930>.

Born, Hans et al., *Parliamentary Oversight of Civilian and Military ESDP Missions: The European and National Levels*, Brussels, European Parliament, October 2007 (Policy Department External Policies Study), http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/pe348610_/PE348610_en.pdf.

Born, Hans, Heiner, Hänggi (eds), *The "Double Democratic Deficit". Parliamentary Accountability and the Use of Force under International Auspices*, Aldershot and Burlington, Ashgate, 2004.

Bovens, Mark, *Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework*, European Governance papers, No. C-06-01, 16 January 2006, <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf>.

Camera dei Deputati, Seduta n. 368 di mercoledì 15 settembre 2010, *Mozione N. 1-00423 Cicchitto, Franceschini, Reguzzoni, Casini, Bocchino, Casini, Bocchino, Donadi ed altri. concernente iniziative per l'istituzione di una Conferenza interparlamentare per la politica estera, di difesa e sicurezza europea*, http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_16/showXhtml.asp?highLight=0&idAtto=28267&stile=6.

Comelli, Michele, e Zanon, Flavia, *Democratic Legitimacy and Accountability of ESDP Operations*, Roma, Istituto Affari Internazionali, 2009 (Documenti IAI 0619), <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/IAI0934.pdf>.

Commissione delle Comunità europee, *Comunicazione della Commissione al Consiglio E al Parlamento Europeo - Finanziamento della gestione civile delle crisi nel quadro della Pesc*, Bruxelles, 28 novembre 2001, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0647:FIN:IT:PDF>.

Consiglio dell'Unione europea, *Decisione del Consiglio, del 26 luglio 2010 che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna (2010/427/EUE)*, in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, 3 agosto 2010, L 201/30, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:IT:PDF>.

Diedrichs, Udo, "The European Parliament in CFSP: More than a Marginal Player?", in *The International Spectator*, Vol. 39, No. 2, April-June 2004, p. 31-46, <http://www.iai.it/pdf/articles/diedrichs.pdf>.

European Security and Defence Assembly, Assembly of Western European Union, *CSDP Monitoring by national Parliaments and in the European Parliament - reply to the annual report of the Council*, Doc. A/2069, 15 June 2010, http://www.assembly-weu.org/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2010/2069.pdf.

Gavrilescu, Suzana-Elena, "Parliamentary Scrutiny of European Security and Defence Policy: is there Anybody in Charge?", in *Perspectives*, No. 22, Summer 2004, p. 75-93.

Hänggi, Heiner, "The Use of Force under International Auspices: Parliamentary Accountability and 'Democratic Deficits'", in Hans Born e Heiner Hänggi (eds), *The 'Double Democratic Deficit'. Parliamentary Accountability and the Use of Force under International Auspices*, Aldershot and Burlington, Ashgate, 2004, p. 3-16.

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

Parlamento europeo, *Relazione sull'attuazione della strategia europea di sicurezza e la politica di sicurezza e di difesa comune*, Commissione per gli Affari Esteri, A7-0026/2010, 2 marzo 2010, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2010-0026+0+DOC+XML+V0//IT>.

Parlamento europeo, *Risoluzione legislativa del Parlamento europeo dell'8 luglio 2010 sulla proposta di decisione del Consiglio che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna (08029/2010 - C7-0090/2010 - 2010/0816(NLE))*, 8 luglio 2010, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0280+0+DOC+XML+V0//IT>.

Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea, *Accordo interistituzionale del 20 novembre 2002 tra il Parlamento europeo e il Consiglio relativo all'accesso da parte del Parlamento europeo alle informazioni sensibili del Consiglio nel settore della politica di sicurezza e di difesa*, in *Gazzetta ufficiale delle Comunità Europee*, C298, 30 novembre 2002, consultabile al link <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2002:298:SOM:IT>.

Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea, Commissione delle Comunità europee, *Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria*, in *Gazzetta ufficiale delle Comunità Europee*, C 139, 14 June 2006, consultabile al link <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2010-0026+0+DOC+XML+V0//IT>.

Wagner, Wolfgang, *The democratic Deficit in the EU's Security and Defense Policy - Why Bother?*, RECON Online Working Paper No. 10, September 2007, http://www.reconproject.eu/main.php/RECON_wp_0710.pdf?fileitem=4866332.

Wagner, Wolfgang, *The democratic legitimacy of European Security and Defence Policy*, Paris, EU Institute for Security Studies, 2005 (EU ISS Occasional Paper No. 57), <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/occ57.pdf>.

