



## L'Unione europea e la politica di sicurezza e di difesa comune: elementi

a cura di Federica Di Camillo e Valérie Miranda

### Abstract

Questo documento propone una disamina dei principali elementi della Politica di sicurezza e di difesa comune dell'Unione europea sotto il profilo storico, strategico-istituzionale ed operativo. In particolare a seguito delle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, il testo intende essere strumento di lavoro sintetico e puntuale per chi - per motivi accademici o professionali - si avvicina alle politiche europee nel settore della sicurezza e della difesa.

**Parole chiave:** *Unione europea / Trattato di Lisbona / Politica di sicurezza e di difesa comune (Psdc) / Strategia di sicurezza dell'Unione europea / Istituzioni dell'Unione europea / Missioni militari e civili / Capacità militari e civili*

## L'Unione europea e la politica di sicurezza e di difesa comune: elementi

di Francesca Capano, Federico Ruzzi, Carolina De Simone, Nicolò Sartori  
a cura di Federica Di Camillo e Valérie Miranda\*

|   |    |
|---|----|
| Elenco degli acronimi .....   | 3  |
| <b>Parte I La Politica di sicurezza e di difesa comune: profilo storico</b> .....                           | 6  |
| 1.1. Cronologia essenziale .....  | 6  |
| <b>Parte II La Politica europea di sicurezza e di difesa comune: profilo politico-istituzionale</b> .....   | 12 |
| 2.1. Linee generali .....   | 12 |
| 2.1.1. La Strategia europea in materia di sicurezza .....   | 12 |
| 2.1.2. La relazione sull'attuazione della Strategia europea in materia di sicurezza .....                   | 13 |
| 2.1.3. La Strategia europea per la sicurezza interna .....  | 17 |
| 2.1.4. La Strategia europea in materia di sicurezza (2003) e la relazione sulla sua attuazione (2008) ..... | 21 |
| 2.1.5. Il Trattato sull'Unione europea .....  | 21 |
| 2.1.5.1. Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Ue .....  | 21 |
| 2.1.5.2. Disposizioni specifiche sulla Politica estera e di sicurezza comune .....                          | 21 |
| 2.1.5.3. Disposizioni sulla Politica di sicurezza e di difesa comune .....                                  | 22 |
| 2.1.6. Maggiori aggiornamenti e nuove disposizioni in ambito Psdc introdotti dal Trattato di Lisbona .....  | 23 |
| 2.2. I principali organi con competenze in materia di Pesc .....  | 25 |
| 2.2.1. Le strutture e gli organi della Psdc .....   | 32 |
| 2.2.2. Organigramma della Pesc/Psdc .....   | 41 |
| 2.3. Il processo decisionale della Pesc .....   | 41 |
| 2.3.1. L'iter di gestione delle crisi .....   | 43 |
| <b>Parte III La Politica di sicurezza e di difesa comune: profilo operativo</b> .....                       | 45 |
| 3.1. Le capacità dell'Unione europea .....  | 45 |
| 3.1.1. Le capacità militari .....   | 45 |
| 3.1.1.1. Helsinki Headline Goal .....   | 45 |
| 3.1.1.2. Headline Goal 2010 .....   | 45 |
| 3.1.1.3. Battlegroups .....   | 47 |
| 3.1.1.4. Forze multinazionali .....   | 49 |
| 3.1.2. Le capacità civili .....   | 51 |
| 3.1.2.1. Il Consiglio europeo di Santa Maria da Feira: gli aspetti civili della gestione delle crisi .....  | 51 |
| 3.1.2.2. Civilian Headline goal 2008 .....  | 51 |
| 3.1.2.3. Civilian Headline goal 2010 .....  | 52 |
| 3.1.2.4. Forze civili a disposizione dell'Ue .....  | 52 |
| 3.1.2.5. Civilian Response Teams .....  | 53 |
| 3.1.2.6. Security Sector Reform expert pools .....  | 54 |
| 3.2. I quartieri generali dell'Unione europea .....   | 55 |
| 3.2.1. La gestione delle operazioni Ue .....  | 55 |
| 3.3. Le catene di comando .....   | 59 |
| 3.3.1. Le operazioni militari - Artemis Rd Congo .....  | 59 |
| 3.3.2. Le missioni civili - Eulex Kosovo .....  | 60 |
| 3.3.3. Le missioni civili-militari - Eussr Guinea-Bissau .....  | 63 |
| 3.3.4. Le missioni integrate Ue-Nato - Althea Bosnia and Herzegovina .....                                  | 65 |
| 3.4. Il finanziamento della Pesc e della Psdc .....   | 66 |
| 3.4.1. Modalità di finanziamento delle operazioni militari Psdc .....                                       | 67 |
| 3.4.2. Il meccanismo Athena .....   | 67 |
| 3.5. Le missioni Psdc in corso .....  | 70 |
| Riferimenti .....   | 75 |

Documento preparato per l'Istituto Affari Internazionali (IAI), aggiornato a marzo 2012. Versione precedente: *Politica europea di sicurezza e di difesa: elementi*, luglio 2009 (Documenti IAI 0917).

\* Francesca Capano sta svolgendo un periodo di tirocinio presso l'Istituto affari internazionali (IAI), Federico Ruzzi e Carolina De Simone hanno svolto un periodo di tirocinio presso lo IAI. Nicolò Sartori, Federica Di Camillo e Valérie Miranda sono rispettivamente ricercatore, responsabile di ricerca e assistente alla ricerca presso lo IAI. Per contattare gli autori: f.dicamillo@iai.it.

---

**Elenco degli acronimi**

|                 |   |
|-----------------|---|
| <b>Aue</b>      | Atto unico europeo  |
| <b>Asean</b>    | Association of South-East Asian Nations / Associazione delle nazioni dell'Asia sud-orientale  |
| <b>Awacs</b>    | Airborne Warning and Control System   |
| <b>Ar/Vp</b>    | Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza comune / Vice-presidente della Commissione europea (già Sg/Ar) |
| <b>Cae</b>      | Consiglio Affari esteri   |
| <b>Cagre</b>    | Consiglio Affari generali e relazioni esterne   |
| <b>CcHq</b>     | Component Headquarters / Comando componente   |
| <b>Cdp</b>      | Capability Development Plan   |
| <b>Ce</b>       | Commissione europea   |
| <b>Ceca</b>     | Comunità europea del carbone e dell'acciaio   |
| <b>Ced</b>      | Comunità europea di difesa  |
| <b>Cee</b>      | Comunità economica europea  |
| <b>Ceumc</b>    | Chairman of the EU Military Committee / Presidente del Comitato militare dell'Unione europea  |
| <b>Chg 2008</b> | Civilian Headline Goal 2008   |
| <b>Chg 2010</b> | Civilian Headline Goal 2010   |
| <b>CivCom</b>   | Committee for Civilian Aspects of Crisis Management / Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi                    |
| <b>Cmc</b>      | Crisis Management Concept / Concetto di gestione della crisi  |
| <b>Cmpd</b>     | Crisis Management and Planning Directorate / Direzione per la gestione e la pianificazione delle crisi                              |
| <b>ConOps</b>   | Concept of Operations / Concetto operativo  |
| <b>Cops</b>     | Comité politique et de sécurité / Comitato politico e di sicurezza  |
| <b>Copsi</b>    | Comité politique et de sécurité intérimaire / Comitato politico e di sicurezza interinale   |
| <b>Coreper</b>  | Comité des représentants permanents / Comitato dei rappresentanti permanenti  |
| <b>Cpcc</b>     | Civilian Planning and Conduct Capability / Capacità civile di pianificazione e condotta   |
| <b>Cpe</b>      | Cooperazione politica europea   |
| <b>Cpi</b>      | Corte penale internazionale   |
| <b>Crt</b>      | Civilian Response Team  |
| <b>C3</b>       | Comando, controllo e comunicazione  |
| <b>Ddr</b>      | Disarmament, Demobilization and Reintegration / Disarmo, smobilitazione e reintegro   |
| <b>D-Saceur</b> | Deputy Supreme Allied Commander Europe / Vice Comandante delle forze alleate in Europa  |
| <b>Eac</b>      | European Airlift Center / Centro europeo per il trasporto aereo   |
| <b>Eacc</b>     | European Airlift Coordination Cell / Cellula europea di coordinamento per il trasporto aereo  |
| <b>Eda</b>      | European Defence Agency / Agenzia europea per la difesa   |
| <b>Edtib</b>    | European Defence Industrial and Technological Base / Base industriale e tecnologica per la difesa europea                           |
| <b>End</b>      | Esperti nazionali distaccati  |
| <b>Esdc</b>     | European Security and Defence College / Collegio europeo di sicurezza   |

---

|                    |   |
|--------------------|---|
|                    | e difesa  |
| <b>Esdi</b>        | European Security and Defence Identity / Identità europea di sicurezza e difesa                                       |
| <b>Ess</b>         | European Security Strategy / Strategia europea in materia di sicurezza  |
| <b>Eu-Iss</b>      | European Union Institute for Security Studies / Istituto dell'Unione europea per gli studi sulla sicurezza            |
| <b>Eumc</b>        | European Union Military Committee / Comitato militare dell'Unione europea   |
| <b>Eums</b>        | European Union Military Staff / Stato maggiore dell'Unione europea  |
| <b>Eunavco</b>     | European Naval Coordination Cell / Cellula europea per il coordinamento navale  |
| <b>Eu Navfor</b>   | European Union Naval Force / Forza navale dell'Unione europea   |
| <b>Eu</b>          | European Union Operations Centre / Centro operativo dell'Unione europea   |
| <b>OpsCentre</b>   |   |
| <b>Eupm</b>        | European Union Police Mission   |
| <b>Eurofor</b>     | European Operational Rapid Force / Forza operativa europea di reazione rapida   |
| <b>Eurogendfor</b> | European Gendarmerie Force / Forza di gendarmeria europea   |
| <b>Eurojust</b>    | European Union Judicial Cooperation Unit / Unità di cooperazione giudiziaria dell'Unione europea                      |
| <b>Euromarfor</b>  | European Maritime Force / Forza marittima europea   |
| <b>Europol</b>     | European Police Office / Ufficio europeo di polizia   |
| <b>Eusc</b>        | European Union Satellite Centre / Centro satellitare dell'Unione europea  |
| <b>Eusec</b>       | European Union Security Sector Reform Mission   |
| <b>Eusr</b>        | European Union Special Representative / Rappresentante speciale dell'Unione europea                                   |
| <b>Eutm</b>        | European Union Training Mission   |
| <b>FaWeu</b>       | Forces Answerable to the Western European Union / Forze a disposizione dell'Unione europea occidentale                |
| <b>Fhq</b>         | Force Headquarters / Comando delle forze  |
| <b>Fpis</b>        | Foreign Policy Instrument Service   |
| <b>Hhg</b>         | Helsinki Headline Goal  |
| <b>Imd</b>         | Initiating Military Directive / Direttiva militare di attivazione   |
| <b>Ipu</b>         | Integrated Police Unit / Unità integrata di polizia   |
| <b>Isaf</b>        | International Security Assistance Force   |
| <b>Iss</b>         | Internal Security Strategy  |
| <b>Mercosur</b>    | Mercado Comun del Sur / Mercato comune del Sud  |
| <b>Monuc</b>       | United Nations Organization Mission in DR Congo / Missione delle Nazioni Unite nella Repubblica democratica del Congo |
| <b>Nato</b>        | North Atlantic Treaty Organization / Organizzazione del Trattato Nord Atlantico                                       |
| <b>Nrf</b>         | Nato Response Force   |
| <b>Ohq</b>         | Operational Headquarters / Comando dell'operazione  |
| <b>Omc</b>         | Organizzazione mondiale del commercio   |
| <b>Onu</b>         | Organizzazione delle Nazioni Unite  |
| <b>Oplan</b>       | Operational Plan / Piano di esecuzione dell'operazione  |
| <b>Osce</b>        | Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa   |
| <b>Pam</b>         | Programma alimentare mondiale   |
| <b>Pesc</b>        | Politica estera e di sicurezza comune   |

---

---

|                |  |
|----------------|--|
| <b>Pesd</b>    | Politica europea di sicurezza e di difesa  |
| <b>Pev</b>     | Politica europea di vicinato   |
| <b>Pmg</b>     | Polical-Military Group / Gruppo politico militare  |
| <b>Psc</b>     | Political and Security Committee / Comitato politico e di sicurezza  |
| <b>Psdc</b>    | Politica di sicurezza e difesa comune (già Pesd)   |
| <b>R&amp;T</b> | Ricerca e Tecnologia   |
| <b>Relex</b>   | Relations extérieures / Relazioni esterne  |
| <b>Rmcb</b>    | Regional Maritime Capacity Building  |
| <b>Saac</b>    | South Asian Association for Regional Cooperation / Associazione Sud-Asiatica per la cooperazione regionale |
| <b>Saceur</b>  | Supreme Allied Commander Europe / Comandante delle forze alleate in Europa                                 |
| <b>Salw</b>    | Small Arms and Light Weapons / Armi leggere e di piccolo calibro   |
| <b>Seae</b>    | Servizio europeo per l'azione esterna  |
| <b>Shape</b>   | Supreme Headquarters Allied Powers Europe / Quartier generale supremo delle potenze alleate in Europa      |
| <b>Sg/Ar</b>   | Segretario generale / Alto rappresentante per la Pesc  |
| <b>Siac</b>    | Single Intelligence Analysis Capacity / Capacità unica di analisi di intelligence                          |
| <b>SitCen</b>  | Situation Center of the European Union / Centro di situazione congiunto dell'Unione europea                |
| <b>Ssr</b>     | Security Sector Reform / Riforma del settore di sicurezza  |
| <b>Tfue</b>    | Trattato sul funzionamento dell'Unione europea   |
| <b>Tue</b>     | Trattato sull'Unione europea   |
| <b>Ua</b>      | Unione africana  |
| <b>Ue</b>      | Unione europea   |
| <b>Ueo</b>     | Unione dell'Europa occidentale   |
| <b>Wkc</b>     | Watch-Keeping Capability / Cellula di monitoraggio   |
| <b>Wmd</b>     | Weapons of Mass Destruction / Armi di distruzione di massa   |

---

## Parte I. La Politica di sicurezza e di difesa comune: profilo storico

### 1.1. Cronologia essenziale

- **Marzo 1947, Trattato di Dunkerque.** Il patto siglato da Francia e Regno Unito consiste in un accordo di alleanza e mutua assistenza contro un eventuale attacco da parte della Germania.
- **Marzo 1948, Trattato di Bruxelles.** L'accordo di autodifesa collettiva viene firmato da Francia, Regno Unito, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo.
- **Maggio 1952, Trattato che istituisce la Comunità europea di difesa (Ced).** Stipulato da Francia, Germania, Italia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo sulla scorta del Piano Plevén, prevede la creazione di un esercito europeo formato da sei divisioni, posto sotto il comando della North Atlantic Treaty Organization (Nato) e gestito da un ministro della difesa europeo. L'accordo crea inoltre delle istituzioni simili a quelle della Comunità europea per il carbone e l'acciaio (Ceca).
- **Agosto 1954, bocciatura del Trattato che istituisce la Comunità europea di difesa.** Il testo del trattato non entra in vigore perché rigettato dall'Assemblea generale francese.
- **23 ottobre 1954, creazione dell'Unione dell'Europa occidentale (Ueo).** In seguito al fallimento della Ced, gli atti internazionali che modificano il Trattato di Bruxelles del marzo 1948 danno vita ad un'organizzazione internazionale regionale di sicurezza militare e cooperazione politica della quale sono pertanto membri Francia, Regno Unito, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo, ai quali si aggiungono anche l'Italia e la Germania.
- **25 marzo 1957, Trattato istitutivo della Comunità economica europea (Cee).** Firmato a Roma da Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi, il trattato istituisce una Comunità con l'obiettivo dell'integrazione economica e la dota di strutture istituzionali proprie: il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea, la Commissione europea, la Corte di giustizia e la Corte dei conti.
- **Luglio 1970, Cooperazione politica europea (Cpe).** Nelle intenzioni del rapporto Davignon, approvato a Lussemburgo dalla Conferenza dei ministri degli Esteri degli stati membri, la Cpe "consente agli stati membri della Comunità europea di discutere e coordinare le loro posizioni sugli affari esteri e, ove appropriato, agire di concerto".
- **Febbraio 1986, Atto unico europeo (Aue).** L'Atto unico istituzionalizza la Cpe prevedendo la consultazione sistematica tra gli stati membri in merito alle questioni afferenti alla politica estera. Nel suo ambito gli stati membri devono tenere conto del punto di vista del Parlamento europeo e difendere, nei limiti del possibile, le posizioni comuni in seno alle organizzazioni internazionali.

- **7 febbraio 1992, Trattato sull'Unione europea (Tue).** Firmato a Maastricht, trasforma la Cpe nella **Politica estera e di sicurezza comune (Pesc)** conservandone il carattere intergovernativo ed introduce strumenti normativi quali azioni comuni e posizioni comuni. Prevede il futuro sviluppo di una politica di difesa comune e richiede "all'Ueo di elaborare e di porre in essere le decisioni e le azioni dell'Unione aventi implicazioni nel settore della difesa".
- **Giugno 1992, Dichiarazione di Petersberg.** Il Consiglio dei ministri dell'Ueo, riunitosi a Petersberg, presso Bonn, definisce le "Missioni di Petersberg" e decide di mettere a disposizione dell'organizzazione, dell'Unione europea e della Nato unità militari provenienti dalle forze armate degli stati membri.
- **Giugno 1996, Vertice della Nato a Berlino.** La Nato decide di sviluppare un'identità europea in materia di sicurezza e difesa (European Security and Defence Identity, Esdi) che consente ad ufficiali europei della Nato di occupare in parallelo posizioni di comando nella struttura dell'Ueo. Viene inoltre deciso che le strutture e i mezzi della Nato siano disponibili per future missioni militari dirette dall'Ueo.
- **2 ottobre 1997, Trattato di Amsterdam.** Il trattato incorpora le Missioni di Petersberg dell'Ueo, crea la figura dell'Alto rappresentante per la Pesc, attribuendone le funzioni al segretario generale del Consiglio ed introduce un altro strumento normativo, le strategie comuni. Inoltre, al fine di temperare la rigidità del metodo di adozione delle decisioni per consenso, il trattato introduce l'"astensione costruttiva", uno strumento che consente ad uno stato membro di astenersi dal partecipare ad un'iniziativa comune nel settore della Pesc senza impedire agli altri stati membri di portarla avanti. La Danimarca ricorre alla clausola dell'"opting-out" al fine di non partecipare alle iniziative aventi implicazioni militari e/o nel settore della difesa.
- **Dicembre 1998, Vertice franco-britannico di Saint-Malo.** Considerato il vero e proprio punto di partenza dell'allora **Politica europea di sicurezza e di difesa (Pesd)**, sancisce su iniziativa del presidente della Repubblica francese Jacques Chirac e del primo ministro britannico Tony Blair la volontà dell'Unione europea di dotarsi di una "capacità autonoma di azione, basata su forze militari credibili" per permettere all'Unione europea di rispondere alle crisi internazionali.
- **Aprile 1999, Vertice Nato a Washington.** In occasione dell'incontro per il cinquantesimo anniversario della Nato, i capi di stato adottano un nuovo concetto strategico ed un'iniziativa per promuovere le capacità militari. Si dichiarano inoltre disposti a sostenere le missioni dell'Unione europea e ribadiscono il principio delle forze "separabili, ma non separate", già enunciato nel Consiglio di Berlino del 1996.
- **Giugno 1999, Consiglio europeo di Colonia.** La **Pesd** viene ufficialmente istituita. Javier Solana viene nominato Segretario generale/Alto rappresentante per la Pesc (Sg/Ar) ed inoltre viene sancito il trasferimento di alcune competenze

dell'Ueo all'Unione europea. Una volta ultimato tale processo, "l'Ueo avrà concluso la sua missione in quanto organizzazione".

- **Dicembre 1999, Consiglio europeo di Helsinki.** Oltre alla formulazione dell'Helsinki Headline Goal (Hhg, si veda oltre § 3.1.1.1), il Consiglio europeo giunge ad un'intesa sulle modalità di una cooperazione completa tra l'Unione europea e la Nato e sulle condizioni di consultazione con i paesi candidati all'adesione all'Ue, i paesi europei non membri della Nato ed i partners dell'Ueo. Vengono create nuove strutture *ad interim*: il Comitato politico e di sicurezza interinale (Comité politique et de sécurité intérimaire, Copsi), il Comitato militare interinale dell'Unione europea (European Union Military Committee, Eumc) e lo Stato maggiore interinale dell'Ue (EU Military Staff, Eums).
- **Giugno 2000, Consiglio europeo di Santa Maria da Feira.** I capi di stato e di governo decidono di istituire quattro comitati *ad hoc* Ue/Nato su: sicurezza e obiettivi di capacità; modalità di utilizzo dei mezzi della Nato; meccanismi permanenti di consultazione. Essi definiscono inoltre il Civilian Headline Goal (Chg, si veda oltre § 3.1.2.2).
- **Novembre 2000, Consiglio Ueo di Marsiglia.** Il Consiglio sancisce il processo di trasferimento delle capacità dell'organizzazione Ueo relative alla gestione delle Missioni di Petersberg (gestione delle crisi) all'Unione europea. La Ueo resta operativa per funzioni residuali relative alla clausola di difesa collettiva (Art. V del Trattato di Bruxelles modificato) e all'attività dell'Assemblea parlamentare Ueo (Art. IX).
- **26 febbraio 2001, Trattato di Nizza.** Il trattato introduce nuove strutture politiche e militari, rende permanenti quelle già esistenti ed estende il metodo delle "cooperazioni rafforzate" alla Pesc, pur escludendo dal loro campo di applicazione le questioni aventi implicazioni militari o nel settore della difesa.
- **Dicembre 2001, Consiglio europeo di Laeken.** La Pescd viene dichiarata parzialmente operativa.
- **Marzo 2002, Azione comune del Consiglio Affari generali e relazioni esterne (Cagre) sulla missione di polizia dell'Unione europea in Bosnia Erzegovina (European Union Police Mission, Eupm).** Con la prima missione Pescd, l'Ue si impegna ad assumere dal 31 dicembre 2002 il comando della forza di polizia internazionale operante in Bosnia Erzegovina sotto l'autorità dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (Onu). Si tratta dunque di un'operazione civile il cui organico conta inizialmente 531 funzionari di polizia e 400 civili.
- **Giugno 2002, Consiglio europeo di Siviglia.** Gli obiettivi della Pescd vengono ampliati per includere la lotta al terrorismo.
- **Dicembre 2002, Dichiarazione comune Ue-Nato sulla Pescd.** Superata l'impasse dovuta all'opposizione della Turchia, l'Unione europea e la Nato ufficializzano il raggiungimento degli accordi denominati "Berlin Plus", che

consentono all'Unione di avere accesso ai mezzi della Nato per la gestione delle crisi, mentre da parte sua l'Unione accetta di integrare al massimo nell'ambito della Pcsd i paesi non europei della Nato.

- **Gennaio 2003, Azione comune del Cagre sulla missione Concordia nell'Ex Repubblica jugoslava di Macedonia.** I ministri degli Esteri degli stati membri dell'Ue approvano la prima operazione militare europea. Si tratta inoltre della prima missione che utilizza le strutture e mezzi della Nato sulla base degli accordi "Berlin plus". Il personale in organico raggiunge inizialmente le 350 unità.
- **Giugno 2003, Azione comune del Cagre sull'operazione Artemis nella Repubblica democratica del Congo.** Il Cagre lancia la prima operazione militare dell'Unione europea realizzata senza utilizzare i mezzi della Nato nonché la prima al di fuori del continente europeo. Con i suoi 1.800 militari, l'operazione si prefigge l'obiettivo del ristabilimento delle condizioni di sicurezza nella città di Bunia, capitale della provincia d'Ituri.
- **Settembre 2003, Dichiarazione congiunta sulla cooperazione tra le Nazioni Unite e l'Ue nell'ambito della gestione delle crisi.** Le Nazioni Unite e l'Unione europea firmano una dichiarazione in base alla quale si impegnano a migliorare il coordinamento delle attività di pianificazione, addestramento, comunicazione e buone pratiche nell'ambito della gestione delle situazioni di crisi.
- **Dicembre 2003, Strategia europea in materia di sicurezza (European Security Strategy, Ess).** Il Consiglio europeo di Bruxelles adotta la versione finale della Ess, proposta dall'allora Alto rappresentante per la Pcsd, Javier Solana, "Un'Europa sicura in un mondo migliore".
- **Luglio 2004, Agenzia europea per la difesa (European Defence Agency, Eda).** Il Consiglio dell'Unione europea affida alla neo-istituita agenzia un ruolo di supporto agli stati membri e al Consiglio nel miglioramento delle capacità di difesa europee e nel sostegno alla politica europea di sicurezza e di difesa.
- **Maggio 2005, Azione comune del Cagre sulla missione Eusec Rd Congo nella Repubblica democratica del Congo.** L'Unione europea lancia la sua prima missione civile-militare. L'obiettivo dei 46 esperti civili e militari dello staff è quello di svolgere attività di consulenza e di assistenza all'amministrazione congolese in merito alla riforma del settore della sicurezza.
- **Dicembre 2007, Mercato europeo della difesa: "pacchetto difesa".** La Commissione europea adotta un insieme di misure noto come "pacchetto difesa", volto ad incrementare la competitività del settore industriale della difesa limitando i casi di applicabilità dell'art.296<sup>1</sup> del Trattato Ce - che permette l'esenzione dalle regole del mercato comune, per interessi essenziali alla sicurezza nazionale - fornendo un regime alternativo che tenga conto delle specificità del comparto.

<sup>1</sup> Art. 346 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona).

---

L'iniziativa comprende due proposte di direttiva - sugli appalti pubblici della difesa (beni e servizi), e sulla semplificazione dei trasferimenti intra-comunitari di attrezzature e materiali militari - ed una comunicazione sul rafforzamento della competitività del mercato e l'industria della difesa.

- **Dicembre 2008, Azione comune del Cagre sulla missione Eu Navfor Somalia.** Il Consiglio approva la prima missione militare navale dell'Unione europea, l'operazione Eu Navfor Somalia ("Operazione Atalanta"), dispiegata al largo delle coste somale per scortare i convogli umanitari del Programma alimentare mondiale (Pam) proteggendoli da attacchi di pirateria e contribuire alle attività di deterrenza, prevenzione e repressione della pirateria somale nella regione.
- **Dicembre 2008, Relazione sull'attuazione della Strategia di sicurezza europea del 2003.** Stilato da Solana, allora Alto rappresentante per la Pesc, il rapporto aggiorna la Ess sulle priorità per la politica di sicurezza dell'Unione. Vengono quindi incluse la sicurezza informatica, la sicurezza energetica e l'impatto dei cambiamenti climatici tra le nuove aree di intervento, come pure la, pirateria, la diffusione di armi leggere e di piccolo calibro quali rischi crescenti per la sicurezza internazionale e dell'Ue.
- **1 dicembre 2009, entra in vigore il Trattato di Lisbona.** All'insegna di una maggiore coerenza nell'azione esterna dell'Unione, il trattato introduce significativi cambiamenti anche in tema di sicurezza e difesa comune. Tra questi, il superamento formale della struttura a pilastri dell'Ue, con l'Alto rappresentante che riunisce in sé anche le funzioni di vicepresidente della Commissione e Commissario delle relazioni esterne; la scomparsa di qualsiasi limitazione di difesa alle cooperazioni rafforzate; l'introduzione della cooperazione strutturata permanente (che pone le basi per un'Europa a più velocità in materia di difesa); l'istituzionalizzazione dell'Agenzia europea per la difesa, etc. (si veda § 2.2.1). Il Trattato dota inoltre l'Ue di una singola personalità giuridica.
- **Febbraio 2010, Strategia per la sicurezza interna dell'Ue, Iss.** Approvata dal Consiglio Giustizia e affari interni, e complementare alla Ess, la strategia individua cinque "obiettivi strategici" che richiedono una maggiore cooperazione tra gli stati membri Ue per rafforzare la sicurezza del continente: smantellare le reti criminali internazionali; prevenire il terrorismo e contrastarne la radicalizzazione e il reclutamento; aumentare i livelli di sicurezza nel cyberspace; migliorare la gestione delle frontiere; aumentare la resilienza europea alle crisi e alle calamità naturali.
- **Luglio 2010, Decisione del Consiglio istituisce il Servizio europeo di azione esterna, Seae.** Il Consiglio Affari generali dell'Ue istituisce il Seae quale struttura di supporto per l'operato dell'Ar/Vp per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Risulta composto da funzionari del Consiglio, della Commissione e dei corpi diplomatici nazionali. Diventa operativo il 1 gennaio 2011.

- **Novembre 2010, Accordi franco-britannici per la cooperazione in materia di difesa.** Francia e Regno Unito firmano accordi per la cooperazione bilaterale nel settore della difesa che prevedono: la condivisione delle rispettive portaerei; la progressiva formazione di una forza militare “expeditionary” congiunta di circa 5.000 uomini; la collaborazione nella gestione dei rispettivi apparati di deterrenza nucleare e la cooperazione su diversi programmi di acquisizione e sviluppo capacità militari.
- **23 marzo 2012, Decisione del Consiglio dell’Unione europea per l’attivazione dell’EU Operations Centre nel Corno d’Africa.** Per la prima volta dalla sua creazione (2007), l’OpsCentre ha il compito di coordinare tre missioni Psdc nella regione: Eu Navfor Atalanta a contrasto della pirateria nel Golfo di Aden; Eutm Somalia per l’addestramento delle forze di sicurezza somale, e la prossima missione civile Regional Maritime Capacity Building (Rmcb) per il rafforzamento delle capacità marittime delle forze di sicurezza degli stati della regione.

---

## Parte II. La politica europea di sicurezza e difesa comune: profilo politico-istituzionale

### 2.1. Linee generali

#### 2.1.1. La strategia europea in materia di sicurezza

La strategia europea in materia di sicurezza (Ess) è stata elaborata da Javier Solana, allora Alto rappresentante per la Politica estera e di sicurezza comune (Pesc), e approvata dal Consiglio europeo tenutosi a Bruxelles il 12 dicembre 2003.

Il documento, intitolato “Un’Europa sicura in un mondo migliore”, intende fornire la prima visione strategica autonoma dell’Europa in materia di sicurezza.

Considerato il periodo durante il quale la Ess è stata elaborata, tra giugno e dicembre 2003, i mesi delle profonde divisioni tra gli stati membri Ue in merito all’intervento militare in Iraq, è da riconoscere il ruolo che essa ha avuto nel ricomporre la frattura tra gli stati europei.

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

Tali minacce sono:

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

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

- Affrontare le minacce: in un’epoca di globalizzazione, uguale attenzione deve essere dedicata alle minacce lontane e a quelle vicine e ai collegamenti tra sicurezza interna ed esterna; inoltre, di fronte alle minacce oggi prevalenti, asimmetriche e dinamiche, è da considerare che la prima linea di difesa è spesso all’estero e che queste non possono essere affrontate adeguatamente con mezzi esclusivamente militari.
- Estendere la zona di sicurezza/stabilità nel vicinato europeo: è nell’interesse dell’Europa che i paesi vicini siano stabili e ben governati (esempio positivo in tal senso è la regione balcanica, alla cui stabilità l’Europa e le prospettive da essa

offerte hanno notevolmente contribuito). Le regioni di riferimento sono i vicini dell'Est fino al Caucaso meridionale, il Medio Oriente (inclusi i tentavi per risolvere il conflitto israelo-palestinese) e il Mediterraneo.

- Ordine internazionale fondato sul multilateralismo efficace: l'Europa si impegna nella salvaguardia e nello sviluppo del diritto internazionale. Particolare attenzione è riservata alla cooperazione con le Nazioni Unite, con la Nato e con le organizzazioni regionali (l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, Osce, il Consiglio d'Europa, l'Association of South-East Asian Nations, Asean, il Mercato comune del Sud, Mercosur, l'Unione africana, Ua). L'Ue ritiene che un aspetto da rafforzare in sede multilaterale sia il contributo ad un miglior governo attraverso programmi di assistenza, condizionalità e misure commerciali mirate.

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

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

### 2.1.2. La relazione sull'attuazione della Strategia europea in materia di sicurezza

Nel dicembre 2008 è stato approvato dal Consiglio il "Rapporto sull'attuazione della Strategia europea in materia di sicurezza - Garantire sicurezza in un mondo in piena evoluzione".

Il documento, sempre proposto dall'Alto rappresentante Solana, costituisce una relazione sull'attuazione della Ess, volta non a sostituirla, ma a rafforzarla, aggiornandone il contenuto e facendo un bilancio sull'attuazione. Rispetto al testo del 2003 ci sono alcune novità riguardanti le minacce di fondo e gli obiettivi strategici, soprattutto in tema di "multilateralismo efficace". Gli Usa vengono infatti definiti come il

partner centrale dell'Ue, il rapporto transatlantico un fondamento irrinunciabile e si afferma, enfaticamente, che l'Ue deve guidare un rinnovamento dell'ordine multilaterale. Il testo del 2003 resta ancora valido e attuale, ma la categoria delle minacce all'Ue è stata ampliata così come modificata la priorità di alcune.

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

- **Proliferazione delle armi di distruzione di massa (Weapons of Mass Destruction, Wmd):** “potenzialmente la più importante minaccia” alla sicurezza Ue (si veda Strategia Wmd, 2003).
  - Obiettivi:
    - > sostegno ad un approccio multilaterale al ciclo del combustibile naturale;
    - > contrastare il finanziamento della proliferazione;
    - > misure in materia di biosicurezza e bioprotezione;
    - > contenere la proliferazione dei sistemi di lancio;
    - > trattato che vieti la produzione di materiale fissile per le armi nucleari.
- **Terrorismo (Strategia antiterrorismo dell'Unione europea) e criminalità organizzata**
  - Obiettivi:
    - > contrasto alla radicalizzazione e al reclutamento;
    - > approfondimento dei partenariati esistenti;
    - > migliore coordinamento, trasparenza e flessibilità delle diverse Agenzie Ue (area in cui si auspicano progressi).
- **Sicurezza informatica:** l'impegno europeo in materia si intensifica dalla seconda metà degli anni Duemila con l'adozione di una serie di documenti (quale, tra i primi, la Strategia europea per una società dell'informazione sicura, 2006) e il lancio di diverse iniziative volte a rafforzare le capacità di risposta dell'Unione a incidenti e attacchi informatici. L'azione Ue si concentra prevalentemente in quattro settori: sicurezza delle reti e delle informazioni; protezione delle infrastrutture critiche informatiche; lotta alla cyber-criminalità; regolamentazione delle comunicazioni elettroniche.
- **Sicurezza dell'approvvigionamento energetico**
  - Obiettivi:
    - > mercato dell'energia più unificato;
    - > meccanismi anticrisi per fronteggiare eventuali interruzioni dell'approvvigionamento;
    - > maggiore diversificazione dei combustibili, fonti e rotte di transito;
    - > promozione energie rinnovabili, tecnologie a bassa emissione CO<sub>2</sub>.
- **Cambiamenti climatici:** definiti “moltiplicatori di minacce”
  - Obiettivi:
    - > migliorare le capacità di analisi e di allarme tempestivo (già potenziata la prevenzione dei conflitti e la gestione delle crisi).

Altre minacce:

- Pirateria<sup>2</sup>

<sup>2</sup> La prima operazione marittima dell'Ue nel quadro dell'allora Pesd è la Eunavfor Somalia, operazione Atalanta. È stata lanciata con l'Azione comune 2008/851/Pesc a supporto delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (1814, 1816, 1838, 1856 del 2008) riguardanti la recrudescenza del fenomeno della pirateria al largo delle coste della Somalia. Compiti della Eunavfor sono la protezione delle

- Armi leggere e di piccolo calibro (Salw), munizioni a grappolo e mine terrestri

### **Obiettivi strategici**

- **Creare stabilità all'interno e all'esterno dell'Europa:**
  - processo di allargamento;
  - Politica europea di vicinato (Pev);
  - Unione per il Mediterraneo;
  - Partenariato orientale;
  - processo di pace in Medio Oriente;
  - mediazione in Iran.
- **Nesso tra sicurezza e sviluppo:** "uno sviluppo sostenibile non è possibile senza pace e sicurezza così come senza sviluppo ed eliminazione della povertà non sarà possibile una pace duratura"
  - **Conflitto collegato alla fragilità degli stati >> misure finora adottate:**
    - assistenza allo sviluppo;
    - riforma del settore di sicurezza (Ssr);
    - programmi Ddr (Disarmament, Demobilization and Reintegration, Disarmo, smobilitazione e reintegro);
    - strategia per combattere l'accumulazione e il traffico illeciti di armi leggere e di piccolo calibro (Small Arms and Light Weapons, Salw).
  - **Sfruttamento risorse naturali spesso all'origine dei conflitti >> misure finora adottate:**
    - Kimberley Process<sup>3</sup>;
    - iniziativa per la trasparenza delle industrie estrattive.

### **Implicazioni politiche per l'Europa**

- **Europa più efficace e con maggiori capacità attraverso:**
  - Approccio che miri alla prevenzione dei conflitti: ricorso a strumenti politici/diplomatici (es. mediazione dei rappresentanti speciali), al crisis management, alla cooperazione allo sviluppo, alle misure economico-commerciali.

---

navi cargo del Programma alimentare mondiale (Pam) che trasportano aiuti umanitari destinati alla popolazione della Somalia, paese sconvolto da quasi un ventennio di guerra civile; la protezione delle navi che transitano al largo delle coste somale; la deterrenza, la prevenzione e la repressione di atti di pirateria e rapina al largo della Somalia. L'operazione ha raggiunto la sua capacità operativa iniziale il 13 dicembre 2008 e la piena capacità operativa nel febbraio 2009. Il 7 dicembre 2010 il Consiglio dell'Ue ha deciso di estendere il mandato di Eunavfor fino al 12 dicembre 2012. Il lancio della missione Eunavfor è stato preceduto dalla creazione, nel settembre 2008, di una cellula di coordinamento Eunavco (EU Naval Coordination Cell), con base a Bruxelles, volta a supportare le attività di sorveglianza e protezione svolte da alcuni Stati membri nell'area in questione. Le attività della cellula si sono concluse al momento del lancio dell'operazione Atalanta. Per maggiori approfondimenti, si veda Alessandro Marrone e Francesca Capano (a cura di), *Osservatorio sulla difesa europea*, disponibile online: <http://www.iai.it/content.asp?langid=1&contentid=293>.

<sup>3</sup> Il Kimberley Process è un accordo di certificazione inteso a garantire che i profitti ricavati dal commercio di diamanti non vengano utilizzati per finanziare guerre civili. Le negoziazioni hanno inizio nel maggio 2000 a Kimberley, Sudafrica, dove per la prima volta si discute del legame tra produzione di diamanti e conflitti nei paesi d'origine. L'accordo per attivare lo schema di certificazione viene firmato a Interlaken nel novembre 2002. Nel 2007, l'Unione europea ha assunto la presidenza del Kimberley Process.

- Maggiore flessibilità, capacità di reagire rapidamente (miglioramenti ottenuti in seguito con i battlegroups e le squadre di reazione civile) e sostenibilità delle missioni militari e civili.
- Missioni militari: maggiori sforzi in materia di capacità (es. trasporto aereo strategico, elicotteri, sistemi spaziali e sorveglianza marittima), collaborazione reciproca, modalità di ripartizione degli oneri □ necessità di un'industria della difesa forte e competitiva in tutta Europa.
- Missioni civili: necessità di personale qualificato, da dispiegare in tempi brevi e a lungo termine.
- Combinazione delle competenze civili e militari.
- Migliore formazione (es. Accademia europea per la sicurezza e la difesa, European Security and Defence College, Esdc, e "Iniziativa europea per lo scambio dei giovani ufficiali") al fine di accrescere l'interoperabilità delle forze armate europee.
- **Maggiore impegno nei confronti dei paesi vicini** (si veda sopra "Creare stabilità all'interno e all'esterno dell'Europa").
- **Partenariato per un multilateralismo efficace:**
  - partnership con gli Usa;
  - partenariato con l'Onu;
  - partnership con la Nato (finora le relazioni formali non sono progredite);
  - ampliamento delle relazioni con la Cina, (restano da individuare le modalità con cui approfondire i rapporti con l'India<sup>4</sup>);
  - partenariato con la Russia;
  - mantenimento degli stretti legami con Canada, Giappone, Brasile, Sudafrica, Norvegia e Svizzera;
  - più stretta collaborazione con le organizzazioni regionali, *in primis* l'Unione Africana;
  - legami approfonditi con i partner dell'Asia centrale (2007), con l'Asean, la South Asian Association for Regional Cooperation (Saarc) e con l'America Latina.
  - Obiettivi:
    - > migliorare la legittimità, l'efficacia del processo decisionale dei consessi multilaterali;
    - > riforma sistema Onu;
    - > maggiore efficacia Corte Penale Internazionale (Cpi);
    - > trasformazione del G8.

Il Consiglio ha approvato nel dicembre 2008 una "Dichiarazione sul rafforzamento della sicurezza internazionale"<sup>5</sup>, concepita come strumento complementare alla Strategia di sicurezza europea e alla relazione sulla sua attuazione. Tale documento fornisce ulteriori dettagli in merito a principi e obiettivi già stabiliti nei documenti precedenti. In particolare, essa pone l'accento su:

<sup>4</sup> Attualmente il partenariato strategico con l'India, che si basa su un piano di azione comune adottato nel 2005 e aggiornato nel 2008, si concentra su quattro priorità: pace e sicurezza globale, sviluppo sostenibile, ricerca e tecnologia, scambi culturali.

<sup>5</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Dichiarazione sul rafforzamento della sicurezza internazionale* (1671/08), Bruxelles, 3 dicembre 2008, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/08/st16/st16751.it08.pdf>.

- terrorismo, sottolineando la necessità di combattere tutte le manifestazioni di terrorismo in particolare quelle legate alle organizzazioni terroristiche internazionali e di cooperare su questioni, come il crimine internazionale, attraverso la condivisione di informazioni tra le autorità europee;
- proliferazione di armi di distruzione di massa: la comunità internazionale deve combattere questo fenomeno anche mirando alla riduzione di potenziali collegamenti tra terrorismo e armi di distruzione di massa;
- disarmo globale, attraverso la ratifica dei trattati sul disarmo e la promozione di iniziative in materia. Anche in questo caso il rischio individuato è quello di un utilizzo da parte di organizzazioni terroristiche di armi chimiche e batteriologiche;
- disarmo convenzionale, soprattutto per quanto riguarda il divieto di munizioni a grappolo e la lotta al commercio illegale di armi convenzionali;
- sicurezza delle attività spaziali;
- traffico di droga;
- pirateria;
- attacchi cibernetici.

### 2.1.3. La Strategia europea per la sicurezza interna

La Strategia europea per la sicurezza interna<sup>6</sup> (Internal Security Strategy, Iss) è stata approvata dal Consiglio dell'Unione europea nel febbraio 2010. Secondo quanto riportato nella stessa introduzione, tale strategia è stata progettata per prevenire i crimini e incrementare le capacità dell'Unione di fornire risposte tempestive ed adeguate attraverso lo sviluppo di strumenti coerenti.