Walter, Robert, "Preserving Democracy: Parliamentary Scrutiny of EU Security and Defence Policy", in *RUSI NewsBrief*, Vol. 30, No. 3, May 2010, http://www.assembly-weu.org/en/presse/articles/2010/Walter_RUSI_M2010.pdf?PHPSESSID=f3137d60.

WEU Permanent Council, *Statement by the Presidency on the termination of the Bruxelles Treaty*, 31 March 2010, http://www.ena.lu/statement_presidency_permanent_Council_termination_Bruxelles_treaty_march_2010-02-37640.

**Conclusioni e raccomandazioni politiche.
Quale modello di gestione delle crisi per l'Ue?
Realtà e prospettive nell'era post-Lisbona**

*Ettore Greco, Nicoletta Pirozzi e Stefano Silvestri**

1. La gestione delle crisi da parte dell'Ue

Nell'ultimo decennio, l'Unione Europea (Ue) ha mostrato un crescente attivismo nell'affrontare le sfide alla sicurezza, a livello sia regionale che globale. Con l'istituzione e il successivo sviluppo della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (Pesd) - ora Politica di Sicurezza e Difesa Comune (Psdc) - l'Unione ha acquisito una serie di strumenti operativi e istituzionali per la gestione delle crisi. Il concetto di sicurezza a cui l'Ue si ispira è ad ampio spettro ed include non solo la gestione delle crisi, ma anche la prevenzione dei conflitti e la ricostruzione post-conflitto, oltre a una vasta gamma di attività militari e civili: non solo le tradizionali missioni di mantenimento della pace, ma anche quelle di polizia, l'aiuto allo sviluppo e il consolidamento delle istituzioni. La Strategia europea di sicurezza, adottata nel dicembre del 2003, ha confermato tale approccio, che è stato poi rafforzato da alcune nuove disposizioni contenute nel Trattato di Lisbona.

Come sottolineato nei capitoli precedenti, il ruolo dell'Ue nell'ambito della sicurezza e della difesa ha acquisito un profilo sempre più spiccato grazie a una serie di importanti passi avanti in termini di capacità, esperienza operativa, organizzazione istituzionale ed elaborazione politica. Questa evoluzione ha interessato sia il campo militare che quello civile, facendo emergere gradualmente un approccio civile-militare integrato.

Tuttavia, l'architettura istituzionale dell'Ue per la gestione delle crisi e le sue capacità operative presentano ancora diversi limiti e sono ancora ben lungi dagli ambiziosi obiettivi enunciati nei vari documenti ufficiali. Inoltre, la politica estera e di sicurezza dell'Ue soffre di scarsa coerenza - sia al suo interno sia rispetto ad altre azioni esterne come la cooperazione allo sviluppo o il commercio - e di un deficit di legittimità democratica.

Sulla base dell'analisi svolta nei capitoli precedenti, vengono qui riassunti i punti di forza e di debolezza del sistema di sicurezza e di difesa dell'Ue e avanzate alcune raccomandazioni politiche per rafforzarne la coerenza e l'efficacia.

1.1 L'europeizzazione delle forze armate

La crisi economica può essere un incentivo all'europeizzazione delle strutture e delle capacità di difesa. Effettivamente, molti Stati Membri stanno considerando con rinnovato interesse la possibilità di cooperare e condividere risorse a livello dell'Ue nel settore della difesa.

* Ettore Greco è Direttore dell'Istituto Affari Internazionali (Iai); Nicoletta Pirozzi è Responsabile di ricerca dell'Istituto Affari Internazionali (Iai); Stefano Silvestri è Presidente dell'Istituto Affari Internazionali (Iai).

Inoltre, l'Ue ha ora a disposizione diverse nuove strutture, strumenti e meccanismi, istituiti sia nell'ambito che al di fuori del Trattato di Lisbona. I Paesi che hanno la volontà politica e sono in grado di avanzare rapidamente nello sviluppo delle capacità di difesa possono creare una Cooperazione Strutturata Permanente, al fine di espandere e usare in modo più coordinato le loro capacità nazionali. L'Agenzia Europea per la Difesa, istituita nel 2004, potrebbe diventare un valido strumento per promuovere iniziative comuni in diversi campi, inclusi gli equipaggiamenti e la logistica. I cosiddetti Gruppi tattici - altamente addestrati, in formazione di battaglioni, pronti per essere schierati in 15 giorni e per almeno un mese - offrono uno strumento per una cooperazione militare regolare e intensa tra gli Stati Membri, che può permettere all'Unione di intervenire in scenari di crisi remoti e instabili, aprendo la strada eventualmente a una missione più ampia della stessa Ue o delle Nazioni Unite.

Tuttavia, i tagli che stanno subendo i bilanci della difesa potrebbero impedire agli Stati Membri di partecipare alle attività di sicurezza e difesa dell'Ue, spingendoli a preferire altre forme di cooperazione - bilaterale o in altri contesti, come la Nato. Questa tendenza è favorita dall'attuale sistema di finanziamento delle operazioni militari dell'Ue: solo il 10% dei costi sono coperti da un meccanismo comune - il cosiddetto meccanismo Athena, mentre il resto viene pagato dai Paesi che forniscono le truppe. La condivisione non solo dei rischi, ma anche dei costi è quindi distribuita in modo impari, a danno dei maggiori Stati. Questa è una delle ragioni per cui sia la Cooperazione Strutturata Permanente sia i gruppi tattici sono finora esistiti solo sulla carta e l'Ue ha spesso fallito nel garantire la propria presenza e nel fornire il proprio contributo in molti teatri di conflitto.

1.2 L'Ue come potenza civile

Il settore civile ha acquisito un'importanza crescente nella dottrina e nella prassi Ue di gestione delle crisi. È il settore nel quale l'Ue vanta un chiaro vantaggio comparativo rispetto ad altri attori. In effetti, la maggior parte delle operazioni Ue sono oggi di natura civile. Dal 2003 l'Ue ha dispiegato 17 missioni civili (o civili-militari) su 25 operazioni Psdc, nove delle quali sono ancora in corso in regioni molto differenti, come i Balcani, il Medio Oriente, l'Africa, il Caucaso Meridionale e l'Asia Centrale.

Negli ultimi anni l'Ue ha raggiunto traguardi significativi nel campo delle capacità civili. In particolare, l'elaborazione di futuri scenari di intervento nell'ambito degli Obiettivi Primari del 2008 e del 2010, ha permesso all'Ue di valutare la misura, la tipologia e la durata delle risposte di carattere civile che potrebbero essere richieste. Si è conseguentemente identificata una nuova *expertise*.

La necessità di intervenire in situazioni di debolezza delle istituzioni statali ha portato a un numero crescente di missioni multifunzionali, che includono compiti di polizia, la promozione dello Stato di diritto e la riforma/riabilitazione del sistema giudiziario. Queste missioni spesso implicano una combinazione di compiti più tradizionali, come l'addestramento, il monitoraggio e l'assistenza, con funzioni più propriamente esecutive (come nel caso della missione Eulex in Kosovo).

Tuttavia, lo sforzo per assicurare una presenza sul territorio non è sempre stato accompagnato da un'attenzione adeguata agli aspetti qualitativi degli interventi. In

generale, le capacità civili di gestione delle crisi dell'Ue restano molto carenti, specialmente se paragonate alla loro controparte militare, e il settore, nel suo insieme, necessita di un maggiore grado di specializzazione. Più specificatamente, l'Ue ancora non dispone, in campo civile, di capacità che assicurino una rapida capacità di dispiegamento, la sostenibilità delle missioni e la qualità del personale.

1.3 Verso un coordinamento civile-militare

Nello sforzo di attuare l'"approccio globale alla sicurezza", l'Ue ha progressivamente sviluppato propri concetti di cooperazione civile-militare (Cimic) e di coordinamento civile-militare (Cmco). Sono state realizzate nuove strutture, inclusi un Centro Operazioni pienamente operativo all'interno della Cellula Civile-Militare, e un *Crisis Management and Planning Directorate* (Cmpd).

Tuttavia, all'Ue manca ancora una struttura globale di carattere civile-militare per la pianificazione e la conduzione delle operazioni Psdc. Infatti, attività come quelle di *intelligence*, allerta precoce, analisi e prevenzione dei conflitti non sono efficacemente integrate nel processo decisionale della gestione delle crisi.

Il nuovo Servizio Europeo per l'Azione Esterna (Seae) incorpora la maggior parte dei mezzi necessari a condurre tali attività, ma rimane il rischio di sovrapposizioni, competizione e frammentazione. A livello operativo, la cooperazione civile-militare è ancora ostacolata dall'esistenza di diverse catene di comando e dalle procedure di bilancio. Mentre le missioni civili sono finanziate direttamente dal bilancio collettivo della Pesc, le missioni militari seguono il principio "*costs lie where they fall*" (in base al quale i Paesi che forniscono i mezzi e il personale per le missioni sostengono anche i relativi costi), mentre soltanto una piccola parte (le spese comuni) sono finanziate tramite il meccanismo Athena.