Garantire la sicurezza interna dell'Unione significa innanzitutto proteggere le persone ed i valori della democrazia e della libertà in Europa. L'obiettivo dell'Unione è quindi creare un ambiente sicuro, attraverso l'attuazione di meccanismi che assicurino alti livelli di sicurezza.

La Iss definisce le **minacce comuni** e i principi che devono ispirare la risposta europea, delineando un modello europeo di sicurezza.

Le minacce identificate sono:

- terrorismo, in tutte le sue forme;
- crimine organizzato e corruzione;
- cyber crime;
- crimine transnazionale;
- violenza;
- catastrofi naturali e/o provocati dall'uomo;
- altri fenomeni comuni, come gli incidenti stradali.

La **risposta comune dell'Unione europea** deve andare oltre la semplice cooperazione bilaterale e multilaterale, per sviluppare un vero approccio comune

---

<sup>6</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Progetto di strategia di sicurezza interna per l'Unione europea: "Verso un modello di sicurezza europeo"* (5842/2/10), Bruxelles, 23 febbraio 2010, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/10/st05/st05842-re02.it10.pdf>.

europeo ("EU-wide approach"). A tal fine, il documento riconosce i progressi registrati, tra cui:

- situation assessment e anticipazione delle minacce (Europol e altre agenzie europee);
- pianificazione, programmazione e gestione delle conseguenze;
- efficacia dell'azione: importanza del lavoro svolto da agenzie, istituzioni e altri organi, quali Europol, Eurojust, Frontex, Coordinatore europeo antiterrorismo;
- riconoscimento reciproco degli attori coinvolti per facilitare la condivisione delle informazioni e condurre indagini ed operazioni congiunte;
- meccanismi di valutazione dell'efficacia delle azioni intraprese.

La Iss propone un **modello di sicurezza** che integri law-enforcement, cooperazione giudiziaria, gestione dei confini e protezione civile.

A conclusione del documento vengono proposte dieci guide linee per l'azione:

1. adottare un approccio alla sicurezza interna che sia ampio e globale, basato su misure che comprendano sia una dimensione orizzontale che verticale;
2. garantire un controllo democratico e giudiziario effettivo delle attività di sicurezza;
3. adottare un approccio proattivo basato sull'intelligence;
4. sviluppare un modello globale per lo scambio di informazioni;
5. garantire la cooperazione e la coordinazione operativa tra autorità di law-enforcement e gestione dei confini;
6. garantire la cooperazione giudiziaria in ambito criminale;
7. sviluppare una gestione integrata delle frontiere;
8. promuovere l'innovazione e la formazione in campo tecnologico;
9. tenere in adeguata considerazione la dimensione esterna della sicurezza interna attraverso la cooperazione con stati terzi;
10. garantire la flessibilità necessaria per rispondere adeguatamente a sfide future.

Il 22 novembre 2010 la Commissione europea ha approvato un ulteriore documento per la sicurezza interna dell'Unione "La strategia di sicurezza interna dell'Ue in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura"<sup>7</sup> che si basa su quanto già stabilito a livello normativo dagli stati membri e dalle istituzioni europee e propone un maggior coordinamento nella lotta e nella prevenzione delle sfide più urgenti:

- terrorismo
- cybercrime
- sicurezza dei confini
- disastri naturali e provocati dall'uomo

Il documento propone **cinque obiettivi** e altrettante **azioni** per raggiungerli.

1. **Distuggere le reti criminali internazionali:**
  - a. identificare e smantellare le reti criminali;
  - b. proteggere l'economia da infiltrazioni criminali;
  - c. confiscare beni e patrimoni criminali.
2. **Prevenire il terrorismo, affrontando anche il radicalismo e il reclutamento:**
  - a. rendere le comunità locali in grado di prevenire il radicalismo e il reclutamento;

<sup>7</sup> Commissione europea, *La strategia di sicurezza interna dell'Ue in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura* (COM(2010) 673 definitivo), 22 novembre 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0673:FIN:IT:PDF>.

- b. impedire ai terroristi di accedere a fondi e beni materiali e monitorare le loro transazioni;
- c. proteggere i trasporti.
- 3. Aumentare il livello di sicurezza informatica per i cittadini e le imprese:
  - a. sviluppare capacità nel law-enforcement e nel settore giudiziario;
  - b. lavorare in cooperazione con l'industria;
  - c. migliorare le capacità per rispondere adeguatamente ad un attacco informatico.
- 4. Rafforzare la sicurezza attraverso una migliore gestione delle frontiere:
  - a. sfruttare le potenzialità di Eurosur;
  - b. rafforzare il contributo di Frontex nella protezione dei confini esterni dell'Unione;
  - c. favorire una gestione comune del rischio per i movimenti di beni attraverso le frontiere esterne;
  - d. migliorare la cooperazione inter-agenzia a livello nazionale.
- 5. Accrescere la resilienza dell'Europa alle crisi e ai disastri:
  - a. sfruttare a pieno la clausola di solidarietà;
  - b. adottare un approccio "all-hazards" alle minacce e al risk assessment;
  - c. connettere i vari "situation awareness centres";
  - d. sviluppare una capacità europea di risposta alle emergenze per far fronte ai disastri naturali e/o causati dall'uomo.

**Tabella 1** - Le minacce alla sicurezza europea in documenti strategici dell'Ue

|   | Ess<br>2003 | Rapporto su<br>Ess<br>2008 | Dichiarazione<br>Consiglio<br>2008 | Iss<br>2010 | Iss 5 tappe<br>2010 |
|---|-------------|----------------------------|------------------------------------|-------------|---------------------|
| Terrorismo                              | ✓           | ✓                          | ✓                                  | ✓           | ✓                   |
| Criminalità organizzata                 | ✓           | ✓                          | ✓                                  | ✓           | ✓                   |
| Armi di distruzione di massa            | ✓           | ✓                          | ✓                                  |             |                     |
| Cyber                                   | ✓           | ✓                          | ✓                                  | ✓           | ✓                   |
| Pandemie                                | ✓           | ✓                          |                                    | ✓           |                     |
| Pirateria                               | ✓           | ✓                          | ✓                                  |             |                     |
| Conflitti regionali                     | ✓           | ✓                          |                                    |             |                     |
| Sicurezza / dipendenza energetica       | ✓           | ✓                          | ✓                                  | ✓           |                     |
| Povertà                                 | ✓           | ✓                          |                                    |             |                     |
| Stati falliti                           |             | ✓                          |                                    |             |                     |
| Crimine transnazionale                  |             |                            |                                    | ✓           | ✓                   |
| Sicurezza dello spazio                  |             |                            | ✓                                  |             |                     |
| Disastri naturali o provocati dall'uomo |             |                            |                                    | ✓           | ✓                   |
| Cambiamento climatico                   |             | ✓                          |                                    |             |                     |
| Incidenti stradali                      |             |                            |                                    | ✓           |                     |
| Sicurezza alle frontiere                |             |                            |                                    |             | ✓                   |
| Violenza                                |             |                            |                                    | ✓           |                     |

Fonte: Federica Di Camillo, Valérie Vicky Miranda e Stefano Felician, *Cyber-security: Europa e Italia*, Roma, Senato della Repubblica, maggio 2011, (Approfondimenti / Osservatorio di politica internazionale ; 32).

### 2.1.4. La strategia europea in materia di sicurezza (2003) e la relazione sulla sua attuazione (2008)

| 2003  | 2008   |
|---|--|
| <b>Sfide globali e minacce di fondo</b>   | <b>Sfide globali e minacce di fondo</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Terrorismo</li> <li>• Proliferazione delle armi di distruzione di massa e dei loro vettori</li> <li>• Conflitti regionali</li> <li>• Fallimento dello stato</li> <li>• Criminalità organizzata</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proliferazione delle armi di distruzione di massa</li> <li>• Terrorismo e criminalità organizzata</li> <li>• Sicurezza informatica</li> <li>• Sicurezza dell'approvvigionamento energetico</li> <li>• Cambiamenti climatici</li> <li>• Conflitti regionali</li> <li>• Fallimento dello stato</li> <li>• Pirateria</li> <li>• Armi leggere e di piccolo calibro</li> <li>• Munizioni a grappolo e mine terrestri</li> </ul>  |
| <b>2003</b>   | <b>2008</b>  |
| <b>Obiettivi strategici</b>   | <b>Creare stabilità all'interno e all'esterno dell'Europa</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Per affrontare adeguatamente le minacce asimmetriche e dinamiche oggi prevalenti è necessario riservare uguale attenzione alle minacce lontane e a quelle vicine e ai collegamenti tra sicurezza interna ed esterna, il che implica che la prima linea di difesa sarà spesso all'estero. Inoltre, un approccio preventivo e il ricorso a mezzi non esclusivamente militari si rivela fondamentale.</li> <li>• Costruire sicurezza nelle vicinanze dell'Europa, ad est dell'Ue e lungo il Mediterraneo, dedicando maggiore interesse ai problemi del Caucaso Meridionale, contribuendo alla soluzione del conflitto arabo-israeliano, cooperando con gli Usa, l'Onu e la Russia.</li> <li>• Creare un ordine internazionale basato su un multilateralismo efficace attraverso istituzioni internazionali efficaci e un ordine internazionale basato sul diritto.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Creare stabilità all'interno e all'esterno dell'Europa: in tutta la regione sono indispensabili relazioni di cooperazione e di buon vicinato, è necessario che i paesi vicini siano ben governati, che si trovi una soluzione ai conflitti "congelati" (ad es.: Caucaso e Medio Oriente) riconoscendo che gli interessi europei in materia di sicurezza vanno oltre le regioni limitrofe.</li> <li>• Comprendere il nesso tra sicurezza e sviluppo attraverso politiche di assistenza allo sviluppo unite a misure volte a garantire maggiore sicurezza.</li> <li>• Affrontare le sfide emergenti: pirateria e diffusione delle armi leggere.</li> </ul>  |
| <b>2003</b>   | <b>2008</b>  |
| <b>Implicazioni politiche per l'Europa</b>  | <b>L'Europa in un mondo in evoluzione</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Essere più attiva nel perseguire gli obiettivi strategici promuovendo interventi tempestivi, rapidi e se necessario vigorosi e sostenendo l'Onu.</li> <li>• Rafforzare le proprie capacità attraverso l'aumento delle risorse per la difesa e un loro più efficace impiego, utilizzare maggiori risorse civili nelle situazioni di crisi e post-crisi e rafforzare la capacità di mediazione diplomatica.</li> <li>• Più coerente nella Pesc, nella gestione delle crisi e nella lotta al terrorismo.</li> <li>• Cooperare con i partner perseguendo gli obiettivi sia attraverso la cooperazione multilaterale nelle organizzazioni internazionali che mediante i partenariati con altri attori cruciali (soprattutto Usa e Russia, ma anche Giappone, Cina, Canada e India).</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Accrescere l'efficacia e le capacità dell'Europa rafforzandone la coerenza interna attraverso un migliore coordinamento istituzionale e un processo decisionale più strategico.</li> <li>• Rafforzare l'impegno nei confronti dei nostri vicini, sviluppando l'integrazione regionale con particolare riferimento al Mediterraneo e al partenariato orientale, per realizzare una stabilità duratura nel vicinato insieme ad Onu, Osce, Usa e Russia.</li> <li>• Sostenere il partenariato per un multilateralismo efficace soprattutto con Usa, Onu, Nato, Osce, Organizzazione Mondiale del Commercio (Omc) ma anche con Cina, Canada, Giappone, Russia, India, sostenendo l'integrazione regionale e le iniziative che cercano di seguire il modello dell'Ue.</li> </ul> |

## 2.1.5. Il Trattato sull'Unione europea<sup>8</sup>

### 2.1.5.1. Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione

#### Art. 21.2

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

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

### 2.1.5.2. Disposizioni specifiche sulla Politica estera e di sicurezza comune<sup>9</sup>

#### Art. 24

La **competenza dell'Unione** in materia di politica estera e di sicurezza comune riguarda tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, *compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune che può condurre ad una difesa comune* [corsivo aggiunto].

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

<sup>8</sup> Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea (marzo 2010) sulla base delle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona (firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1 dicembre 2009). [Neretto aggiunto].

<sup>9</sup> In base al Trattato di Nizza (2001) l'architettura dell'Unione europea è costituita da tre pilastri: il primo corrisponde alle tre Comunità: la Comunità europea, la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom) e la vecchia Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Ceca); il secondo pilastro è dedicato alla Politica estera e di sicurezza comune; il terzo alla Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Con il Trattato di Lisbona, la struttura in pilastri scompare formalmente, ma restano sostanzialmente intatte le procedure decisionali proprie dei tre pilastri.

---

### 2.1.5.3. Disposizioni sulla Politica di sicurezza e di difesa comune<sup>10</sup>

#### Art. 42

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>10</sup> Il Trattato di Lisbona, nell'ambito delle disposizioni specifiche sulla Politica estera e di sicurezza comune, dedica una sezione alla Politica di sicurezza e di difesa comune. Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea (marzo 2010), sulla base delle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona (2009).

7. Qualora uno stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri **stati membri** sono tenuti a prestargli aiuto e **assistenza** con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite. Ciò non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni stati membri.

#### **Art. 43**

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

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

#### **Art. 44**

1. Nel quadro delle decisioni adottate in conformità dell'Articolo 43, il Consiglio può **affidare la realizzazione di una missione a un gruppo di stati membri** che lo desiderano e dispongono delle capacità necessarie per tale missione. Tali stati membri, in associazione con l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, si accordano sulla gestione della missione.

2. Gli stati membri che partecipano alla realizzazione della missione informano periodicamente il Consiglio dell'andamento della missione, di propria iniziativa o a richiesta di un altro stato membro. Gli stati membri partecipanti investono immediatamente il Consiglio della questione se la realizzazione di tale missione genera conseguenze di ampia portata o se impone una modifica dell'obiettivo, della portata o delle modalità della missione stabiliti nelle decisioni di cui al paragrafo 1. In tal caso il Consiglio adotta le decisioni necessarie.

### **2.1.6. Maggiori aggiornamenti e nuove disposizioni in ambito Psdc introdotti dal Trattato di Lisbona**

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

- azioni congiunte in materia di disarmo;
- missioni umanitarie e di soccorso;
- missioni di consulenza e assistenza militare;
- missioni di prevenzione dei conflitti;
- missioni di mantenimento della pace;
- missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi;

- missioni tese al ristabilimento della pace;
- operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti;
- lotta al terrorismo, anche tramite il sostegno a paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio.

Esse vengono definite per la prima volta nel 1992 in ambito Ueo e poi istituzionalizzate nel Trattato di Amsterdam (1997). Originariamente comprendevano soltanto le missioni umanitarie e di soccorso, di mantenimento della pace, di unità di combattimento nella gestione delle crisi e le missioni tese al ristabilimento della pace. Ad esse la Ess (2003) aveva già aggiunto le operazioni congiunte di disarmo, quelle di supporto ai paesi terzi nella lotta al terrorismo e quelle di Riforma del Sistema di Sicurezza. Il Trattato specifica ulteriormente le missioni di prevenzione dei conflitti e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti.

- ❖ **Clausola di solidarietà**: Art. 222, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue), disposizione del Trattato adottata in maniera anticipata dal Consiglio europeo di marzo 2004: "L'Unione e gli stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo". La clausola prevede la mobilitazione da parte dell'Unione di tutti gli strumenti di cui dispone, inclusi i mezzi militari messi a sua disposizione dagli stati membri; non può essere invocata per operazioni antiterrorismo al di fuori del territorio dell'Ue. Ad oggi, non è stata mai attivata<sup>11</sup>.
- ❖ **Clausola di assistenza reciproca tra i paesi Ue**: Art. 42.7 Tue "Qualora uno stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite. Ciò non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni stati membri. Gli impegni e la cooperazione in questo settore rimangono conformi agli impegni assunti nell'ambito dell'Organizzazione del Trattato Nord Atlantico che resta, per gli stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva e l'istanza di attuazione della stessa." Ad oggi, non è stata mai attivata.
- ❖ **Cooperazioni rafforzate**: Art. 20 del Tue e Art. 329 del Tfue. Un gruppo di stati (almeno 9) ha la possibilità di avviare una collaborazione più stretta in un determinato settore. Viene eliminata qualsiasi restrizione in materia militare e di

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

difesa (ex Art. 27 B Tue “Le cooperazioni rafforzate di cui al presente titolo riguardano l’attuazione di un’azione comune o di una posizione comune. Esse non possono riguardare questioni aventi implicazioni militari o nel settore della difesa). La richiesta viene presentata al Consiglio (e trasmessa al Ar/Vp e alla Commissione, che esprimono un parere, rispettivamente, sulla sua coerenza con la Pesc e con le altre politiche dell’Unione; trasmessa per conoscenza al Parlamento europeo); il Consiglio, all’unanimità, dà l’autorizzazione a procedere. Ad oggi, non sono mai state attivate in questioni aventi implicazioni militari o nel settore della difesa.

- ❖ **Cooperazione strutturata permanente:** Art. 42.6, Art. 46 del Tue e Protocollo sulla cooperazione strutturata permanente. Meccanismo specifico in materia di difesa, avente lo scopo di migliorare le capacità militari degli stati interessati per poter meglio contribuire alle iniziative europee in questo settore.
  - È aperta a tutti gli stati membri che soddisfino determinati criteri in materia di capacità militari e che sottoscrivano impegni più vincolanti per la realizzazione delle missioni più impegnative dell’Ue.
  - Criteri di riferimento: conseguire elevate capacità militari operative attraverso lo sviluppo di contributi nazionali e la partecipazione a forze multinazionali, ai programmi europei di equipaggiamento e all’attività dell’Eda; essere in grado di fornire entro il 2010, a titolo nazionale o come componente di gruppi di forze multinazionali, unità di combattimento configurate come Gruppi tattici (Battlegroups).
  - Procedure più semplici e accessibili per l’avvio della cooperazione e l’ingresso di nuovi membri; nessun numero minimo di stati partecipanti (a differenza delle cooperazioni rafforzate, dove è previsto almeno un terzo degli stati membri).
  - Per costituire la cooperazione strutturata permanente è sufficiente la maggioranza qualificata, in deroga al principio generale che prevede il ricorso all’unanimità nel settore Psdc. Tuttavia, l’unanimità dei soli partecipanti alla cooperazione è necessaria per assumere le decisioni.  
Di fatto gli stati membri hanno iniziato ad attuare alcuni degli obiettivi enunciati all’art. 1 del Protocollo anche prima dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona (i battlegroups, pur ad oggi mai utilizzati, hanno raggiunto una piena capacità operativa nel gennaio 2007). Sulla realizzazione degli impegni previsti dall’art. 2 del Protocollo per il conseguimento degli obiettivi (art.1), da intendersi come continuativi, vigila anche l’Agenzia europea per la difesa.
  - Ad oggi, non è mai stata attivata.
- ❖ **Agenzia europea per la difesa** (si veda oltre § 2.2.1.).

## 2.2. I principali organi con competenze in materia di Pesc

**Consiglio europeo** (Artt. 15, 22, 26, 31 Tue). Il Consiglio europeo è costituito dai capi di stato e di governo degli stati membri dell’Unione. In materia di Pesc/Psdc, il Consiglio europeo individua gli interessi strategici dell’Unione, fissa gli obiettivi e definisce gli orientamenti generali della Pesc, ivi comprese le questioni che hanno implicazioni in materia di difesa. Adotta, all’unanimità, le decisioni necessarie.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Le deroghe al voto all’unanimità, che prevedono l’utilizzo del voto a maggioranza qualificata, sono individuate dall’art.31 par.2 del Tue.

Il presidente del Consiglio europeo viene eletto a maggioranza qualificata per un periodo di due anni e mezzo con un mandato rinnovabile una sola volta. Fra i compiti che il presidente svolge figura anche quello di assicurare la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla Pesc, fatte salve le attribuzioni dell'Ar/Vp. Il Consiglio europeo, che conta tra i suoi membri anche il presidente della Commissione, si riunisce due volte a semestre su convocazione del presidente. Un Consiglio straordinario può essere organizzato ogni volta che si ritiene necessario.

**Consiglio dell'Unione europea - Consiglio Affari esteri (Cae)** (Artt. 16, 26.2, 28, 29 Tue). Il Consiglio dell'Unione europea è l'istanza decisionale preminente dell'Unione. Il Consiglio si riunisce in varie formazioni (in totale 10 con l'ultima modifica introdotta con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona) nel cui ambito si incontrano i ministri competenti degli stati membri per i settori interessati. In materia di Pesc è competente il Consiglio Affari esteri che elabora tale politica e prende le decisioni necessarie per sua definizione e la sua attuazione, in base agli orientamenti generali e alle linee strategiche definiti dal Consiglio europeo. Il Consiglio Affari esteri è presieduto dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

**Incontri dei ministri della Difesa.** Dal 1998 partecipano alle sessioni del Consiglio Affari esteri due volte l'anno, in aggiunta alle loro riunioni informali (che si tengono anch'esse due volte l'anno). Si riuniscono formalmente nell'ambito dell'Agenzia europea per la difesa, creata nel 2004.

**Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza / Vice presidente della Commissione (Ar/Vp)** (Artt.18, 26, 27 Tue). La carica di Alto rappresentante per la Politica estera e di sicurezza comune fu inizialmente istituita dal Trattato di Amsterdam (1997) per consentire all'Unione di esprimersi con maggiore visibilità e coerenza sulla scena internazionale, attraverso un volto ed una voce unitari. Con il Trattato di Lisbona l'Alto rappresentante per la Pesc è divenuto poi Alto rappresentante (Ar) dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Al fine di assicurare la maggiore coerenza (interna ed esterna) dell'azione esterna dell'Ue, l'Ar è anche uno dei 3 vice presidenti (Vp) della Commissione e Commissario per le Relazioni esterne ("doppio cappello"). E' nominato dal Consiglio europeo che delibera a maggioranza qualificata con l'accordo del presidente della Commissione. Presiede il Consiglio Affari esteri.

■ Funzioni:

- ha il compito di guidare la politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Unione;
- contribuisce con sue proposte all'elaborazione della politica estera e di sicurezza comune;
- assicura l'attuazione delle decisioni adottate dal Consiglio europeo e dal Consiglio Affari esteri;
- rappresenta l'Unione per le materie che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune;
- conduce a nome dell'Unione il dialogo politico con i paesi terzi ed esprime la posizione dell'Unione nelle organizzazioni internazionali e in seno alle conferenze internazionali.

**Servizio europeo per l'azione esterna (Seae)** (Art. 27 TUE). Nell'esecuzione delle sue funzioni, l'Ar/Vp si avvale di un Servizio europeo per l'azione esterna.

Il servizio lavora in autonomia funzionale rispetto al Segretariato generale del Consiglio e alla Commissione collaborando allo stesso tempo con gli organi comunitari e con i servizi diplomatici degli stati membri.<sup>13</sup> Posto sotto l'autorità dell'Ar/Vp e con sede a Bruxelles, il Seae è composto da funzionari provenienti dai dipartimenti competenti del Segretariato generale del Consiglio e della Commissione, e da personale distaccato dai servizi diplomatici nazionali<sup>14</sup>. Il trasferimento all'interno del Seae del personale e dei dipartimenti appartenenti ai sopraccitati organi è avvenuto il 1 gennaio 2011. Oltre all'organico di ruolo, il Seae può fare ricorso, in casi specifici, a un numero limitato di esperti nazionali distaccati (End) specializzati. Il servizio si articola in un'amministrazione centrale e nelle delegazioni dell'Unione nei paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali. Il Seae è costituito da uffici geografici e tematici che continueranno ad eseguire, sotto l'autorità dell'Ar/Vp, i compiti attualmente svolti dai servizi competenti della Commissione e del Segretariato del Consiglio.

Le 130 delegazioni della Commissione sono divenute delegazioni dell'Unione sotto l'autorità dell'Ar e parte delle strutture del Seae.

Al fine di assicurare una migliore gestione della Pesc da parte dell'AR, divengono parte del Seae anche le strutture deputate alla gestione delle crisi, inclusi il *Crisis Management and Planning Directorate* (Cmpd, originato dalla fusione della Dg E VIII e della Dg E IX del Segretariato del Consiglio), la Capacità civile di pianificazione e condotta (Cpcc) e lo Stato maggiore dell'Ue (e di conseguenza la Cellula civile-militare al suo interno), preservando le loro funzioni, procedure e specificità. Anche il SitCen ne diverrà parte ma con i dovuti accordi che garantiscano la continuità della fornitura dei servizi al Consiglio europeo, al Consiglio e alla Commissione.<sup>15</sup> Nel 2010 le funzioni e il personale della Dg Relex della Commissione europea, organismo responsabile della partecipazione della Commissione europea alla Pesc, e di alcune direzioni ed unità della Dg Sviluppo, sono state trasferite al Servizio<sup>16</sup>. Il processo di organizzazione del Seae è suddiviso in tre fasi: è iniziato con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona; è previsto un riesame della struttura da parte dell'Ar nel primo semestre del 2013, con la formulazione di eventuali proposte di revisione; la revisione totale e conclusiva, tramite l'adozione delle precedenti proposte, si avrà nel 2014.

Il Seae e i servizi della Commissione si consultano su tutte le tematiche inerenti all'azione esterna dell'Unione nell'esercizio delle loro rispettive funzioni, ad eccezione delle tematiche contemplate dalla Psdc.

<sup>13</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Decisione del Consiglio 2010/427/UE che fissa l'organizzazione ed il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna*, Bruxelles, 26 luglio 2010  
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st08/st08029.en10.pdf>.

<sup>14</sup> Dal 1 luglio 2013 tutti i funzionari e gli altri agenti dell'Unione europea si potranno candidare ai posti vacanti nel Seae.

<sup>15</sup> European Security and Defence College, *Handbook CSDP, the Common Security and Defence Policy of the European Union*, [http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/csdp\\_handbook\\_web.pdf](http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/csdp_handbook_web.pdf).

<sup>16</sup> La Commissione, dopo questo trasferimento, ha riorganizzato le direzioni rimanenti all'interno di un nuovo servizio, il Foreign Policy Instruments Service, strettamente connesso al Seae.

La funzione principale del Servizio si concretizza nel fornire supporto all'azione dell'Ar/Vp per garantire coerenza e coordinazione all'azione esterna dell'Unione e per la preparazione delle proposte politiche e per la loro attuazione una volta approvate dal Consiglio. Inoltre, il Seae assiste il presidente del Consiglio europeo e i membri della Commissione nelle relative funzioni nell'area delle relazioni esterne ed assicura una stretta cooperazione con gli stati membri.

**Rappresentanti speciali dell'Unione europea** (European Union Special Representatives, Eusrs, Art. 33 Tue). I Rappresentanti speciali dell'Unione europea, nominati dal Consiglio in relazione a problemi politici specifici in alcune aree del mondo<sup>17</sup>, forniscono - ove presenti e pur non integrati nelle catene di comando - guida politica ai capi delle missioni civili e consulenza ai Comandanti delle operazioni militari. Fino al 2007 esercitavano nell'ambito delle operazioni civili anche funzioni operative, ora attribuite al Comandante per le operazioni civili, ossia il capo della Capacità civile di pianificazione e condotta di stanza a Bruxelles (si veda oltre § 2.2.1.). Ai Rappresentanti speciali è altresì assegnato il compito di garantire il coordinamento e la coerenza delle diverse azioni dell'Ue sul territorio delle operazioni<sup>18</sup>. I funzionari del Segretariato distaccati presso gli uffici dei Rappresentanti speciali dell'Ue e nelle missioni Psdc sono stati integrati all'interno del Seae. I Rappresentanti speciali dell'Unione europea, dal 1 gennaio 2011, rispondono direttamente all'Ar/Vp.

**Comitato politico e di sicurezza (Cops)**<sup>19</sup> (Political and Security Committee, Psc, Art. 38 Tue). È l'organo principale della Pesc/Psdc. Previsto già dal Trattato di Maastricht (1992), ha avuto natura temporanea fino al Consiglio europeo di Nizza del dicembre 2000: in tale occasione, vengono ridefiniti il ruolo, le modalità di funzionamento e le funzioni del Comitato<sup>20</sup>. Una decisione del Consiglio del 22 gennaio 2001<sup>21</sup> lo rende organo permanente. È presieduto da un rappresentante dell'Ar/Vp. Si riunisce due volte a settimana a Bruxelles e opera sotto l'autorità dell'Ar/Vp.

- **Composizione:** Ambasciatori/alti funzionari dei 27 stati membri (no doppio cappello con la Nato) + un rappresentante della Commissione europea. Vengono inoltre invitati i capi delle missioni Psdc, i Rappresentanti speciali, il presidente del Comitato militare dell'Unione europea quando si discutono questioni di loro interesse. (si veda oltre § 2.2.1.). Il suo operato non pregiudica le competenze della Presidenza, della Commissione, dell'Ar/Vp e del Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper).

<sup>17</sup> Ad oggi, i Rappresentanti speciali in carica sono nove e coprono le seguenti aree: Afghanistan, Asia centrale, Bosnia-Erzegovina, Caucaso meridionale e la crisi in Georgia, Corno d'Africa, Kosovo, Mediterraneo meridionale, Sudan e Sud Sudan ed Unione africana.

<sup>18</sup> La necessità di massimizzare il coordinamento e la coerenza delle diverse azioni dell'Ue sul territorio delle operazioni - specie tra primo e secondo pilastro - ha introdotto la pratica del "doppio cappello", che consiste nell'attribuzione dei due ruoli di Rappresentante speciale e capo della delegazione della Commissione europea alla stessa persona. Finora la doppia assegnazione ha riguardato il Rappresentante speciale/capo della delegazione della Commissione europea in From/Macedonia e quello presso l'Unione africana.

<sup>19</sup> Dall'acronimo francese, Comité politique et de sécurité.

<sup>20</sup> Consiglio europeo di Nizza, *Relazione della Presidenza, Allegato III dell'Allegato VI*, Nizza, 7-8-9 Dicembre 2000.

<sup>21</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Decisione del Consiglio che istituisce il Comitato politico e di sicurezza 2001/78/Pesc* (Articolo 1), Bruxelles, 22 gennaio 2001.

**■ Funzioni:**

- segue l'evoluzione della situazione internazionale nel settore della Pesc/Psdc;
- contribuisce alla definizione delle varie politiche, ovvero prepara le decisioni per il Consiglio (solo il Consiglio e la Commissione assumono decisioni giuridicamente vincolanti);
- controlla l'attuazione delle decisioni del Consiglio.

In situazione di crisi, esercita il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni (per il ruolo del Cops nella gestione delle crisi si veda in dettaglio il § 2.3.1.) sotto responsabilità del Consiglio cui spetta il potere decisionale.

**Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper)<sup>22</sup>.** Il Comitato dei rappresentanti permanenti degli stati membri presso l'Unione europea, nella formazione Coreper II<sup>23</sup>, si occupa *inter alia* di affari generali e relazioni esterne (comprese Psdc e cooperazione allo sviluppo).

**■ Composizione:** Ambasciatori degli stati membri.

**■ Funzioni:**

- si occupa della preparazione di tutte le riunioni del Cae;
- esamina e discute il Concetto di gestione della crisi (Crisis Management Concept, Cmc), elaborato dal Cops, prima di trasmetterlo al Cae (si veda § 2.3.1.);

La delimitazione dei compiti tra Coreper II e Cops risulta poco chiara, per cui, soprattutto in passato, si sono verificate sovrapposizioni tra le competenze dei due organi<sup>24</sup>.

**Gruppo Relex.** Formato da diplomatici dei vari stati membri, si occupa di questioni istituzionali, giuridiche e finanziarie legate alla Pesc/Psdc, fungendo in questo modo da collegamento tra il Cops ed il Coreper.

**■ Composizione:** Consiglieri Relex responsabili dei vari aspetti legati all'azione esterna dell'Ue nelle rappresentanze permanenti degli stati membri.

**■ Funzioni:**

- elabora le decisioni di carattere finanziario relative alla Pesc che vengono sottoposte al Cops, al Coreper e poi al Consiglio;
- prepara le azioni comuni che lanciano le operazioni Psdc e quelle che istituiscono agenzie o strutture Psdc (si veda § 2.3.1.);

<sup>22</sup> Dall'acronimo francese, Comité des représentants permanents.

<sup>23</sup> Il Coreper si articola in due distinte formazioni. Il Coreper I, composto dai Rappresentanti permanenti aggiunti, si occupa della preparazione delle riunioni del Consiglio nelle formazioni Occupazione, politica sociale, salute e consumatori; Competitività (mercato interno, industria e ricerca); Trasporti, telecomunicazioni ed energia; Agricoltura e pesca; Ambiente; Istruzione, gioventù e cultura. Il Coreper II, composto dai Rappresentanti permanenti (generalmente ambasciatori), gestisce la preparazione delle riunioni del Consiglio nella formazione Affari esteri, Economia e finanza e Cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni.

<sup>24</sup> Nel corso del tempo il Cops ha acquisito un più ampio margine di manovra rispetto al Coreper II soprattutto perché quest'ultimo si occupa di uno spettro di questioni molto più ampio.

- supervisiona il meccanismo di finanziamento Athena (si veda 3.4.2).

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

- **Composizione:** la Commissione è attualmente composta da 27 commissari, uno per ciascuno stato membro. Dal 1 novembre 2014, la Commissione sarà composta da un numero di membri, inclusi il presidente e l'Ar/Vp, pari ai due terzi del numero degli stati membri. Essa è strutturata in dipartimenti chiamati Direzioni generali o Servizi. Ogni Direzione generale è responsabile di un determinato settore e opera sotto la guida di un direttore generale, che risponde a sua volta ad un commissario.

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

■ **Funzioni:**

- ha il potere, seppur non esclusivo, di formulare proposte e sottoporre questioni in materia al Consiglio;
- partecipa al processo decisionale a livello di Comitato politico e di sicurezza nel corso dell'elaborazione del Crisis Management Concept (Cmc). Nondimeno, può essere chiamata dall'Ar a proporre, congiuntamente ad esso, l'utilizzo di strumenti nazionali o dell'Unione per l'avvio delle missioni appartenenti alla Pesc<sup>25</sup>;
- può assistere la Presidenza nella fase di negoziazione di accordi con uno o più stati od organizzazioni internazionali;
- può esprimere pareri sulla coerenza delle richieste di cooperazione rafforzata presentate dagli stati membri con le politiche dell'Unione;
- attraverso le delegazioni dell'Unione europea presenti negli stati terzi, agisce al fine di garantire il rispetto e l'attuazione delle decisioni adottate dal Consiglio.

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

Per ovviare alla impossibilità di finanziare le operazioni militari Ue, la Commissione si è dotata di meccanismo di bilancio che permette di implementare gli sforzi dell'Ue nella gestione delle crisi. Infatti, attraverso lo Strumento di stabilità (Decisione della Commissione n. 1717/2006), l'Unione può finanziare misure di cooperazione e di assistenza che permettano di reagire a situazioni di emergenza, a crisi o al delinearsi

<sup>25</sup> Unione europea, *Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea* (versione consolidata del Trattato di Lisbona), in Gazzetta ufficiale Ue, n. C83/13 del 30 marzo 2010, art. 42.4, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:IT:PDF>.

di crisi, a situazioni che rappresentino una minaccia per la democrazia, l'ordinamento giuridico e l'ordine pubblico, la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali o la sicurezza degli individui, oppure a situazioni che rischiano di aggravarsi e sfociare in un conflitto armato o di destabilizzare gravemente il paese o i paesi terzi interessati. La Commissione riferisce regolarmente al Cops sull'utilizzo delle misure implementate attraverso lo Strumento per la stabilità. Tra il 2014-2020 saranno destinati a tale strumento € 2.829 miliardi.<sup>26</sup>

Negli ultimi anni la Commissione sta svolgendo un ruolo fondamentale nella regolamentazione del mercato della difesa e della sicurezza (inclusi i prodotti e servizi dual-use) con iniziative normative volte a raggiungere un grado sempre più elevato di integrazione del mercato. Dal 2004 la Commissione gestisce il finanziamento di programmi europei sui temi della "Sicurezza" e dello "Spazio". Inseriti nel settimo Programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico (2007-2013) questi due filoni dispongono rispettivamente di 1.430 e 1.400 milioni di €. Per il periodo 2014-2020 la Commissione lancerà Horizon 2020, un nuovo programma per il finanziamento della ricerca e dell'innovazione, che includerà al suo interno i programmi già esistenti (il Programma quadro per la ricerca, Programma quadro per la competitività e l'innovazione e l'European Institute of Innovation and Technology, ETI). Con un bilancio totale di circa 80 miliardi di € (90 in base all'inflazione stimata per il periodo 2014-2020), il programma investirà le risorse nei settori chiave per lo sviluppo dell'Unione, sicurezza e spazio inclusi.

**Foreign Policy Instrument Service (Fpis).** Istituito nel 2010 dalla Commissione successivamente allo smembramento e trasferimento all'interno del Seae di diverse direzioni della ex Dg Relex, il Foreign Policy Instrument Service è composto da funzionari della Commissione europea sebbene sia collocato nelle stesse strutture nelle quali è ubicato il Servizio europeo per l'azione esterna. Difatti, questo nuovo dipartimento è sottoposto all'autorità politica dell'Ar/Vp, nel ruolo di Vicepresidente della Commissione, al quale risponde direttamente. La funzione principale del Fpis è la gestione dei programmi di risposta alle crisi, come lo Strumento di stabilità (componente a breve termine), che sono condivisi quindi tra la Commissione e il Seae ed altre questioni inerenti la Pesc che ricadono ancora nel mandato della Commissione.

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

Il Parlamento europeo viene consultato e informato regolarmente dall'Ar/Vp sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della Pesc e della Psdc. L'Ar inoltre provvede affinché le opinioni del Parlamento in materia siano debitamente prese in considerazione. I Rappresentanti speciali possono essere associati all'informazione del Parlamento europeo. Nell'ambito di incontri inter-istituzionali istituiti nel 2006, la stessa Presidenza, insieme con la Commissione europea, fornisce al Parlamento regolari

<sup>26</sup> Commissione europea, *The Multiannual Financial Framework: The Proposals on External Action Instruments* (MEMO/11/878), Brussels, 7 December 2011, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/878>.

informazioni in merito allo sviluppo della Pesc. Attualmente la carica rafforzata dell'Ar/Vp dovrebbe assolvere questo ruolo di interlocutore. Inoltre, gli incontri inter-istituzionali, volti a velocizzare le pratiche di finanziamento della Pesc, dovrebbero essere sostituiti dalle disposizioni dell'art.41.3 che prevedono l'adozione di procedure per un più rapido accesso al bilancio dell'Unione in caso di urgente finanziamento di iniziative all'interno della Pesc. Ogni anno il Consiglio invia un rapporto sulla Pesc/Psdc al Parlamento, nel quale vengono dettagliatamente presentate le attività dell'Unione in materia, mentre l'Ar/Vp ha introdotto nel gennaio 2006 la pratica di nominare un Rappresentante personale per gli affari parlamentari nel quadro della Pesc.

■ **Composizione:** 754 deputati eletti ogni cinque anni dagli elettori dei 27 stati membri.

■ **Funzioni:**

- può rivolgere interrogazioni o formulare raccomandazioni al Consiglio e all'Ar/Vp;
- procede due volte all'anno (prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona solo annualmente) ad un dibattito sui progressi compiuti nell'attuazione della Pesc, compresa la Psdc;
- parte integrante del processo di approvazione del bilancio dell'Unione, svolge un ruolo nell'approvazione del bilancio della Pesc, sul quale ha in definitiva l'ultima parola.

Nel 2004 è stata creata una sottocommissione per la sicurezza e per la difesa all'interno della commissione per gli affari esteri del Parlamento europeo. Appositamente istituita per esaminare questioni legate alla Psdc, la sottocommissione mantiene contatti costanti con i membri del Cops, con l'Eums, con il direttore dell'Eda, con i Comandanti delle operazioni Psdc e con gli Eusr<sup>27</sup>.

Con il Trattato di Lisbona, il Parlamento ha intensificato i rapporti e la cooperazione con i parlamenti nazionali supportando l'organizzazione di conferenze interparlamentari su temi specifici, prevedendo in special modo la discussione degli argomenti riguardanti la Pesc e la Psdc<sup>28</sup>.

### 2.2.1. Le strutture e gli organi della Psdc

**Comitato militare dell'Ue** (European Union Military Committee, Eumc). Organo permanente dal gennaio 2001 (decisione comune 2001/79/Pesc del 22 gennaio 2001), è il vertice militare dell'Ue. Istituito all'interno del Consiglio, dalla data di costituzione del Seae il presidente del Comitato risponde direttamente all'Ar/Vp.

■ **Composizione:** capi di Stato maggiore degli stati membri dell'Ue, rappresentati dai loro delegati militari (possibile doppio cappello con la Nato). Il Comitato si riunisce a livello di capi di Stato maggiore almeno due volte l'anno e secondo necessità, mentre si riunisce settimanalmente a livello di delegati militari. Il presidente del Comitato, che

<sup>27</sup> Da ultimo si veda la Risoluzione del Parlamento europeo sullo sviluppo della politica di sicurezza e di difesa comune a seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona (2010/2299(INI)), 11 maggio 2011, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0228&language=IT>.

<sup>28</sup> Si vedano gli articoli 9 e 10 del Protocollo n. 1 del Trattato di Lisbona.

deve essere un generale a quattro stelle, è nominato dal Consiglio dietro raccomandazione dei capi di Stato maggiore. Resta in carica per tre anni, a meno che il Consiglio decida diversamente. Rappresenta l'Eumc presso il Cops e il Consiglio riunito nella formazione Affari esteri.

■ Funzioni:

- sede di discussione e cooperazione militare tra gli stati membri in materia di prevenzione dei conflitti e gestione delle crisi;
- fornisce al Cops consigli e raccomandazioni su questioni militari. In particolare:
  - aspetti militari della gestione delle crisi
  - aspetti militari connessi al controllo politico e alla direzione strategica delle crisi
  - valutazione di potenziali rischi
  - stime finanziarie di missioni ed esercitazioni
  - relazioni militari con paesi terzi e organizzazioni internazionali
- in situazione di crisi, l'Eumc assume la direzione delle attività militari dell'Unione e fornisce istruzioni allo Stato maggiore Ue. In particolare,
  - su richiesta del Cops, indirizza una direttiva allo Stato maggiore Ue per presentare opzioni strategiche
  - valuta le opzioni strategiche presentate dallo Stato maggiore Ue
  - sulla base dell'opzione militare scelta dal Consiglio, fornisce le prime istruzioni al Comandante delle operazioni
  - fornisce consigli e raccomandazioni al Cops in merito al concetto dell'operazione e al draft Operational Plan (Oplan, Piano di esecuzione dell'operazione) redatto dal Comandante delle operazioni
  - fornisce consigli al Cops in merito alla conclusione di un'operazione.

**Stato maggiore dell'Ue** (EU Military Staff, Eums). Organo permanente dal gennaio 2001 (decisione comune 2001/80/Pesc del 22 gennaio 2001).

■ Composizione: 200 esperti militari degli stati membri distaccati presso il Seae (da gennaio 2011). Fonte dell'expertise militare dell'Unione, l'Eums lavora sotto la direzione dell'Eumc.

■ Funzioni: tre principali funzioni operative:

- early warning / allarme tempestivo;
- situation assessment / valutazione delle situazioni;
- pianificazione strategica per le missioni Ue (come Cops ed Eumc non si occupa della pianificazione operativa né del Comando operativo, si veda § 3.2.1).