1.4 Il nuovo Servizio diplomatico europeo

Il Servizio Europeo per l'Azione Esterna (Seae) è una delle principali innovazioni del Trattato di Lisbona. Consisterà di un corpo diplomatico di circa 1.200 persone (nella prima fase di attuazione), con il compito di assistere il nuovo Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Catherine Ashton, nell'adempimento del suo mandato.¹¹⁰ Lo scopo è di assicurare una maggiore coerenza fra i vari aspetti dell'azione esterna dell'Unione (sicurezza, cooperazione allo sviluppo, commercio ecc.) e con le altre politiche dell'Ue. Il Servizio è chiamato a cooperare con diversi organismi - il Segretariato Generale del Consiglio, i servizi della Commissione, i servizi diplomatici degli Stati Membri - al fine di aumentare la visibilità dell'Unione e la sua efficacia sul piano mondiale. Una delle maggiori sfide è l'integrazione, all'interno del Servizio, dei rappresentanti della Commissione, del Consiglio e degli Stati Membri. Non sarà facile conciliare le istanze intergovernative con quelle dell'Ue a Bruxelles.

¹¹⁰ L'Articolo 18 TEU assegna all'Alto Rappresentante il compito di guidare la Politica Estera e di Sicurezza Comune (Pesc), presiedendo il Consiglio Affari Esteri e adempiendo in seno alla Commissione alle responsabilità che incombono a tale istituzione nel settore delle relazioni esterne e del coordinamento degli altri aspetti dell'azione esterna dell'Unione, supportando e facilitando la cooperazione tra il Consiglio e la Commissione, al fine di assicurare coerenza tra le diverse aree dell'azione esterna dell'Ue.

Ciononostante, il Seae può diventare un elemento chiave per un sistema di politica estera più unito e trasparente. I nuovi diplomatici dell'Ue (provenienti da diverse istituzioni e aree politiche) lavoreranno insieme all'elaborazione e all'attuazione delle politiche esterne e adempiranno ad un importante ruolo di comunicazione. Toccherà a loro, fra l'altro, spiegare le scelte dell'Ue all'opinione pubblica, ai mezzi di informazione e ai paesi terzi. I rappresentanti degli Stati Membri dell'Ue costituiranno almeno un terzo del Seae, mentre diversi ambasciatori nazionali saranno nominati Capi delle Delegazioni dell'Ue e diventeranno Rappresentanti Speciali dell'Ue. Ciò faciliterà anche l'emergere di un maggiore senso di appartenenza rispetto alla Politica Estera e di Sicurezza Comune e contribuirà ad espandere le attività multilaterali condotte dagli Stati Membri attraverso l'Ue.

1.5 La ricerca di una maggiore legittimità

I suddetti sviluppi in materia di sicurezza e difesa richiedono un nuovo equilibrio istituzionale e, soprattutto, un ruolo rafforzato degli organismi parlamentari, sia a livello nazionale che europeo.

Le politiche riguardanti le relazioni esterne e la sicurezza sono state tradizionalmente caratterizzate da un basso grado di trasparenza e da uno scarso controllo democratico. I governi cercano di mantenere un rigido controllo su questi settori della politica, che vedono come prerogative strettamente nazionali, le quali impongono riservatezza e decisioni rapide.

Il crescente attivismo dell'Ue in materia di gestione delle crisi ha però reso la legittimità democratica della Psdc una questione di primaria importanza. L'inadeguato controllo parlamentare sul crescente numero di decisioni adottate e sulle missioni intraprese dall'Ue ha creato un deficit democratico, mettendo a nudo la scarsa legittimità della Psdc. La progressiva europeizzazione del settore della sicurezza e della difesa e la proliferazione di missioni multilaterali (civili, militari e civili-militari) hanno posto la questione del ruolo di supervisione e controllo che può essere svolto dai parlamenti nazionali dei paesi membri e, soprattutto, dal Parlamento Europeo (Pe) - l'unica istituzione dell'Ue i cui membri vengono eletti direttamente dai cittadini.

Il Pe e i parlamenti nazionali dovrebbero avere l'opportunità di essere informati tempestivamente e di valutare ed esprimere le loro opinioni sul dispiegamento delle forze militari, o su decisioni come l'avvio della Cooperazione Strutturata Permanente. Il Trattato di Lisbona introduce alcune importanti innovazioni in questo ambito, aprendo nuove opportunità per il controllo parlamentare delle attività dell'Ue nel campo degli affari esteri, della sicurezza e della difesa. Rimane però la necessità di un ruolo più incisivo degli organismi parlamentari nel processo decisionale della Psdc.

2. Linee guida per un ruolo rafforzato dell'Ue nella gestione delle crisi

Dodici anni dopo l'istituzione della Politica Europea di Sicurezza e Difesa, a sette anni dallo schieramento delle prime missioni sul campo da parte dell'Unione e dall'elaborazione della Strategia europea di sicurezza, e un anno dopo l'entrata in

vigore del tanto atteso Trattato di Lisbona, è tempo, per l'Ue, di fare un bilancio delle esperienze fin qui maturate e di guardare ai futuri scenari. Sulla base dell'analisi condotta nei capitoli precedenti è possibile formulare alcune linee guida per il futuro impegno dell'Ue nella gestione delle crisi.

2.1 Elaborare una strategia globale di sicurezza

Gli aspetti legati alla sicurezza non possono essere i soli parametri per l'azione in scenari di conflitto.

La ricostruzione di Stati in via di fallimento e il consolidamento della pace richiedono un'ampia gamma di attività, inclusa la cooperazione allo sviluppo, la promozione dei diritti umani, gli accordi commerciali, ecc. L'Ue dovrebbe sfruttare pienamente le innovazioni istituzionali del Trattato di Lisbona, in primo luogo il nuovo Alto Rappresentante e il Servizio Europeo per l'Azione Esterna, per migliorare il suo sistema di politica estera e di sicurezza e renderlo più coeso.

La dimensione politica delle missioni Psdc è stata spesso trascurata. In molti casi, le missioni non sono state inserite in una strategia di politica estera coerente, rimanendo scollegate da un più ampio quadro di consolidamento della pace. L'efficacia dell'approccio dell'Unione in materia di sicurezza è indubbiamente compromessa dalla mancanza di una posizione unitaria tra gli Stati Membri sulle priorità di politica estera. In mancanza di una visione condivisa c'è la tendenza ad adottare approcci di basso profilo, spesso basati solo sul minimo comune denominatore tra le varie posizioni degli Stati Membri.

Esemplificativi di queste difficoltà sono la missione Eulex Kosovo, che deve fare i conti con l'irrisolta questione dello status, e quella Eumm in Georgia, che è stata danneggiata da atteggiamenti incostanti dei governi Ue nei confronti della Russia e dei paesi orientali confinanti. Come chiaramente affermato nei Trattati dell'Ue, la Psdc è pensata per essere sviluppata nel quadro e come parte integrante della Pesc. Il rafforzamento delle capacità istituzionali e operative è importante ma, affinché l'Ue eserciti un'effettiva *leadership*, o comunque un ruolo da protagonista, nel settore della sicurezza internazionale, è necessario che si definisca una strategia politica condivisa verso i paesi e le aree di interesse comune.

2.2 Combinare capacità e obiettivi strategici

A tale scopo, l'Ue dovrebbe elaborare un Libro Bianco europeo sui problemi della difesa, della sicurezza, della gestione delle crisi e delle missioni umanitarie. Nel documento andrebbero trattate le operazioni e le capacità, sia di carattere civile che militare, partendo da una prospettiva unica e integrata. La peculiarità dell'Ue (il suo vantaggio comparativo) sta nella sua natura insieme civile e militare. Qualsiasi piano che miri a migliorare l'efficacia dei suoi interventi per la gestione delle crisi dovrebbe quindi iniziare da questo elemento cruciale.

Un Libro Bianco richiederebbe la revisione strategica di tutte le politiche di sicurezza condotte sia dalla Commissione che dal Consiglio, così come delle missioni realizzate dagli Stati Membri. Ciò in vista di tre obiettivi principali: spiegare chiaramente gli scopi

strategici dell'Ue; identificare le capacità e le carenze esistenti; definire le misure per rimediare a queste ultime.

Il Libro Bianco dovrebbe anche contribuire a identificare e chiarire i necessari collegamenti operativi e politici tra il meccanismo della Pesc e le altre istituzioni dell'Ue, le linee di comando e di comunicazione, e i meccanismi di finanziamento.

2.3 Migliorare la cooperazione e l'integrazione delle forze militari

L'idea di istituire un esercito europeo a tutti gli effetti, che rievoca il vecchio programma della Comunità Europea di Difesa (abbandonato dal 1954), non è - al momento - nell'agenda politica. Far rivivere ora tale dibattito può difficilmente aiutare lo sviluppo della Psdc, se non lo si accompagna con concrete proposte di azione. Sugeriamo pertanto di concentrarsi su iniziative più limitate, finalizzate a organizzare meglio la necessaria cooperazione nel campo della difesa, potenziando l'efficacia delle spese previste e migliorando la capacità operativa dell'Ue.