Inoltre:

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

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

Inoltre l'Eums si avvale di un ufficiale di collegamento presso la sede delle Nazioni Unite, a New York, per rinforzare la cooperazione e le relazioni tra le componenti militari delle due organizzazioni.

**Cellula di pianificazione civile/militare dello Stato maggiore Ue (Civil-Military Cell).** Istituita nel giugno 2005. Composta da esperti civili e militari, nasce con l'intento di: supportare l'Eums nelle sue attività di early warning, situation assessment e pianificazione strategica; stabilire un collegamento tra le strutture militari e civili dell'Ue in materia di prevenzione dei conflitti e gestione delle crisi; supportare la pianificazione e la condotta di operazioni autonome dell'Ue (in ciò assistendo la Capacità civile di pianificazione e condotta, in particolare dove sia previsto il ricorso a il ricorso anche ad assetti militari, come nelle missioni Ssr).

Risulta oggi integrata nell'Eums. Da evidenziare è il ruolo dello **EU Operations Centre**, creato nel 2007 e attivabile in caso di operazioni autonome condotte dall'Unione europea, che abbiano una componente militare. Mai utilizzato fino a tempi recenti, a dicembre 2011 si è aperto un dibattito circa la sua attivazione per favorire il coordinamento delle missioni condotte dall'Ue nel Corno d'Africa. Il 23 marzo 2012, il Consiglio dell'Unione europea ha deciso la sua attivazione (si veda § 3.2.1).

**Gruppo politico-militare (Political-Military Group, Pmg)**

E' un gruppo di lavoro (working group) del Cops responsabile degli aspetti politico-militari della Psdc. Il direttore del gruppo di lavoro è in diretto collegamento con l'Ar/Vp.

- Composizione: funzionari e diplomatici degli stati membri presenti nel Cops.
- Funzioni:
  - formula raccomandazioni per il Cops (al pari del Comitato per la gestione civile delle crisi);
  - si occupa dello sviluppo politico e degli strumenti di policy delle missioni militari o civili-militari;
  - monitora gli aspetti militari delle missioni di riforma del settore della sicurezza;
  - prepara le riunioni del Cops su eventuale richiesta dello stesso;
  - monitora l'azione dell'Ue nell'ambito della sviluppo delle capacità africane per la prevenzione, la gestione e la risoluzione dei conflitti.

**Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management, CivCom).** È un gruppo di lavoro (working group) interno al Cops. Come il Pmg, anche il CivCom è presieduto da un direttore direttamente collegato all'Ar/Vp.

- Composizione: funzionari e diplomatici degli stati membri presenti nel Cops.

---

**■ Funzioni:**

- fornisce al Cops raccomandazioni e consigli in merito agli aspetti civili della gestione delle crisi (polizia, stato di diritto, amministrazione civile e protezione civile, inclusi disastri ed emergenze);
- sviluppa i concetti e gli strumenti, anche in termini di capacità, del civilian crisis management;
- pianifica, monitora gli sviluppi delle operazioni civili e valuta le opzioni strategiche identificate dal Segretariato del Consiglio (Policy Unit);
- prepara la crisis-exit strategy in collaborazione con la Commissione.

**Capacità civile di pianificazione e condotta** (Civilian Planning and Conduct Capability, Cpcc). Istituita nel giugno 2007 all'interno del Segretariato generale del Consiglio, è pienamente operativa dal novembre 2008. La Cpcc è parte del Seae.

- **Composizione:** circa 60 esperti, di cui una metà funzionari del Consiglio con esperienza in ambito Psdc e l'altra metà esperti nazionali distaccati, prevalentemente ufficiali di polizia, esperti di diritto, logistica e finanza.

**■ Funzioni:**

- sotto il controllo politico e la direzione strategica del Cops contribuisce a pianificare e a condurre le missioni Psdc civili;
- fornisce assistenza e consulenza al Ar/Vp, alla Presidenza e alle altre strutture Psdc;
- garantisce assistenza e supporto al CivCom nella pianificazione operativa ed attuazione delle operazioni civili dell'Ue;
- dirige, coordina, presta consulenza e supporto (anche assistendo 24/24, 7/7, il personale dispiegato), supervisiona le missioni Psdc civili.

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

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

**Cellula di programmazione politica e tempestivo allarme** (Policy Planning and Early Warning Unit/Policy Unit). Creata con il Trattato di Amsterdam e attiva dal 1999, è una struttura del Consiglio, posta sotto la diretta autorità del Ar/Vp e quindi inserita nel Seae. Essa nasce con lo scopo di dare una maggiore coerenza alla Pesc, coordinando le reazioni degli stati membri.

- **Composizione:** circa 40 funzionari provenienti dagli stati membri, dal Segretariato del Consiglio e dalla Commissione ed è organizzata in unità geografiche denominate *task forces*.

**■ Funzioni:**

- analizza le priorità strategiche dell'Unione e propone azioni in ambito Pesc; redigendo a questo scopo policy options papers per il Cops;
- attuare attività di early warning, individuando potenziali crisi che potrebbero avere ripercussioni per la Pesc.

**Centro di situazione congiunto dell'Unione europea** (Situation Centre of the European Union, SitCen). Creato nel 2002, è collocato all'interno del Seae.

- **Composizione:** funzionari provenienti dagli stati membri e dal Segretariato del Consiglio.
- **Funzioni:**
  - fornisce 24 ore su 24, 7 giorni su 7 un servizio di intelligence, analisi ed early-warning;
  - basandosi su informazioni pubbliche e classificate provenienti dagli stati membri e dalle istituzioni europee, monitora quanto accade nel mondo e produce delle valutazioni a medio termine su aree geografiche o tematiche di interesse per l'Unione;
  - dotato di una Intelligence unit, fornisce consulenza anche nella preparazione delle missioni europee di gestione delle crisi. Dal 2007 l'Intelligence unit è collegata in modo più sistematico con la divisione Intelligence dell'Eums attraverso la Single Intelligence Analysis Capacity (Siac).

L'attività di sorveglianza è concentrata soprattutto sulle aree geografiche sensibili, terrorismo e proliferazione delle armi di distruzione di massa.

**Crisis Management and Planning Directorate, Cmpd.** Il Crisis Management and Planning Directorate, nato per ottenere un maggiore coordinamento tra gli aspetti civili e militari nella gestione delle missioni dell'Ue, è stato istituito nel novembre del 2009 dall'accorpamento della Dg E VIII, incaricata degli aspetti di difesa e della gestione militare, e della Dg E IX, deputata alla gestione civile delle crisi, appartenenti alla precedente Direzione generale E del Segretariato del Consiglio per gli Affari esterni e politico militari (Dg E). Esso inoltre ha incluso al suo interno la Cellula civile-militare dello Stato maggiore dell'Ue. Il Cmpd, non più parte del Segretariato, è ora istituzione interna al Servizio europeo per l'azione esterna ed è guidato da un vice direttore generale. Diviso in due sezioni, il Cmpd è responsabile della pianificazione strategica delle missioni civili e militari, o integrate civili-militari, e dello sviluppo degli aspetti orizzontali della Psdc.

Le funzioni di pianificazione includono la pianificazione strategica delle missioni dalle fasi iniziali, in particolar modo con l'elaborazione del Crisis management concept, sino alla supervisione strategica di queste nel loro svolgimento. L'attività di pianificazione è svolta da team integrati composti da funzionari civili e militari, inclusi esperti nel campo giuridico, dello stato di diritto, della polizia e diritti umani.

Per quanto concerne lo sviluppo della Psdc, tale funzione include lo sviluppo delle capacità civili e militari della Psdc, la cooperazione con le altre organizzazioni che si occupano di crisis management (Nato, Nazioni Unite, Unione africana, stati terzi), le attività di lessons learned, esercitazioni e formazione del personale.

**Agenzia europea per la difesa** (European Defence Agency, Eda). L'Agenzia nel settore dello sviluppo delle capacità di difesa, della ricerca, dell'acquisizione e degli armamenti viene istituita nel luglio 2004 con l'Azione comune 2004/551/Pesc del Consiglio, che anticipa le disposizioni ad essa relative contenute nel Trattato sull'Unione europea (Art. 42.3 e Art. 45) ed è sostituita dalla successiva decisione del Consiglio 2011/411/CFSP del 12 luglio 2011, che ne adotta lo statuto.

- Missione: “aiutare il Consiglio e gli stati membri nello sforzo di migliorare le capacità di difesa dell’Ue nel settore della gestione delle crisi e di sostenere la Psdc nel suo assetto attuale e in quello futuro” (Art. 2.1 della decisione 2011/411/CFSP). La missione dell’Eda non pregiudica le competenze degli stati membri in materia di difesa (Art. 2.3 della decisione 2011/411/CFSP).
- Controllo politico e relazioni: l’Eda opera sotto l’autorità e il controllo politico del Consiglio, il quale, deliberando all’unanimità e previo parere del Cops, formula ogni anno orientamenti in merito ai lavori dell’Eda. Se necessario per espletare la sua funzione, l’Eda può formulare raccomandazioni al Consiglio e alla Commissione europea.
- Funzioni principali (Art. 42.3 Tue)<sup>29</sup>:
  - individuare le esigenze operative per l’attuazione della Politica di sicurezza e difesa comune;
  - promuovere le misure per rispondere a tali esigenze;
  - contribuire all’individuazione e, se necessario, all’attuazione di misure utili a rafforzare la base industriale e tecnologica del settore della difesa;
  - partecipare alla definizione di una politica europea delle capacità e degli armamenti;
  - assistere il Consiglio nella valutazione del miglioramento delle capacità militari.“Si è verificata una parziale discrepanza tra l’Azione comune (2004) che ha creato l’Agenzia e la nuova base giuridica del Trattato di Lisbona che per l’Eda prevede compiti di rafforzamento della base industriale e tecnologica della difesa europea (Edtib), ma non di regolamentazione del mercato della difesa.  
Fino all’approvazione della direttiva 2009/81/Ce e, precedentemente, della comunicazione interpretativa sull’applicazione dell’art. 296<sup>30</sup> del Trattato che istituisce la Comunità europea agli appalti pubblici della difesa (2006), ovvero quando la possibilità di esenzione dalle regole del mercato comune era amplissima, si riteneva che fuori Trattato ci fosse spazio per un intervento Eda in campo regolamentare (finora svolto dalla direzione Industria e Mercato, anche a beneficio della Edtib). Ma questo spazio, fortemente ridotto dal Trattato, lo sarà ancor di più con l’entrata in vigore della Direttiva, e la Ce rivendica l’esclusività della competenza di regolamentazione ribadendo per l’Eda il compito primario del rafforzamento della Edtib. L’Italia si è mantenuta neutrale sulla questione, ma

<sup>29</sup> Si veda anche la Decisione 2011/411/CFSP.

<sup>30</sup> Si veda nota 1.

gran parte degli addetti ai lavori ritiene che giuridicamente sia corretta la posizione della Ce<sup>31</sup>.

■ **Organi dell'Eda:**

- Il capo dell'Eda è l'Ar/Vp. Responsabile del suo funzionamento e della sua organizzazione, vigila affinché il Direttore esecutivo implementi gli orientamenti forniti dal Consiglio e le decisioni del Comitato direttivo.
- Il Comitato direttivo è l'organo decisionale dell'Eda. È composto da un rappresentante di ciascuno degli stati membri partecipanti abilitato a impegnare il proprio governo e da un rappresentante della Commissione (che non ha diritto di voto).
  - Si riunisce a livello di ministri della Difesa almeno due volte l'anno.
  - Il capo dell'Agenzia convoca e presiede le riunioni del Comitato direttivo, cui partecipano anche il Direttore esecutivo (o il suo rappresentante), il presidente dell'Eumc e i rappresentanti del Seae.
  - Possono essere invitati, per le questioni di interesse comune, il Segretario generale della Nato; i capi/presidenti di altre organizzazioni o gruppi le cui attività siano pertinenti a quelle dell'Agenzia, i rappresentanti di parti terze.
  - Decide a maggioranza qualificata, ma l'unanimità è sempre attivabile per interessi vitali nazionali.
- Il Direttore esecutivo, assistito dai suoi due vice, adotta tutte le misure necessarie per garantire l'efficienza e l'efficacia dell'attività dell'Agenzia. È nominato, con il suo vice, dal Comitato direttivo, su proposta del capo dell'Agenzia, per un periodo di tre anni.
- 

■ **Bilancio:** è proposto ogni anno, entro il 30 giugno, dal capo dell'Agenzia. Il progetto di bilancio comprende:

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

Le entrate comprendono:

- contributi degli stati membri partecipanti all'Eda in base al criterio del reddito nazionale lordo;
- entrate con destinazione specifica;
- altre entrate.

Il progetto di bilancio è approvato entro il 31 dicembre di ogni anno dal Comitato direttivo, che in tale occasione è presieduto dal capo dell'Agenzia o da un suo rappresentante. Dal 2005 al 2007 il bilancio Eda è stato di poco superiore ai 20 milioni di € (2005: 21.2 milioni di €; 2006: 22.3 milioni di €; 2007: 22.1 milioni di €). Negli anni successivi si è invece registrato un incremento (2008: 32,0 milioni di €; 2009: 29.5 milioni di €; 2010: 30, 5 milioni di €). Le stime per il 2011 e il 2012 sono rispettivamente

<sup>31</sup> Valerio Briani, Federica Di Camillo, Alessandro Marrone, "Le attività nel campo della sicurezza e della difesa" in Gianni Bonvicini e Alessandro Colombo (a cura di) *La politica estera dell'Italia*, Bologna: Il Mulino 2011.

di 31,7 milioni di € e di 30, 5 milioni di €. Le cifre per il 2013 dovrebbero essere identiche a quelle del 2012<sup>32</sup>.

La percentuale di bilancio dedicata a progetti e studi operativi si è finora assestata in media intorno al 25%.

- Programmi *ad hoc*: uno o più stati membri partecipanti o il Direttore esecutivo possono sottoporre al Comitato direttivo un progetto o un programma *ad hoc* di competenza dell'Agenzia. Oltre che gli stati partecipanti, anche il bilancio generale dell'Ue può contribuire ai programmi *ad hoc*, così come parti terze.

Nel luglio 2008 gli stati membri dell'Agenzia europea per la difesa hanno approvato il Capability Development Plan (Cdp), il cui scopo principale è definire le future necessità e priorità militari a supporto della Politica di sicurezza e difesa comune, per guidare lo sviluppo delle relative capacità. Il Cdp è inoltre volto a creare opportunità per cooperazioni e collaborazioni intergovernative, a fornire linee guida per le attività di Ricerca&Sviluppo, e a monitorare costantemente i progressi in fatto di sviluppo delle capacità.

Il documento è stato successivamente aggiornato nel marzo 2011. Nella prima stesura l'Agenzia europea per la difesa viene definita "Capability-driven Agency", nell'intenzione di dare alle Capabilities identificate nel documento una rilevanza particolare nell'attuazione della Psdc da parte degli stati membri. La revisione del 2011 dà un ulteriore slancio, in particolare sulla base del Headline Goal Process (si veda § 3.1.1.). Essa aggiorna le "top-priorities", e classifica le attività dell'Eda in quattro sottogruppi o "Strand":

- a: attività collegate al Headline Goal Process;
- b: attività relative ai trend futuri, anche in relazione con la Long Term Vision;
- c: attività concentrate sulla pianificazione nel medio periodo;
- d: attività volte ad identificare lessons learned dal recente passato.

**Centro Satellitare dell'Unione europea** (European Union Satellite Centre, Eusc, SatCen). Istituito con l'Azione comune 2001/555/Pesc del Consiglio del 20 luglio 2001 (aggiornata dalla Decisione del Consiglio 2011/297/Pesc del 23 maggio 2011), ha sede in Spagna (Torrejon de Ardoz, Madrid). Ha incorporato le pertinenti strutture dell'Ueo, configurando di fatto un trasferimento di un'agenzia dall'Ueo all'Ue, ed è operativo dal 1 gennaio 2002.

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

In situazione di crisis management, questi dati possono essere utilizzati per supportare il Situation Centre dell'Ue e il Military Staff nella formulazione di opzioni strategiche. Il centro non opera né possiede capacità satellitari, ma acquisisce immagini di terzi. La

<sup>32</sup> A febbraio 2012, i dati per il 2011 e 2012 sono da confermare a consuntivo.

supervisione politica delle attività dell'Eusc spetta al Cops che fornisce linee guida in tal senso. Il Ar/Vp presiede il Consiglio del Centro, riferendo poi al Consiglio Ue. Uno stato membro, la Commissione, un'organizzazione internazionale o uno stato terzo possono inoltrare una richiesta all'Ar/Vp per accedere ai prodotti del Centro nel rispetto della normativa sulla sicurezza (ad esempio, immagini satellitari prodotte dal Centro sono utilizzate dalla Monuc, la missione delle Nazioni Unite nella Repubblica Democratica del Congo).

Secondo il Rapporto annuale 2010, il bilancio a disposizione dell'Eusc è aumentato passando da circa 9 milioni di € (2001) a quasi 17 milioni di € (2011) in dieci anni di attività. Si tratta tuttavia quasi interamente di costi per il personale che per il 2011 ammontavano a quasi 11 milioni di €.

**Istituto dell'Ue per gli studi sulla sicurezza** (European Union Institute for Security Studies, Eu-Iss). Agenzia indipendente con sede a Parigi istituita con l'Azione comune 2001/554/Pesc del 20 luglio 2001. Ha incorporato le pertinenti strutture dell'Ueo, configurando di fatto (come per l'Eusc) un trasferimento di un'agenzia dall'Ueo all'Ue, ed è operativo dal 1 gennaio 2002.

■ **Mandato:** “contribuire allo sviluppo della Pesc, inclusa la Psdc, conducendo ricerche accademiche e analisi in settori di rilevante importanza”.

■ **Funzioni:**

- produce documenti di ricerca;
- organizza seminari;
- arricchisce il dialogo transatlantico;
- mantiene un network di contatti con gli altri think-tank europei;
- produce anche documenti confidenziali per le autorità degli stati membri, come pure papers accessibili ad un pubblico più ampio.

**Accademia europea di sicurezza e difesa** (European Security and Defence College, Esdc). Istituita con l'Azione comune 2005/575/Pesc del 18 Luglio 2005, è in attività dal gennaio 2006. L'Azione comune è stata successivamente sostituita dall'Azione comune 2008/550/Pesc.

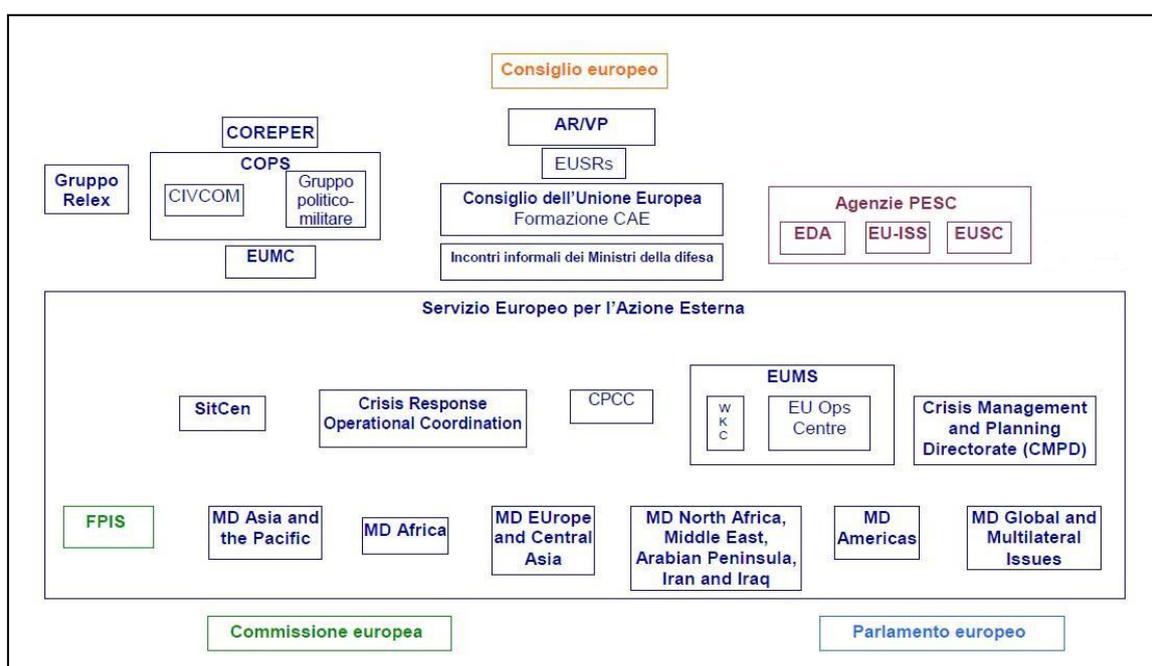
■ **Mandato:** favorire lo sviluppo di una cultura di sicurezza e difesa tra gli stati membri, mettendo in comune le capacità che l'Ue già possiede in questo settore.

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

Considerata la necessità di una sempre maggiore interoperabilità tra le forze armate dei paesi membri, nel novembre 2008 il Consiglio ha istituito l’**“Iniziativa europea per gli scambi di giovani ufficiali”** (European Young officers exchange Scheme). Il

programma, modellato sulla base del progetto Erasmus, mira a promuovere la mobilità di studenti e insegnanti impegnati presso i Collegi militari nazionali, che potranno così svolgere parte della loro formazione militare presso le strutture di un altro paese dell'Unione. Il programma sarà implementato su base nazionale e volontaria, in modo da tener conto delle specifiche esigenze di ciascuno stato membro.