Questo non è peraltro un compito semplice: implica una quantità di decisioni complesse, che richiedono un ampio consenso tra i maggiori Stati Membri; elemento, quest'ultimo, che non può certo essere dato per scontato.

Allo stesso tempo, la crescente riduzione dei bilanci degli Stati ha un impatto fortemente negativo sulla coerenza e sulla sostenibilità delle forze armate nazionali, ma anche sul finanziamento delle missioni internazionali.

Un'integrazione più stretta nel campo della difesa tramite meccanismi innovativi è giustamente percepita da molti governi come una scelta obbligata. Un miglioramento della cooperazione e dell'integrazione delle forze, oltre che della pianificazione, ridurrebbe i costi e renderebbe possibile sviluppare capacità atte a soddisfare un ampio spettro di esigenze operative.

Le misure suggerite in questo studio includono:

- 1) istituire un processo formale per valutare periodicamente le esperienze sul campo;
- 2) creare un organismo efficace per la pianificazione e il comando (un quartier generale dell'Ue);
- 3) intraprendere programmi comuni di approvvigionamento (possibilmente attraverso l'Agenzia Europea per la Difesa);
- 4) creare un sistema per condividere stabilmente alcune capacità (per esempio, attraverso il nuovo meccanismo della Cooperazione Strutturata Permanente);
- 5) stabilire meccanismi di finanziamento più efficaci per le missioni dell'Ue (rivedendo, tra l'altro, il meccanismo Athena).

2.4 Rendere l'Ue un attore civile credibile

La costante evoluzione - in termini quantitativi e qualitativi - della gestione civile delle crisi ha posto una serie di sfide all'Ue. Sulla base dell'esperienza maturata attraverso la realizzazione di 17 missioni civili nel corso degli ultimi anni, è possibile trarre alcune lezioni preliminari e delineare le migliori pratiche finora sviluppate.

In primo luogo, la gestione civile delle crisi da parte dell'Ue richiede strutture che siano in grado di fornire il sostegno necessario alla missione sotto il profilo amministrativo, finanziario, logistico e di gestione delle risorse umane. Le capacità civili devono essere costantemente sviluppate attraverso meccanismi più efficaci di formazione e di reclutamento, sia a livello nazionale che dell'Ue, al fine di assicurare una progressiva professionalizzazione del personale impiegato. Vi è anche l'esigenza di una maggiore coerenza tra le missioni Psdc e altri strumenti dell'Ue, e di una cooperazione più stretta con gli altri attori - in particolare con altri organismi internazionali, gli Stati partner e le organizzazioni della società civile. Infine, le capacità sul campo devono essere sottoposte a regolari valutazioni e revisioni, per verificare che corrispondano sia al mandato delle missioni, che al contesto di sicurezza in evoluzione.

Le capacità di gestione civile delle crisi possono essere migliorate anche potenziando il coinvolgimento dell'Ue e degli Stati Membri in iniziative multilaterali, come la *Justice Rapid Response* (Jrr), cui partecipano 48 Stati, 15 dei quali membri dell'Ue, oltre a numerose organizzazioni internazionali, tra le quali la stessa Ue, rappresentata dalla Commissione Europea.

In quanto struttura multilaterale, con rapide capacità di dispiegamento, la Jrr mira a contribuire a un'applicazione efficace della giustizia penale a livello internazionale, e a rendere la giustizia parte integrante dei processi di risoluzione dei conflitti e del consolidamento della pace post-conflitto. Partecipando più attivamente alla Jrr, l'Ue acquisterebbe un ruolo di maggior spicco nella risposta tempestiva alle crisi e, più in generale, nella loro gestione.

2.5 Sviluppare capacità civili-militari integrate

Sforzi collettivi e capacità integrate sono per l'Ue gli unici modi efficaci per garantire la sicurezza dei cittadini europei e per adempiere all'impegno di promuovere la stabilità internazionale e la pace. Gli strumenti introdotti dal Trattato di Lisbona dovrebbero essere utilizzati a pieno, ma è necessario altresì che gli Stati Membri dell'Ue intraprendano un accurato riesame delle capacità nazionali, per identificare i problemi comuni e gli obiettivi da perseguire. Ciò può avvenire elaborando un Obiettivo Primario Civile-Militare integrato per il 2020, che dovrebbe definire realisticamente gli scenari e identificare le capacità di cui l'Ue dovrebbe dotarsi.

A tal fine è necessaria anche una razionalizzazione delle attuali strutture istituzionali, con l'obiettivo di creare un quartier generale integrato dell'Ue a Bruxelles. Quest'ultimo dovrebbe essere in grado di coordinare gli organismi civili e militari esistenti per la programmazione e la conduzione delle missioni dell'Ue. Se l'Ue utilizzasse pienamente le istituzioni in essere, come il *Crisis Management and Planning Directorate*, la *Civilian Planning and Conduct Capability* e lo *European Union Military Staff*, e stabilisse un nuovo quartier generale con personale integrato e operativo per la pianificazione civile-militare, se ne potrebbe fortemente avvantaggiare, in particolare per la gestione di complesse operazioni di stabilizzazione e ricostruzione delle strutture statuali dopo un conflitto. Occorre lanciare nuove iniziative, come un'Accademia Europea per la Sicurezza, che diano una formazione comune al personale civile e militare a livello europeo, consentendo maggiori sinergie e una cooperazione più efficace nel teatro delle operazioni.

2.6 Assicurare la legittimità democratica

Coinvolgere i cittadini europei nel processo decisionale dell'Ue rappresenta una delle maggiori sfide per l'Unione.

La disaffezione degli elettori europei nei confronti delle istituzioni di Bruxelles è emersa chiaramente dalla bocciatura dei nuovi Trattati dell'Ue nei referendum svoltisi in diversi Stati Membri, prima dell'adozione finale del Trattato di Lisbona nel 2009, così come dalla bassa partecipazione alle ultime elezioni del Parlamento Europeo.

La necessità di informare e rendere partecipi i cittadini europei non è meno evidente quando si tratta di questioni relative alla sicurezza e alla difesa. Ciò è vero specialmente nei casi in cui l'Ue decide di autorizzare il dispiegamento di missioni militari in zone calde e/o in aree remote e gli Stati Membri sono chiamati a contribuire tramite i loro contingenti. Fare in modo che i cittadini europei appoggino le politiche di sicurezza dell'Ue è compito innanzitutto dei loro rappresentanti, eletti sia nelle capitali, che a Bruxelles.

Perciò, i parlamentari nazionali e il Parlamento Europeo dovrebbero moltiplicare gli sforzi per essere regolarmente aggiornati sulle decisioni dell'Ue riguardanti le questioni di sicurezza e difesa, in modo da poter esercitare un controllo efficace sugli organismi esecutivi, e spiegare chiaramente le politiche europee ad un pubblico il più ampio possibile, tenendo nel debito conto le esigenze e le aspettative dei loro elettori.

Alcune innovazioni istituzionali come i nuovi canali di informazione e consultazione tra l'Alto Rappresentante e il Parlamento Europeo, il più ampio accesso garantito ai parlamentari europei ai documenti confidenziali della Psdc e il crescente ruolo della Sottocommissione per la Sicurezza e la Difesa del Pe, dovrebbero essere pienamente sfruttate. Ma la cooperazione interparlamentare tra Parlamento europeo, parlamenti nazionali e altri organismi parlamentari esistenti può e deve essere ulteriormente rafforzata.

Nello specifico, una Commissione per la Sicurezza e la Difesa del Pe potenziata (con uno status autonomo rispetto alla Commissione Affari Esteri), potrebbe stabilire relazioni operative più efficaci con le commissioni analoghe a livello nazionale. Si obietta che i temi riguardanti la sicurezza e la difesa non dovrebbero essere scollegati dalle più ampie questioni di politica estera, ma così si sottostima l'importanza e la complessità delle questioni relative alla difesa e alla sicurezza, così come la loro specificità.

3. Otto proposte finali

L'analisi fin qui svolta ha evidenziato le opportunità offerte dal Trattato di Lisbona per rafforzare il ruolo dell'Ue nella gestione delle crisi, ma anche il rischio che le principali innovazioni del Trattato vengano attuate solo parzialmente o in maniera inadeguata, a causa di resistenze politiche, delle crescenti restrizioni di bilancio e di difficoltà tecniche. Per una più efficace azione dell'Ue in materia di gestione delle crisi è quindi

necessario innanzitutto trovare i modi e i mezzi più appropriati per attuare i nuovi strumenti e meccanismi finalizzati a una maggiore integrazione tra gli Stati Membri.