## 2.2.2. Organigramma della Pesc/Psdc



## 2.3. Il processo decisionale della Pesc

Il Trattato di Lisbona ha apportato alcune modifiche strutturali al Titolo V, ma lascia sostanzialmente invariato il carattere intergovernativo del processo decisionale della Pesc. Il Titolo V, denominato "Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione e disposizioni specifiche sulla Politica estera e di sicurezza comune", è suddiviso in capo I (Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione) e capo II (Disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune). Le "Disposizioni sulla Politica di sicurezza e difesa comune" sono contenute nella Sezione 2 del capo II.

La Sezione I del capo II disciplina il processo decisionale dell'Unione in materia di politica estera e sicurezza. In base alle disposizioni contenute nel trattato, le competenze decisionali nel quadro della Pesc sono sostanzialmente affidate al Consiglio dell'Unione europea, che prende le decisioni necessarie per la definizione e l'attuazione della Pesc dietro indirizzo del Consiglio europeo. Pur non disponendo di un potere di iniziativa vero e proprio, il Consiglio europeo fornisce impulsi necessari allo sviluppo della Pesc, elaborando orientamenti generali e linee strategiche che vengono raccomandate al Consiglio. In base a quanto elaborato dal Consiglio europeo, il

---

Consiglio adotta decisioni che definiscono le azioni che l'Unione deve intraprendere e le posizioni che deve assumere, nomina i Rappresentanti speciali, adotta le decisioni che istituiscono una cooperazione rafforzata permanente e decide sulla natura delle spese a carico del bilancio dell'Unione. Nel contesto del Titolo V, Commissione europea, Parlamento europeo e Corte di Giustizia forniscono un contributo circoscritto e marginale alla definizione della politica estera e di sicurezza dell'Unione.

**Unanimità** (Art. 24.1, Art.26 e Art. 31.1 Tue). Il Consiglio europeo individua gli interessi strategici e definisce gli orientamenti generali della Politica estera e di sicurezza comune, ivi comprese le questioni che hanno implicazioni in materia di difesa. Il Consiglio prende le decisioni necessarie per la definizione e l'attuazione della Politica estera e di sicurezza comune in base agli orientamenti generali definiti dal Consiglio europeo. Pertanto, la politica estera e di sicurezza comune è definita dall'azione congiunta del Consiglio europeo e del Consiglio, che deliberano all'unanimità, salvo nei casi in cui sia previsto diversamente.

**Astensione costruttiva** (Art. 31 par. 1 Tue). Le astensioni di membri presenti o rappresentati non impediscono l'adozione di decisioni a norma del Titolo V. In caso di astensione dal voto, ciascun membro del Consiglio può motivare la propria astensione con una dichiarazione formale. In tal caso esso non è obbligato ad applicare la decisione, ma accetta che essa impegni l'Unione. In uno spirito di mutua solidarietà, lo stato membro interessato si astiene da azioni che possano contrastare o impedire l'azione dell'Unione basata su tale decisione e gli altri stati membri rispettano la sua posizione. Qualora i membri del Consiglio che motivano in tal modo la loro astensione rappresentino almeno un terzo degli stati membri che totalizzano almeno un terzo della popolazione dell'Unione, la decisione non è adottata.

**Maggioranza qualificata** (Art. 31. par. 2 e Art. 31. par. 3 Tue). Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata:

- quando adotta una decisione che definisce un'azione o una posizione dell'Unione, sulla base di una decisione del Consiglio europeo relativa agli interessi e obiettivi strategici dell'Unione;
- quando adotta una decisione che definisce un'azione o una posizione dell'Unione in base a una proposta dell'Ar/Vp dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza presentata in seguito a una richiesta specifica rivolta a quest'ultimo dal Consiglio europeo di sua iniziativa o su iniziativa dell'Ar/Vp.

Nel caso in cui, per specificati e vitali motivi di politica nazionale uno stato membro si opponga ad una decisione che richiede la maggioranza qualificata, non si procede alla votazione. Il Trattato stabilisce che l'Ar/Vp cerca, in stretta consultazione con lo stato membro interessato, una soluzione accettabile. Se tale soluzione non è individuata, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può chiedere che della questione sia investito il Consiglio europeo.

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

### 2.3.1. L'iter di gestione delle crisi

L'Unione europea ha sviluppato una serie di procedure flessibili al fine di migliorare l'interazione tra i diversi attori che intervengono nella gestione delle crisi. Particolare attenzione è dedicata al coordinamento tra gli aspetti civili e quelli militari, come auspicato anche nella Strategia europea in materia di Sicurezza.

Le procedure si dividono in diverse fasi:

■ **Fase di routine:** organi tra cui il Cops, il SitCen e la Policy Unit conducono costantemente attività di monitoraggio, pianificazione e di early-warning.

■ **Insorgere di una crisi ed elaborazione del Concetto di gestione della crisi (Crisis Management Concept, Cmc):** nel caso di sviluppo di una crisi, il Cops valuta l'opportunità di un'azione dell'Ue e sotto la sua direzione viene formulato (generalmente dall'Ar/Vp e/o da organi quali la Cpcc, il Comitato Militare dell'Ue, il CivCom ed il Pmg) un Cmc nel quale vengono descritti gli interessi politici e gli obiettivi dell'Unione ed individuate le opzioni strategiche più rilevanti per rispondere ed uscire dalla crisi.

■ **Approvazione del Cmc e sviluppo delle opzioni strategiche:** previo esame in seno al Coreper II, il Cmc viene approvato dal Cae. Successivamente il Cops sottopone il Cmc al Comitato Militare dell'Ue per lo sviluppo delle opzioni strategiche militari se è prevista una missione militare, oppure al CivCom in collaborazione con la Cpcc per lo sviluppo delle opzioni strategiche civili se è invece prevista un'operazione civile. La Commissione può proporre in questa fase il suo punto di vista e le possibili misure complementari. Le opzioni strategiche sono trasmesse al Coreper/Consiglio Ue dal Cops.

■ **Decisione formale di agire e stesura dei documenti programmatici:** nel corso di una riunione preparata dal Coreper II, il Cae adotta una Decisione che istituisce un'azione comune, generalmente elaborata dal Gruppo Relex nella quale sono contenuti nel dettaglio la base giuridica, il mandato, le disposizioni finanziarie, gli obiettivi e la durata dell'operazione. Il Cae convalida in questo modo le opzioni strategiche formulate durante la fase precedente, in particolare quelle riguardanti la catena di comando. In questo frangente può anche decidere di nominare un Rappresentante speciale per l'area in questione.

- Nel caso di un'operazione militare, ha luogo in questo momento la valutazione della possibilità di richiedere alla Nato l'utilizzo dei suoi assets nel quadro degli accordi Berlin Plus (si veda § 3.2.1.). La decisione provvede a nominare il Comandante dell'Operazione (Capo missione, nel caso di missioni civili e di polizia) ed il Comando dell'operazione (Operational Headquarters, Ohq), responsabili dell'elaborazione del Concetto Operativo (Concept of Operations, ConOps) e del Piano di esecuzione dell'operazione (Oplan) sulla scorta della Direttiva Militare di Attivazione (Initiating Military Directive, Imd) precedentemente preparata dal Comitato Militare e poi approvata dal Cops. Il ConOps e l'Oplan sono poi sottoposti al Cops per l'approvazione. A questo punto il Consiglio può adottare la decisione dell'avvio concreto dell'operazione, necessaria per lo spiegamento delle forze.

- In caso di operazioni civili caratterizzate da particolare urgenza, il ConOps può essere formulato dalla Cpcc per il CivCom e per il Cops anche prima dell'adozione dell'Azione comune. A sua volta l'Azione comune può autorizzare il dispiegamento sul campo anche prima dell'elaborazione dell'Oplan da parte della Cpcc.

■ **Attuazione delle misure approvate:** il Cops, sotto la responsabilità del Consiglio, esercita il controllo politico e la direzione strategica dell'operazione. Il Rappresentante speciale dell'Ue e il Comandante dell'Operazione sono tenuti a riferire al Cops regolarmente sull'andamento delle attività.

■ **Modifiche in corso e valutazione finale:** il Cops prende in considerazione l'eventuale necessità di modifiche da apportare durante lo svolgimento dell'operazione e la possibilità di concludere alcune o tutte le attività. Al termine dell'operazione ha luogo il processo di valutazione ed individuazione delle lessons learned.

---

### Parte III. La politica di sicurezza e di difesa comune: profilo operativo

#### 3.1. Le capacità dell'unione europea

##### 3.1.1. Le capacità militari

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

###### 3.1.1.1. Helsinki Headline Goal

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

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

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

Maggio 2003: il Consiglio Affari generali e relazioni esterne dichiara raggiunta la piena capacità operativa dell'Unione per attuare le Missioni di Petersberg. Vengono tuttavia evidenziati alcuni deficit (tempi di stanziamento delle truppe; capacità di gestire interventi particolarmente intensi ed impegnativi, in particolare nel caso di missioni concomitanti) che gli stati membri si impegnano a colmare nel corso degli anni.

###### 3.1.1.2. Headline Goal 2010

È stato approvato dal Consiglio Affari generali e relazioni esterne nel maggio 2004 con l'intento di implementare le capacità militari dell'Unione in seguito all'adozione della Strategia europea in materia di sicurezza, che ha esteso il campo d'azione delle Missioni di Petersberg. L'Headline Goal 2010 pone al centro degli sforzi europei tre elementi **qualitativi**: interoperabilità, schierabilità e sostenibilità. I due obiettivi

principali sono, da un lato, il miglior utilizzo delle risorse disponibili attraverso la condivisione delle capacità militari degli stati membri dell'Unione europea e, dall'altro, il potenziamento della forza europea di reazione rapida attraverso l'introduzione dei **battlegroups**.

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

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

Uno dei principali traguardi dell'Headline Goal 2010 è rappresentato dall'istituzione dei battlegroups (§ 3.1.1.3.). Ancora oggi, i maggiori deficit in riferimento alle capacità militari riguardano il reperimento delle informazioni, il trasporto tattico e strategico e la protezione delle forze. A novembre 2010, il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione sullo sviluppo delle capacità civili-militari, attraverso la quale chiede agli stati membri di mantenere fede agli impegni precedentemente presi in questo ambito.

Tre le iniziative finora intraprese al fine di assicurare una gestione migliore delle risorse disponibili emerge il Military Satellite Communications Project. A questa si aggiunge la nomina nel febbraio 2008 di un Team per lo sviluppo dell'European Air Transport Fleet (Eatf) da parte dell'Eda, allo scopo di creare un network tra gli stati membri per un migliore utilizzo delle risorse disponibili nel campo dei trasporti militari (terrestre, aereo e marittimo).

In questo stesso ambito, si inserisce anche il Capability Development Plan dell'Eda, nella sua versione aggiornata al 2011. Esso, infatti, elabora, anche alla luce di quanto stabilito nell'Headline Goal 2010, una valutazione dei risultati raggiunti dall'Unione europea nell'ambito delle capacità militari, oltre che una lista di priorità per il futuro. Il rapporto tra Headline Goal 2010 e Capability Development Plan si basa dunque sulla complementarità: l'"Headline Goal Process" viene infatti esplicitamente menzionato

nel documento di revisione del Cdp come base dalla quale viene aggiornato il programma dell'Eda. Il Cdp è considerato un tassello verso un obiettivo più a lungo termine: quello di assicurare una convergenza delle capacità militari degli stati membri.

### 3.1.1.3. *Battlegroups*

I Battlegroups sono forze nazionali o multinazionali composte da circa 1.500 uomini dispiegabili entro 10 giorni dalla decisione politica e sostenibili fino a 120 giorni. Sono componenti della Forza di reazione rapida Ue completi di elementi di supporto tattico e logistico (in particolare gli Operational Headquarters - Comandi operativi - sono quelli messi a disposizione da una delle cinque "nazioni-quadro"<sup>33</sup> e il loro comando è in capo alla nazione leader del battlegroup di riferimento). I battlegroups possono essere impiegati in operazioni di intervento rapido e a supporto iniziale del dispiegamento di altre missioni (anche non Ue). I primi tre battlegroups sono stati forniti su base nazionale da Francia, Italia e Regno Unito nel 2005. Nel 2007 il meccanismo ha raggiunto la piena capacità operativa, ovvero la disponibilità di due battlegroups a semestre, che permette la condotta simultanea di due interventi. Ulteriori avanzamenti verso una capacità di risposta interforze in tale ambito dovranno coinvolgere anche assetti aerei e navali. Ad oggi, i battlegroups non sono mai stati utilizzati.

---

<sup>33</sup> Si veda § 3.2.

Tabella 3 - Impegni europei in materia di EU battlegroups 2008-2014

| Semestre di riferimento | Stati partecipanti                                  | Nazione leader** |
|-------------------------|---|------------------|
| 2008 - 1                | Svezia, Finlandia, Estonia, Norvegia, Irlanda       | Svezia           |
|                         | Spagna, Francia, Germania, Portogallo               | Spagna           |
| 2008 - 2                | Germania, Francia, Spagna, Belgio, Lussemburgo      | Germania         |
|                         | Regno Unito   | Regno Unito      |
| 2009 - 1                | Italia, Spagna, Portogallo, Grecia                  | Italia           |
|                         | Grecia, Bulgaria, Cipro, Romania                    | Grecia           |
| 2009 - 2                | Repubblica Ceca, Slovacchia                         | Repubblica Ceca  |
|                         | Belgio, Francia                                     | Belgio           |
| 2010 - 1                | Polonia, Germania, Lettonia, Lituania, Slovacchia   | Polonia          |
|                         | Regno Unito, Paesi Bassi                            | Regno Unito      |
| 2010 - 2                | Italia, Romania, Turchia                            | Italia           |
|                         | <i>vacante</i>                                      | <i>vacante</i>   |
| 2011 - 1                | Paesi Bassi, Germania, Finlandia, Austria, Lituania | Paesi Bassi      |
|                         | Svezia, Finlandia, Estonia, Norvegia, Irlanda       | Svezia           |
| 2011 - 2                | Grecia, Bulgaria, Cipro, Romania                    | Grecia           |
|                         | Portogallo, Spagna, Francia, Italia                 | Portogallo       |
| 2012 - 1                | Francia, Belgio, Lussemburgo                        | Francia          |
|                         | <i>vacante</i>                                      | <i>vacante</i>   |
| 2012- 2                 | Italia, Slovenia, Ungheria                          | Italia           |
|                         | Germania, Austria, Rep. Ceca, Irlanda, Croazia*     | Germania         |
| 2013 - 1                | Polonia, Germania, Francia                          | Polonia          |
|                         | Belgio, Lussemburgo, Francia*                       | Belgio           |
| 2013 - 2                | Regno Unito, Svezia                                 | Regno Unito      |
|                         | <i>vacante</i>                                      | <i>vacante</i>   |
| 2014 - 1                | Grecia*, Bulgaria*, Romania, Cipro                  | Grecia*          |
|                         | Svezia*   | Svezia*          |
| 2014 - 2                | Belgio, Olanda*, Germania, Lussemburgo, Spagna      | Belgio           |
|                         | Spagna, Italia                                      | Spagna           |
| 2015 - 1                | Francia, Belgio*                                    | Francia          |
|                         | <i>vacante</i>                                      | <i>vacante</i>   |

\* Partecipazione non confermata

\*\* La nazione leader detiene il comando delle forze, a livello di Operational Headquarters (si veda § 3.2.1.)

Fonte: French Embassy, Guide to the ESDP, novembre 2008 (fino al primo semestre 2011). Fonte: EU Battlegroup-GlobalSecurity.org, [www.globalsecurity.org/military/world/europe/eu-battlegroups.htm](http://www.globalsecurity.org/military/world/europe/eu-battlegroups.htm) (dal secondo semestre 2011).

### 3.1.1.4. Forze multinazionali

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

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

- missioni umanitarie o di evacuazione;
- missioni di peace-keeping;
- missioni di forze di combattimento per la gestione delle crisi, incluse missioni di peace-enforcement;
- operazioni di disarmo;
- assistenza e consulenza militare
- missioni di stabilizzazione post-conflitto;
- lotta contro il terrorismo.

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

Sebbene il suo utilizzo prioritario sia legato alle attività dell'Unione europea (dichiarata Forza a disposizione dell'Unione europea, "Force Answerable to the EU", FaWeu), Eurofor può essere impiegata anche in missioni internazionali in ambito Onu o Nato. Eurofor è stata dispiegata per la prima volta nel periodo novembre 2000-aprile 2001, in supporto all'operazione "Joint Guardian" in Albania. Nel 2003 Eurofor ha contribuito all'Operazione Concordia, missione militare europea nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, mentre tra il 2006 e il 2007 ha supportato le forze europee coinvolte nella Operazione Althea in Bosnia Erzegovina. Eurofor ha inoltre costituito il Battlegroup 2011 - 2° semestre (1 luglio- 31 dicembre).

**Euromarfor.** La Forza marittima europea (Euromarfor) origina dalla stessa iniziativa politica che ha portato Francia, Italia, Spagna e Portogallo alla creazione di Eurofor. Si tratta di una forza marittima multinazionale, non permanente, ma pre-strutturata, con capacità aeronavali e anfibia, in grado di rispondere alle necessità di intervento dell'Unione europea; non è tuttavia escluso il suo utilizzo a supporto di altre organizzazioni internazionali. Così come Eurofor, la Forza marittima europea può

---

essere impiegata in missioni umanitarie e di evacuazione di civili, in missioni di mantenimento della pace ed in missioni di combattimento e di ristabilimento della pace.

Nel 2002 la forza navale è stata impiegata nella lotta al terrorismo globale attraverso un'operazione di raccolta informazioni, sorveglianza e riconoscimento nel Mediterraneo orientale, mentre nel 2003 ha contribuito all'operazione Resolute Behaviour lanciata a supporto dell'operazione a guida americana Enduring Freedom. Euromarfor ha operato sotto bandiera Onu, con il comando della Task Force Marittima della missione Unifil (Libano), da marzo 2008 a febbraio 2009 (Impartial Behaviour Operations). Nel corso degli anni 2010 e 2011, Euromarfor è stata attivata per la partecipazione ad alcune esercitazioni, sotto le bandiere portoghese, francese e spagnola. In occasione della terza Real World Operation, Euromarfor è stata attivata a dicembre 2011 per prendere parte all'operazione Atalanta dell'Eu Navfor, per la lotta alla pirateria nel Golfo di Aden e nel bacino somalo.

**Eurogendfor** (Gendarmeria europea). Nata su iniziativa di cinque stati membri dell'Unione (Francia, Italia, Olanda, Portogallo e Spagna), e con l'aggiunta della Romania entrata a far parte nel marzo 2009, la Gendarmeria europea risponde alla necessità di intervenire prontamente in missioni di sicurezza civile, sia per conto proprio sia parallelamente ad un intervento militare. Polonia e Lituania partecipano con le rispettive forze di polizia in qualità di "membri associati".

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

Dal 22 novembre 2007 Eurogendfor è ufficialmente parte della missione militare Ue Althea che opera in Bosnia Erzegovina, all'interno della quale la Gendarmeria ha assunto la responsabilità del quartier generale dell'Unità integrata di polizia (Ipu); dal dicembre 2009 collabora alla missione Nato Ntm-A in Afghanistan, con lo scopo di addestrare la polizia nazionale afgana; infine, da febbraio a dicembre 2010, Eurogendfor ha partecipato per la prima volta dalla sua istituzione ad una missione delle Nazioni Unite, Minustah Haiti, volta al supporto delle forze Onu nell'assistenza alla polizia nazionale di Haiti e alle agenzie umanitarie.

**Eurocorps**. Nata nel 1993 dal tentativo franco-tedesco di promuovere l'idea di Difesa europea, l'Eurocorps è una forza multinazionale, indipendente da qualsiasi organizzazione militare, che comprende reparti provenienti da Francia, Germania, Belgio, Spagna e Lussemburgo. Il quartier generale è situato a Strasburgo, in Francia, e dispone di un battaglione multinazionale di supporto (dai 380 ai 500 effettivi) che rimane permanentemente sotto il controllo del comando di Eurocorps. Italia, Turchia, Grecia e Polonia partecipano dal 2002 come nazioni associate. Nel dicembre 2011 la Polonia è stata ufficialmente invitata a diventare membro Eurocorps a tutti gli effetti entro il 2016.

Utilizzato inizialmente nello schema operativo di "sicurezza collettiva" dell'Alleanza atlantica, dal 1999 l'Eurocorps è diventato a tutti gli effetti una forza di intervento rapido a disposizione dell'Unione europea (nonché della Nato, in grado di partecipare anche a

operazioni di reazione alle crisi (assistenza umanitaria, peace keeping e peace enforcement).

Ad oggi l'Eurocorps non ha ancora preso parte ad operazioni militari condotte dall'Unione europea, ma ha contribuito a tre missioni guidate dalla Nato: tra il 1998 e il 1999 ha contribuito alle operazioni di Sfor in Bosnia Erzegovina, inviando 150 uomini a Sarajevo presso il quartier generale della missione; nel 2000 ha assunto il comando del quartier generale di Kfor III, in Kosovo, inviando nel teatro 350 soldati, mentre tra il 2004 e il 2005 ha assunto il comando del sesto mandato Isaf in Afghanistan, inviando presso il quartier generale di Kabul 450 militari. Eurocorps ha infine preso parte alla Nato Response Force 7 (Nrf 7) (luglio-dicembre 2006) e Nrf 15 (luglio-dicembre 2010) come Comando della componente di terra. Nato Response Force è una forza multinazionale di reazione rapida capace di rispondere ad un vasto spettro di possibili emergenze nel mondo e basata su un sistema rotatorio che prevede il dispiegamento di forze militari di diverse nazioni ogni sei mesi.

### 3.1.2. Le capacità civili

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

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

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

#### 3.1.2.2. *Civilian Headline Goal 2008*

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

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

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

- l'elaborazione dei presupposti per la pianificazione strategica e l'identificazione di scenari illustrativi (entro aprile 2005);
- la compilazione di una lista di esigenze sia in termini di capacità (personale, equipaggiamento, pianificazione, logistica e supporto), che in termini di comando e controllo (entro luglio 2005);

- 
- la valutazione dei contributi nazionali e l'identificazione di eventuali carenze in termini di capacità (entro la fine del 2005);
  - l'adozione di un processo di revisione e aggiornamento dello stesso Civilian Headline Goal.

### 3.1.2.3. Civilian Headline Goal 2010

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

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

L'Headline Goal prevedeva una doppia fase di consultazione, alla conclusione della quale, nel 2010, avrebbero dovuto essere presentate le Direttive ministeriali finali.

Nel dicembre 2010 il Consiglio ha deciso di estendere l'attuazione del Civilian Headline Goal 2010 oltre il 2010.

Le Conclusioni del Consiglio del 21 marzo 2011 sulle capacità civili della Pesc individuano le seguenti priorità:

- reclutare personale qualificato e specializzato in numero sufficiente;
- sviluppare strumenti adeguati per le missioni, tra cui misure preparatorie più flessibili e migliori meccanismi di equipaggiamento per le missioni civili;
- perseguire l'attuazione di attività preparatorie per le missioni civili;
- rafforzare la valutazione dell'impatto e dell'attuazione delle lessons learned;
- rafforzare la cooperazione con paesi terzi e organizzazioni internazionali.

A conclusione del documento, il Consiglio invita l'Ar/Vp a presentare un report finale sull'Headline Goal 2010 entro la fine del 2011, allo scopo di indirizzare ulteriormente il lavoro del Consiglio. Ad oggi il documento non è stato presentato.

### 3.1.2.4. Forze civili a disposizione dell'Ue

In base agli obiettivi contenuti nei Civil Headline Goal, al momento gli stati membri dell'Unione sono in grado di mettere a disposizione per eventuali missioni internazionali per la prevenzione e la gestione delle crisi, le seguenti forze civili:<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Dati disponibili al 2009.

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

### 3.1.2.5. Civilian Response Teams

Il Civilian Headline Goal 2008 - approvato dal Consiglio europeo del dicembre 2004 - definisce un nuovo concetto, quello del Civilian Response Team (Crt). Si tratta di un team civile di reazione rapida nell'ambito del *civilian crisis management*, di dimensione e composizione variabile, composto da esperti degli stati membri. Tali esperti sono selezionati tra un pool di 100 esperti dell'Unione europea, pre-selezionati dagli stati membri.

Il dispiegamento di un Crt contribuisce al successo della *crisis management response* dell'Unione europea, migliorando quindi la coerenza di azione con altri attori, nonché più in generale contribuendo ad un incremento di livello della capacità di reazione rapida dell'Unione europea. Esso infatti era stato ideato allo scopo di colmare il gap esistente tra lo scoppio della crisi e il dispiegamento di una missione più ampia<sup>35</sup>.

I suoi obiettivi sono definiti come segue:

- valutare le situazioni di crisi e contribuire all'elaborazione del Crisis Management Concept, prima che venga adottato mediante una decisione del Consiglio;
- stabilire un'iniziale presenza rapida operativa sul campo, successivamente all'adozione della decisione da parte del Consiglio e supportare il dispiegamento della missione civile;
- fornire un rafforzamento dei meccanismi già esistenti dell'Unione europea per il *crisis management*, secondo necessità.

Concepito come strumento di reazione rapida, il Crt è mobilitato quando nessun altro meccanismo può essere altrettanto puntuale, effettivo o adeguato. La decisione iniziale per il dispiegamento di un Crt può essere assunta dal Cops, dall' Ar/Vp oppure dal Consiglio, prima che quest'ultimo adotti la Decisione per il dispiegamento della missione civile di riferimento. Se la decisione è già stata adottata, si procede con il dispiegamento del Crt secondo le procedure e gli obiettivi stabiliti dal Civilian Headline Goal 2008. Esso può essere mobilitato entro cinque giorni a partire dalla richiesta degli organi competenti: la sua durata non deve eccedere i tre mesi.

---

<sup>35</sup> Nicoletta Pirozzi, "L'Unione europea e la gestione delle crisi", in Gianni Boncivini (a cura di), *L'Unione europea attore di sicurezza regionale e globale*, Milano, Franco Angeli, 2010.

Nel rapporto finale dell'Headline Goal 2008, lo sviluppo del Crt è annotato tra i principali successi. Tuttavia, il documento lamenta un uso relativamente infrequente dei Crt e, in ogni caso, un'attivazione spesso individuale invece che di gruppo.

L'Headline Goal 2010 individua, tra i diversi obiettivi, l'attuazione di azioni concrete per il miglioramento del sistema Crt e della sua operabilità. Inoltre identifica il settore della Ssr come prossimo campo d'azione nel campo delle capacità civili dell'Unione.

Infine, nelle Conclusioni del dicembre 2011, il Consiglio chiede un ulteriore sviluppo e un utilizzo più sistematico dei Crt, così come del Security Sector Reform (Ssr) expert pool.

### 3.1.2.6. Security Sector Reform (Ssr) expert pool

Nel novembre 2008, il Consiglio ha approvato un framework concept document sulla creazione di un pool composto da esperti europei nell'ambito del Security Sector Reform (Ssr)<sup>36</sup>.

Il pool di esperti Ssr, una volta costituito, sarà composto da personale altamente qualificati, con una expertise ad ampio spettro geografico che consenta loro di efficacemente nei più vari compiti e missioni Ssr. Gli esperti dovranno provenire dagli stati membri, dalla Commissione europea e dal Seae. Inoltre, essi possono essere selezionati dal database dei Crt.

Il ricorso ad esperti Ssr varia a seconda delle esigenze: essi potranno partecipare a missioni Psdc (civili e/o militari, ancora in fase di preparazione oppure già dispiegate, come membri della missione o come supporto temporaneo) oppure ad iniziative della Commissione. In ogni caso, essi potranno essere impiegati dalla fase preparatoria/esplorativa a quella di pianificazione e poi di dispiegamento.

Potranno inoltre favorire la condivisione di expertise in materia di Ssr tra le istituzioni europee e gli stati membri e per contribuire alle riflessioni teoriche sul concetto di Ssr all'interno dell'Ue.

La creazione di un pool di esperti Ssr non è quindi un fine in se stesso, ma è strumentale allo sviluppo di una specifica expertise europea in materia che possa crescere ed arricchirsi grazie allo scambio di informazioni, alla condivisione di esperienze e di best practices. In tal senso, e per garantire la coerenza dell'azione esterna europea, è necessario garantire il massimo coordinamento tra le istituzioni Ue e gli stati membri.

<sup>36</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Security Sector Reform - draft document on deployable European expert teams* (14576/1/08), Bruxelles, 21 ottobre 2008, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st14/st14576-re01.en08.pdf> e Consiglio dell'Unione europea, *Security Sector Reform - deployable European Expert teams - Establishment of a pool of experts and deployment of experts* (13246/09), Bruxelles, 18 settembre 2009, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st13/st13246.en09.pdf>.

### 3.2. I quartieri generali dell'Unione europea

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

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

#### 3.2.1. La gestione delle operazioni Ue

■ **Operazioni militari condotte in autonomia dall'Unione europea.** Sono due le opzioni possibili:

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

Tra i paesi Ue che attualmente forniscono un comando dell'operazione, la cui messa a disposizione è prevista nel catalogo delle forze dell'Ue, vi sono il Regno Unito (Northwood), la Francia (Mont Valérien), la Germania (Potsdam), la Grecia (Larissa) e l'Italia (Roma, Centocelle). Ad esempio, l'Operazione Artemis e Eufor Ciad hanno utilizzato Mont Valérien come Operational Headquarters mentre Eufor Rd Congo Potsdam. Il quartier generale britannico è attualmente utilizzato per l'operazione militare marittima Eu Navfor.

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

2) **EU Operations Centre (EU OpsCentre)**: creato nel gennaio 2007 presso lo Stato maggiore Ue, è attivabile in caso di operazioni autonome con una componente militare condotte dall'Unione europea.

E' un'opzione aggiuntiva rispetto ai comandi nazionali, che restano l'opzione principale per la pianificazione e condotta delle operazioni militari autonome Ue. Si può ricorrere

---

ad esso per operazioni di circa 2.000 uomini che richiedano una componente sia civile che militare.

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

Nel caso di un'operazione di natura prevalentemente militare, circa 103 funzionari militari e civili sono in grado di avviare la pianificazione delle operazioni dopo cinque giorni dalla decisione assunta dai ministri. Il Centro raggiunge la piena capacità di comando dell'operazione non oltre 20 giorni dopo la decisione politica. Lo staff dell'OpsCentre dell'Ue è composto dal Key Nucleus permanente, costituito da personale double-hatted dello Stato maggiore Ue e da altri direttorati del Seae, inclusa la Cmpd, la Cpcc e i desk geografici, come pure da ulteriori rinforzi dai comandi nazionali degli stati membri. Essi conducono la pianificazione sotto l'autorità del Comandante delle operazioni.

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

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

Il 23 marzo 2012, il Consiglio dell'Unione europea ha deciso, per la prima volta, la sua attivazione.

La funzione dell'Operations Centre sarà quella di:

1. sostenere il Comandante delle operazioni civili a Bruxelles nella pianificazione operative e nella conduzione della nuova missione Regional Maritime Capacity Building (Rmcb);
2. sostenere il Comandante della missione Eutm Somalia, di stanza a Kampala (Uganda), e assicurare il coordinamento strategico con le altre missioni Psdc nel Corno d'Africa;
3. agire da collegamento con Eu Navfor Atalanta;
4. fornire supporto alla Cmpd;
5. facilitare l'interazione tra le missioni Psdc nel Corno d'Africa e le strutture a Bruxelles;
6. facilitare la cooperazione tra le missioni Psdc e il Rappresentante speciale dell'Ue per il Corno d'Africa.

L'Operations Centre si inserisce nelle catene di comando delle missioni esistenti favorendo l'interazione tra queste e con le autorità Ue a Bruxelles. Rimarrà attivo per un periodo di due anni, sotto il comando del capitano Ad van der Linde (Olanda), e ogni sei mesi ne verranno riesaminate attività e finanziamento.

■ **Operazioni militari Ue con attivazione degli accordi Berlin Plus (Nato).** Gli accordi Berlin Plus tra Ue e Nato sono stati negoziati nel 2002 sulla falsariga di un'intesa tra la Nato e l'Ueo (di cui l'Ue ha progressivamente assorbito le funzioni relative alla gestione delle crisi) raggiunta nel 1996 a Berlino (di qui il nome).

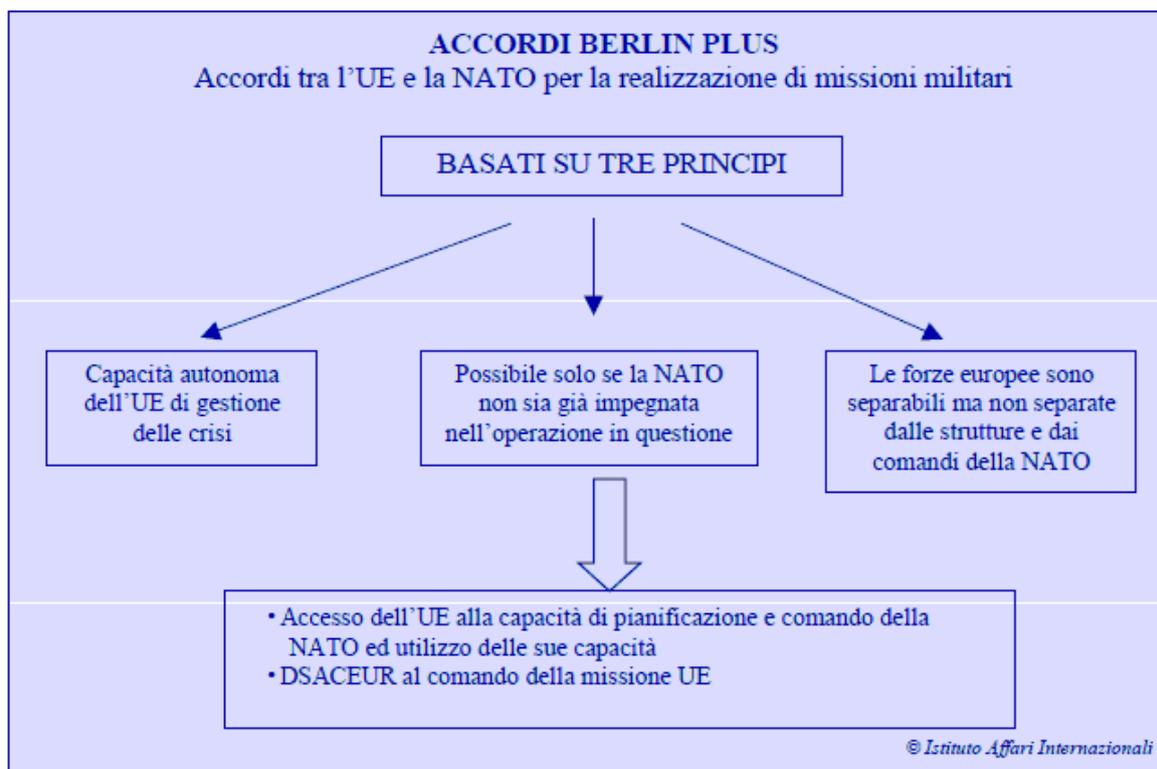
La versione integrale degli accordi è classificata<sup>37</sup>. Essi sono volti a permettere un supporto della Nato ad operazioni Ue, disponendo principalmente:

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

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

<sup>37</sup> L'accordo si compone di sette capitoli: accordo di sicurezza Ue/Nato; accesso assicurato alle capacità di pianificazione della Nato per operazioni Ue di gestione delle crisi; disponibilità di mezzi e capacità della Nato per le operazioni militari della Psdc; procedure per la messa a disposizione dell'Ue ed il ritorno nella disponibilità Nato di tali mezzi e capacità, termini di riferimento per l'impiego del Vice Comandante supremo delle forze alleate in Europa; modalità di consultazione reciproca nel contesto di un'operazione Psdc che si avvalga di mezzi e capacità della Nato; accordi per lo sviluppo in ambito Nato ed Ue di capacità militari e coerenti e tali da rafforzarsi a vicenda.

Figura 2 - Gli accordi Berlin Plus



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

In caso di attivazione degli accordi Berlin Plus, al vertice del Quartier generale supremo delle potenze alleate in Europa (Supreme Headquarters Allied Powers Europe = Nato Ohq), vi è il Supremo comandante alleato in Europa (Supreme Allied Commander Europe, Saceur), supportato dal suo vice, il Deputy Saceur (D-Saceur), e dal capo di Stato maggiore (tutti generali a quattro stelle). Il ruolo di Saceur è sempre attribuito ad un generale americano, mentre quelli di D-Saceur e quello di capo di Stato maggiore sono ora permanentemente assegnati, rispettivamente, al Regno Unito e alla Germania.

Inoltre, il D-Saceur riveste il ruolo di Comandante delle operazioni europee qualora l'Ue, in base agli accordi Berlin Plus, si avvalga degli assetti e delle capacità Nato. In questo caso, in supporto alla preparazione delle operazioni e al Comandante delle operazioni interviene la cellula permanente dell'Ue presso il Quartier generale supremo delle potenze alleate in Europa (Supreme Headquarters Allied Powers Europe, Shape). Decisa dall' "Agreement on Military Permanent Arrangements establishing a Nato Liaison Team at Eums and an EU cell at Shape" dell'ottobre 2005, è attiva dal marzo 2006; essa risulta composta da personale civile (4) e militare (14) dello European Union Staff Group proveniente da 18 paesi (Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Spagna, Svezia e Regno Unito).

### 3.3. Le catene di comando

#### 3.3.1. Le operazioni militari - Artemis Rd Congo

L'operazione militare Artemis Rd Congo è lanciata dall'Azione comune del Consiglio 2003/423/Pesc del 5 giugno 2003<sup>38</sup>, sulla base della risoluzione 1484 del Consiglio di Sicurezza dell'Onu del 30 maggio 2003<sup>39</sup>. La missione aveva natura temporanea ed è terminata ufficialmente il 1° settembre 2003. Nel definire il mandato della missione, l'Azione comune che la istituisce richiama direttamente la risoluzione 1484 del Consiglio di Sicurezza. Artemis Rd Congo svolgeva le sue funzioni nella città di Bunia (provincia dell'Ituri), dove le milizie Lendu e Hema si battevano per il controllo della città stessa. I suoi compiti erano: assistere la missione delle Nazioni Unite, Monuc; contribuire alla stabilizzazione della sicurezza nella città di Bunia e nella regione dell'Ituri; migliorare la situazione umanitaria in tali zone; proteggere l'aeroporto di Bunia e i profughi ed assicurare la protezione della popolazione civile. L'Azione comune designava la Francia come nazione-guida della coalizione e stabiliva l'istituzione del quartier generale delle operazioni a Parigi.

Per garantire coerenza alla risposta dell'Unione, la Presidenza, l'Ar/Vp, il Rappresentante speciale dell'Ue (Eusr), il Comandante delle operazioni (EU Operation Commander) ed il Comandante delle forze (EU Force Commander) assicurano il coordinamento delle rispettive attività nell'implementazione dell'Azione comune.

La Presidenza, in coordinamento con l'Ar/Vp, agisce come primario punto di contatto politico con le Nazioni Unite, laddove presenti, con le autorità locali, e con gli altri attori coinvolti.

I poteri decisionali relativi agli obiettivi ed al termine della missione sono attribuiti al Consiglio, assistito dall'Ar/Vp, che riceve rapporti dal Cops ad intervalli regolari.

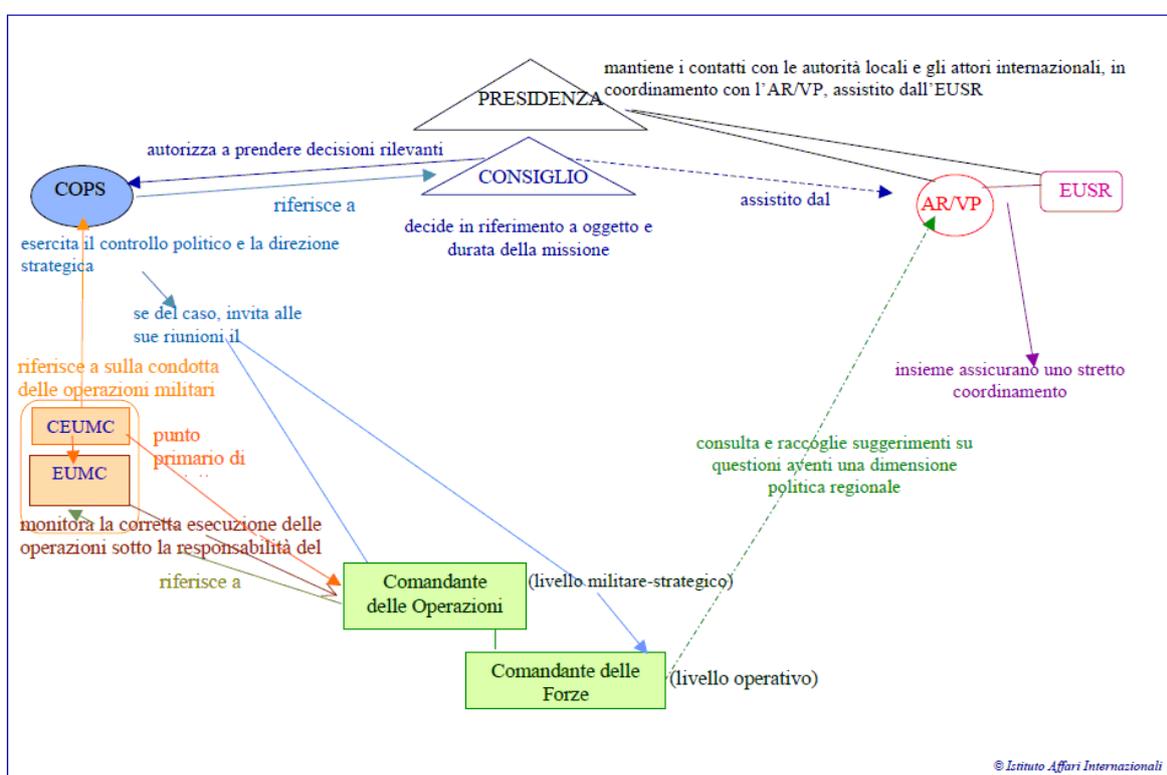
Sotto la responsabilità del Consiglio, il Cops esercita il controllo politico e la direzione strategica dell'operazione militare. Il Consiglio autorizza il Cops a prendere decisioni rilevanti, anche relativamente alla nomina del Comandante delle operazioni e/o il Comandante delle forze. Inoltre, viene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

<sup>38</sup> Azione comune del Consiglio 2003/423/Pesc del 5 giugno 2003, sull'operazione militare dell'Unione europea nella Repubblica Democratica del Congo.

<sup>39</sup> UN Security Council Resolution 1484, S/RES/1484, 30 May 2003

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

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



### 3.3.2. Le missioni civili - European Union Rule of Law Mission in Kosovo, Eulex Kosovo

Eulex è la più grande missione civile mai lanciata dall'Unione europea. E' stata ufficialmente istituita il 16 febbraio 2008 con l'approvazione dell'Azione comune 2008/124/Pesc del 4 febbraio 2008<sup>40</sup>. La missione ha, tra i suoi obiettivi, quelli di: assistere e supportare le autorità del Kosovo (forze di polizia, autorità giudiziarie e doganali) nel campo dello stato di diritto, nella lotta alla corruzione ed al crimine organizzato. Lo scopo è quello di creare un ambiente democratico e multi-etnico,

<sup>40</sup> Azione comune 2008/12/Pesc sulla missione dell'Unione europea per lo stato di diritto in Kosovo.

rispettoso dello stato di diritto, idoneo ad uno sviluppo economico sostenibile e con istituzioni che siano libere da interferenze politiche e in linea con le "best practices" europee e internazionali<sup>41</sup>. Si tratta di una missione tecnica con limitati poteri esecutivi. Il quartiere ufficiale si trova a Pristina. La missione terminerà quando le autorità kosovare avranno accumulato sufficiente esperienza per garantire lo stato di diritto nel paese.