Serve un approccio creativo e a lungo termine che miri a superare gli ostacoli strutturali che impediscono all'Unione di diventare un protagonista credibile, sia in campo militare che civile, sulla scena internazionale. Questo studio avanza una serie di proposte politiche concrete per il raggiungimento di questo obiettivo. Sugeriamo che l'Ue e i suoi Stati Membri si concentrino, in particolare, sulle seguenti:

- elaborare un **Libro Bianco Europeo sulla Difesa** che identifichi, in modo il più possibile completo e sistematico, le capacità necessarie per la gestione delle crisi - sia militari che civili - e definisca una **roadmap** per acquisirle;
- definire un **Obiettivo Primario Civile-Militare per il 2020**, allo scopo di rafforzare i meccanismi di generazione delle capacità e di superare la dicotomia tra le componenti civili e militari;
- promuovere nuove iniziative per una messa in comune delle risorse, concentrandosi in particolare sulla logistica, inclusa la creazione di un **deposito logistico comune**;
- creare un **Quartier Generale integrato dell'Ue a Bruxelles** per la pianificazione e la conduzione delle missioni dell'Ue, capace di coordinare gli organismi civili e militari esistenti;
- aumentare il sostegno e la partecipazione dell'Ue ad azioni multilaterali volte ad assicurare il rispetto dei principi del diritto internazionale, come l'iniziativa **Justice Rapid Response (Jrr)** finalizzata a rafforzare la giustizia penale a livello internazionale;
- introdurre **nuovi meccanismi di finanziamento per le missioni dell'Ue** che aumentino la quota dei costi coperti attraverso fondi comuni, al fine di garantire una più equa distribuzione delle spese e la promozione di una maggiore solidarietà tra gli Stati Membri;
- trasformare l'attuale Sottocommissione per la Sicurezza e la Difesa del Parlamento Europeo in una vera e propria **Commissione per la Sicurezza e la Difesa**, al fine di consentire al Parlamento Europeo, in cooperazione con i parlamenti nazionali, un controllo più efficace delle attività di gestione delle crisi svolte dall'Ue;
- creare un'**Accademia Europea per la Sicurezza** per fornire una formazione comune al personale civile e militare, in modo da assicurare una più stretta ed efficace cooperazione nel teatro delle operazioni.

Aggiornato: 24 gennaio 2011



Ultimi Documenti IAI

- 10 | 26 E. Alessandri and S. Colombo, Maritime Commerce and Security in the Mediterranean and Adjacent Waters. Summary Report
- 10 | 25 N. Mikhelidze, The Geneva Talks over Georgia's Territorial Conflicts: Achievements and Challenges
- 10 | 24 Istituto affari internazionali (IAI) and Global Relations Forum (GRF), Italy-Turkey Dialogue on Technological Innovation
- 10 | 23 A. Marrone, NATO's Strategic Concept: Back to the Future
- 10 | 22 R. Alcaro, Congresso vs Obama? Guida alle elezioni di mid-term negli Stati Uniti
- 10 | 21 N. Tocci, The Baffling Short-sightedness in the EU-Turkey-Cyprus Triangle
- 10 | 20 R. Alcaro, Betting on Perseverance Why the Double Track Approach is Still the Best Way to Deal with the Iranian Nuclear Conundrum
- 10 | 19 B. Nascimbene, La disputa sui Rom e i diritti dei cittadini dell'Ue
- 10 | 18 N. Mikhelidze, The Azerbaijan-Russia-Turkey Energy Triangle and its Impact on the Future of Nagorno-Karabakh
- 10 | 17 R. Aliboni, The State of Play of the Union for the Mediterranean in the Euro-Med Context
- 10 | 16 S. Panebianco, Dealing with Maritime Security in the Mediterranean Basin: The EU as a Multilateral Actor
- 10 | 15 S. Locatelli, Balancing Diversity and Efficiency in the EU's Language Regime: *E Pluribus Tres* for the EU Patent?

L'Istituto

L'Istituto Affari Internazionali (IAI), fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli, svolge studi nel campo della politica estera, dell'economia e della sicurezza internazionali. Ente senza scopo di lucro, lo IAI mira a promuovere la conoscenza dei problemi attraverso ricerche, conferenze e pubblicazioni. A questo scopo collabora con istituti, università, fondazioni di altri paesi, partecipando a diverse reti internazionali. I principali settori di ricerca sono le istituzioni e le politiche dell'Unione Europea, la politica estera italiana, le tendenze dell'economia globale e i processi di internazionalizzazione dell'Italia, il Mediterraneo e il Medio Oriente, l'economia e la politica della difesa, i rapporti transatlantici. Lo IAI pubblica una rivista trimestrale in lingua inglese (The International Spectator), una online in italiano (AffariInternazionali), una collana monografica (IAI Quaderni) e un annuario sulla politica estera italiana (La politica estera dell'Italia).

Istituto Affari Internazionali

Via Angelo Brunetti, 9 00186 Roma
Tel.: +39/06/3224360 Fax: + 39/06/3224363
E-mail: iai@iai.it - website: <http://www.iai.it>
Per ordini: iai_library@iai.it