Eulex Kosovo, ha una catena di comando unificata in linea con altre operazioni di gestione delle crisi dell'Unione.

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

Il Cops garantisce, sotto la responsabilità del Consiglio, il controllo politico e la direzione strategica della missione. A tal riguardo, il Consiglio autorizza il Cops a prendere le decisioni rilevanti in materia di controllo politico e direzione strategica delle operazioni (in accordo con il terzo paragrafo dell'Art. 38 Tue), incluso il potere nominare il capo della missione, su proposta dell'Ar/Vp, e di emendare l'Oplan. Il Cops invia al Consiglio rapporti a intervalli regolari, riceve rapporti dal Comandante dell'operazione civile e dal capo della missione su questioni rientranti nelle rispettive aree di responsabilità.

Il direttore della Cpcc (Civilian Planning and Conduct Capability Director) è il Comandante dell'operazione civile. Il Comandante dell'operazione civile, sotto il controllo politico e la direzione strategica del Cops, e la generale supervisione dell'Ar/Vp, esercita il comando della missione a livello strategico. Egli:

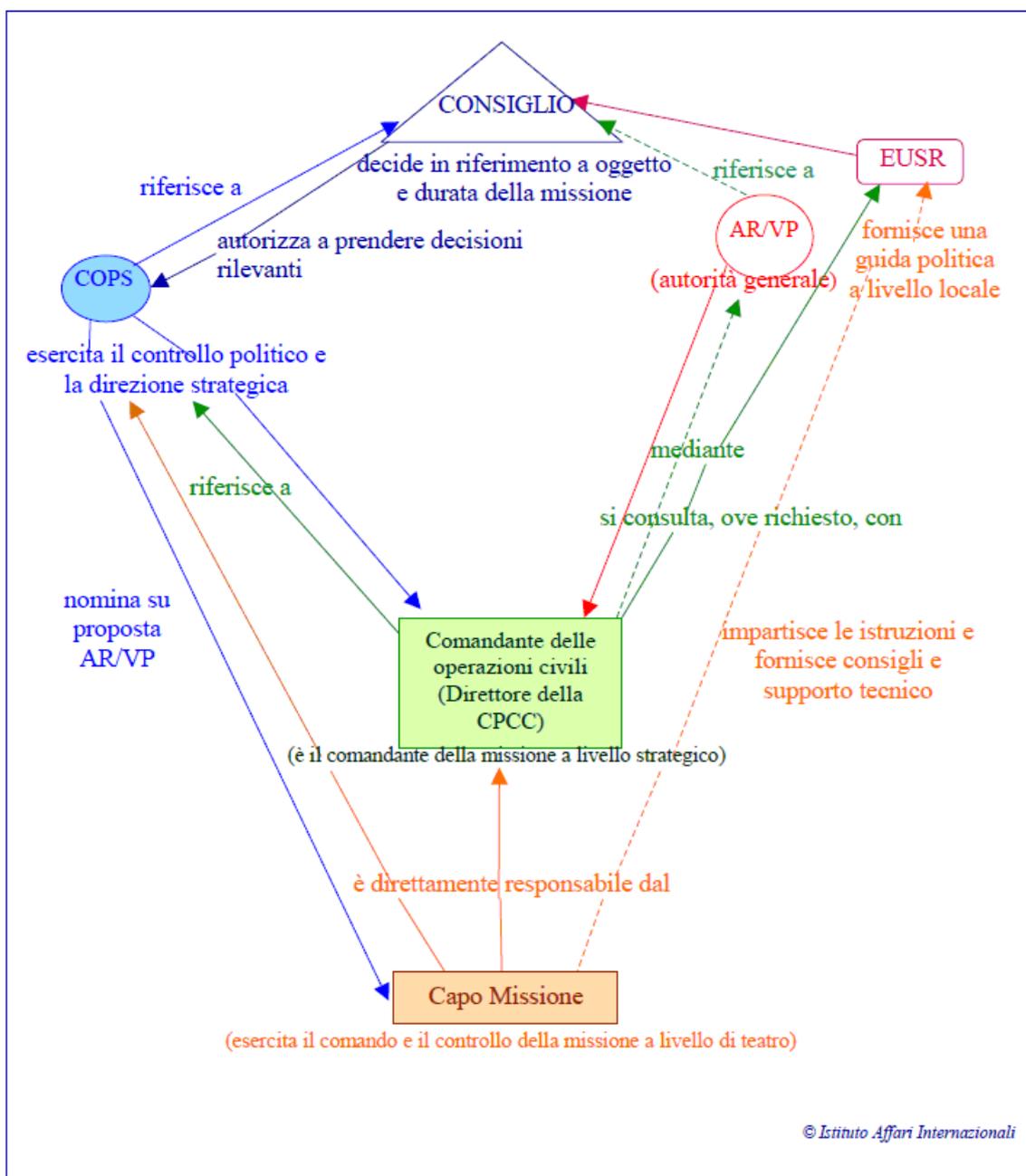
- assicura l'effettiva implementazione delle decisioni del Consiglio nonché del Cops;
- esercita il comando e il controllo della missione a livello strategico;
- fornisce istruzioni a livello strategico al capo della missione e gli fornisce consigli e sostegno tecnico;
- fa rapporto al Consiglio attraverso l'Ar/Vp;
- si consulta con l'Eusr.

Il capo della Missione esercita il comando e controllo della missione a livello di teatro ed è direttamente responsabile dinanzi al Comandante dell'operazione civile. Egli:

- esercita il controllo operativo sulla missione;
- esercita il comando e il controllo sul personale e sulle unità, insieme alla responsabilità logistica e amministrativa, sulle risorse e le informazioni a disposizione della missione;
- invia istruzioni a tutto lo staff per la condotta effettiva della missione nel teatro, assumendone il coordinamento e la gestione giornaliera, e seguendo le istruzioni a livello strategico del Comandante civile delle operazioni;
- assicura il coordinamento della missione con altri attori dell'Unione europea presenti nel territorio;
- garantisce la cooperazione tra Eulex Kosovo e le competenti attività kosovare, nonché altri attori internazionali, quali Nato/Kfor, Unmik, Osce, stati terzi e l'Ufficio civile internazionale.

<sup>41</sup> Articolo 2, Azione comune 2008/124/Pesc.

L'Eusr si consulta, quando necessario, con il Comandante dell'operazione civile; al contempo fornisce, senza pregiudizio della catena di comando, la guida politica locale al capo della missione.



### 3.3.3. Le missioni civili-militari - European Union Mission in Support of Security Sector Reform in Guinea-Bissau, EU Ssr Guinea-Bissau

La missione EU Ssr Guinea-Bissau è stata lanciata nel giugno 2008<sup>42</sup> ed è terminata il 30 settembre 2010. È stata condotta in partnership con la Repubblica della Guinea-Bissau, la quale ha mantenuto l'ownership dell'intero processo di riforma del settore della sicurezza. Lo scopo della missione era quello di fornire consiglio e assistenza alle autorità locali nel campo della Ssr, al fine di creare le condizioni per l'attuazione della strategia nazionale di riforma del settore della sicurezza (incluso, tra gli altri, il piano per la ristrutturazione delle forze armate e di sicurezza).

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

Il Cops, sotto la responsabilità del Consiglio, esercita il controllo politico e la direzione strategica della missione. Il Consiglio autorizza il Cops a prendere le decisioni rilevanti in materia di controllo politico e direzione strategica delle operazioni (in accordo con il terzo paragrafo dell'Art. 38 Tue), incluso il potere di nominare il capo della Missione, su proposta dell'Ar/Vp, e di emendare l'Oplan ed il ConOps. Il Cops fornisce regolarmente relazioni al Consiglio, mentre riceve su basi regolari rapporti da parte del Comandante dell'operazione civile e del capo della missione sulle attività di loro responsabilità. Il potere decisionale relativo agli obiettivi ed alla durata della missione resta in ogni caso nelle mani del Consiglio.

Il direttore della Cpcc (Civilian Planning and Conduct Capability Director) è il Comandante dell'operazione civile. Il Comandante dell'operazione civile, sotto il controllo politico e la direzione strategica del Cops e la generale supervisione dell'Ar/Vp, è il comandante della missione a livello strategico. Egli:

- assicura l'effettiva implementazione delle decisioni del Consiglio nonché del Cops;
- esercita il comando e il controllo della missione a livello strategico;
- fornisce istruzioni a livello strategico al capo della missione e gli fornisce consigli e sostegno tecnico;
- fa rapporto al Consiglio attraverso il Ar/Vp.

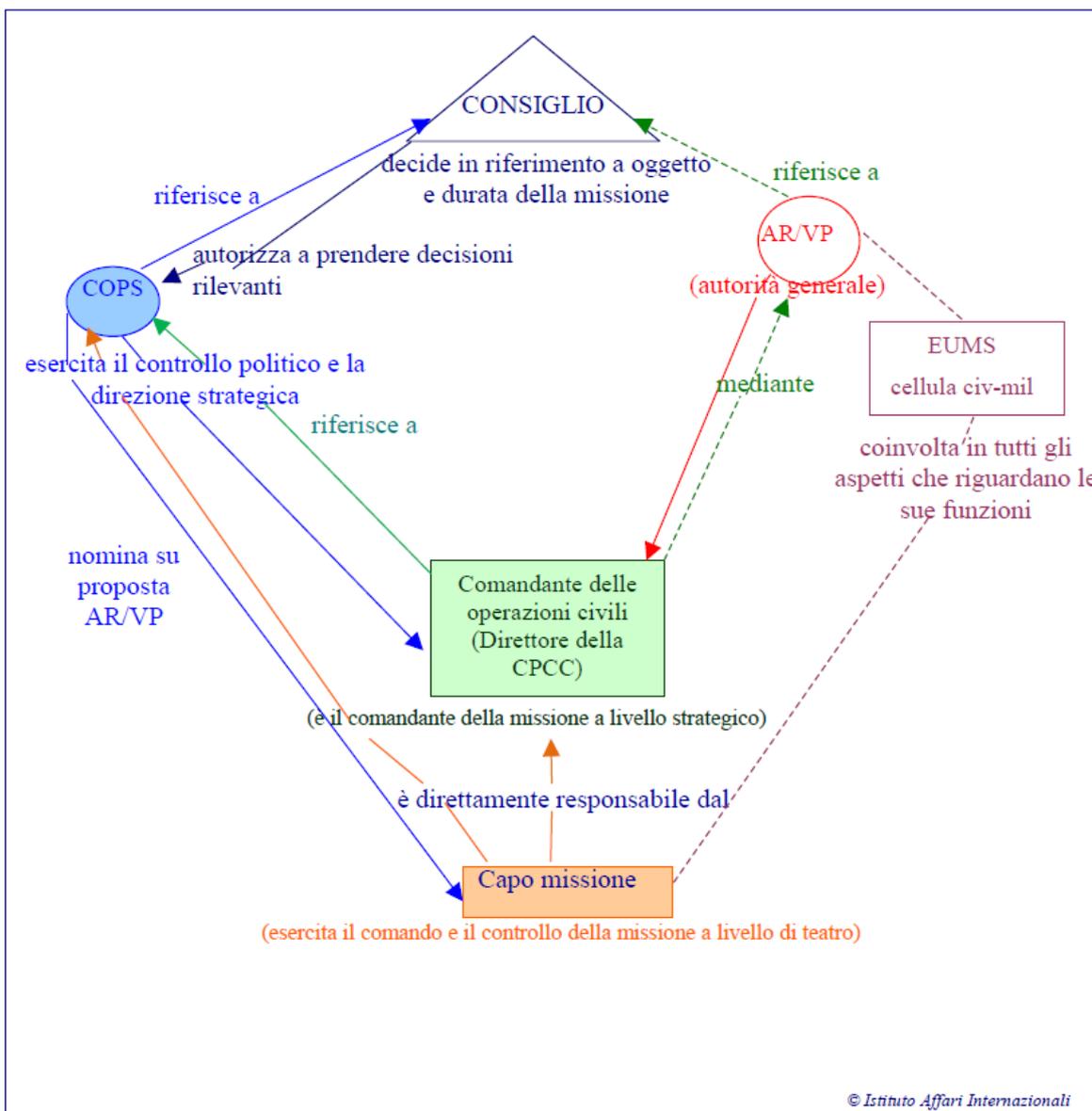
Il capo della missione assume la responsabilità ed esercita il comando ed il controllo della missione a livello di teatro. Così come assegnato dal Comandante dell'operazione civile, di fronte al quale è responsabile, egli:

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

<sup>42</sup> Azione comune 2008/112/Pesc sulla missione dell'Unione europea a supporto della riforma del settore della sicurezza nella Repubblica di Guinea-Bissau.

Assistito dall'Ar/Vp, il capo della missione elabora l'Oplan, che deve in ogni caso ottenere l'approvazione del Consiglio.

La Cellula civile-militare (Civ-Mil Cell) dell'Eums è coinvolta in tutti gli aspetti che riguardano le sue funzioni.



### **3.3.4. Le missioni integrate Ue-Nato - European Union Military Operation in Bosnia and Herzegovina, Althea Bosnia and Herzegovina**

La missione Althea BiH è stata lanciata ufficialmente il 2 dicembre 2004, dopo l'adozione da parte del Consiglio dell'Azione comune 2008/570/Pesc del 12 luglio 2004<sup>43</sup>. Tale decisione ha fatto seguito alla conclusione dell'operazione Sfor della Nato e all'adozione da parte del Consiglio di Sicurezza dell'Onu della risoluzione 1575, con la quale le Nazioni Unite hanno autorizzato il dispiegamento di una forza europea in Bosnia e Erzegovina. La missione ha due scopi principali: mantenere un ambiente sicuro e stabile e fornire assistenza e supporto nel processo di capacity-building e training al Ministero della Difesa e delle forze armate della BiH. Il Consiglio ha inoltre riconosciuto alla missione un ruolo fondamentale nell'assistenza al processo verso l'integrazione europea: la missione è dunque elemento essenziale della più ampia strategia dell'Ue per la BiH. La missione è condotta avvalendosi delle capacità della Nato, secondo quanto previsto negli "Accordi Berlin Plus".

Sotto la responsabilità del Consiglio, il Cops esercita il controllo politico e la direzione strategica dell'operazione militare. Il Consiglio autorizza il Cops a prendere le decisioni rilevanti (par. 3 art. 38 Tue), tra le quali si sottolinea il potere di emendare l'Oplan, la catena di comando e le regole d'ingaggio. Inoltre il Cops assume potere decisionale relativamente alla nomina del Comandante delle operazioni e del Comandante delle forze. Il Cops riferisce al Consiglio su base regolare e riceve rapporti dal Presidente del Comitato Militare dell'Ue (Ceumc), relativamente alla condotta delle operazioni militari. Il Cops può inoltre invitare il Comandante delle operazioni e il Comandante delle forze alle proprie riunioni.

I poteri decisionali relativi agli obiettivi ed al termine della missione sono attribuiti al Consiglio, assistito dall'Ar/Vp.

Senza pregiudizio per la catena di comando, il Comandante delle forze si consulta e prende in considerazione la guida politica dell'Eusr, con riferimento particolare ad ambiti nei quali l'Eusr ha un ruolo particolare e si impegna a considerare ogni sua richiesta. L'Eusr promuove il coordinamento politico dell'Unione europea in Bosnia Erzegovina e presiede un gruppo di coordinamento, formato da tutti gli attori Ue presenti nel campo.

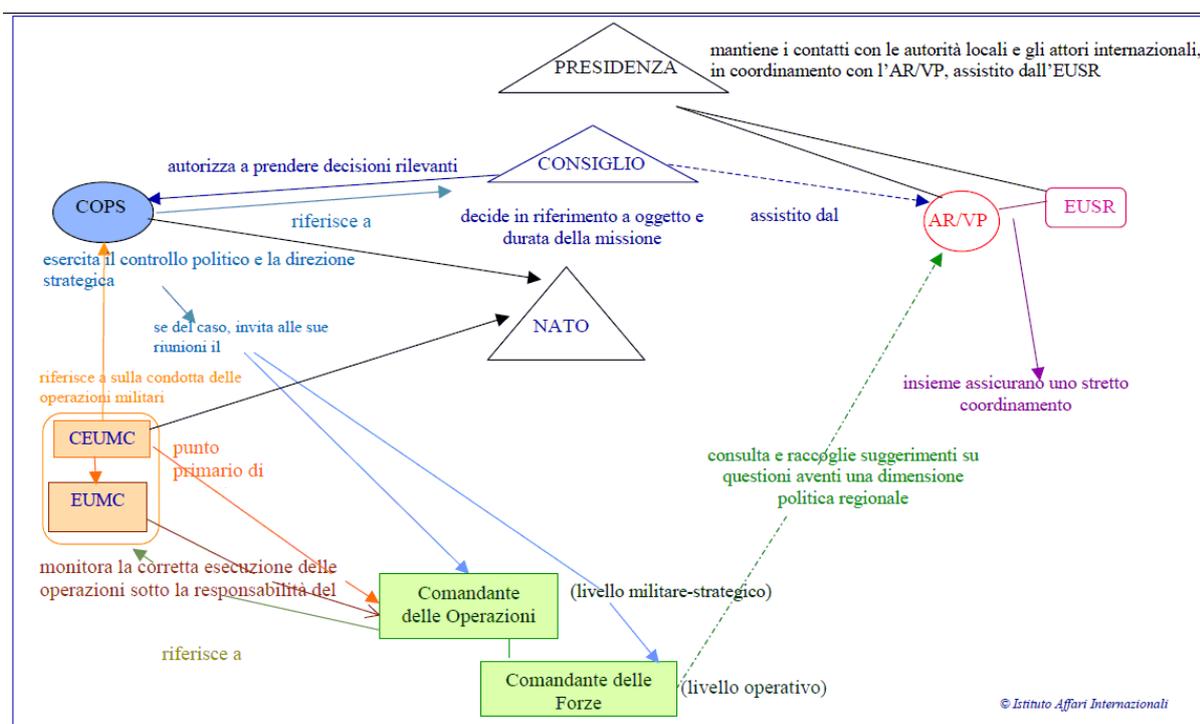
L'Eumc monitora la corretta esecuzione delle operazioni militari sotto la responsabilità del Comandante delle operazioni. L'Eumc inoltre riceve rapporti dal Comandante delle operazioni su base regolare. Infine può invitare il Comandante delle operazioni e il Comandante delle forze alle proprie riunioni. Il Ceumc agisce come il punto di contatto primario con il Comandante delle operazioni.

Per quanto riguarda i rapporti con la Nato, l'intera catena di comando delle forze dell'Unione europea rimane sotto il controllo politico e la direzione strategica dell'Ue per tutta la durata della missione. Il Comandante delle operazioni riferisce sulla condotta delle operazioni militari solo ad organi europei. La Nato è informata sugli

---

<sup>43</sup> Azione comune 2004/570/Pesc del 12 luglio 2004 sull'operazione militare dell'Unione europea in Bosnia e Herzegovina

sviluppi da organi competenti, quali il Cops e il Ceumc. L'Ar/VP è autorizzato a comunicare alla Nato e a parti terze informazioni classificate dell'Unione europea e documenti elaborati ai fini dell'operazione militare. Infine, le operazioni militari sono condotte con il ricorso alle risorse e alle capacità della Nato, sulla base degli accordi con la stessa.



### 3.4. Il finanziamento della Pesc e della Psdc (Art. 41 TUE)

■ **a carico del bilancio dell'Ue** (= bilancio comunitario, capitolo "relazioni esterne". Esiste tuttavia una certa flessibilità circa le linee di bilancio cui attribuire le spese):

- spese amministrative per la Pesc
- spese operative della Pesc, "eccetto le spese derivanti da operazioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa" (a meno che il Consiglio decida altrimenti all'unanimità).

Da ciò deriva che le missioni Psdc civili sono finanziate dal bilancio comunitario.

■ **a carico degli stati membri** (secondo un criterio di ripartizione basato sul prodotto nazionale lordo<sup>44</sup>): operazioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa, cioè le operazioni militari Psdc

<sup>44</sup> In realtà, il Consiglio ha dato un'interpretazione piuttosto restrittiva di questa disposizione. Infatti, tale criterio si adotta solo per una parte molto ristretta dei costi delle operazioni Psdc, quelli che rientrano nella categoria dei costi comuni.

### 3.4.1. Modalità di finanziamento delle operazioni militari Psdc

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

- "costs lie where they fall" = ogni stato paga le spese del suo contingente;
- meccanismo Athena.

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

### 3.4.2. Il meccanismo Athena

Istituito dalla decisione comune 2004/197/Pesc, del 23 febbraio 2004, e modificato dalla decisione comune 2008/975/Pesc del dicembre 2008, il meccanismo Athena è stato ulteriormente aggiornato dalla decisione 2011/871/Pesc del Consiglio del 19 dicembre 2011, che abroga quella del 2008.

Athena finanzia esclusivamente i costi comuni di:

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

Sono gli stati membri a finanziare Athena in modo proporzionale al Pil.

■ **Modalità di gestione di Athena:** Athena è gestito da un Comitato speciale, composto dai rappresentanti degli stati membri che contribuiscono al finanziamento di ciascuna operazione.

I Rappresentanti del Servizio europeo per l'azione esterna e della Commissione sono invitati a partecipare alle riunioni. Possono inoltre partecipare (ma non alle votazioni) gli stati terzi che contribuiscono al finanziamento dell'operazione. Anche il Comandante delle operazioni partecipa alle riunioni, ma non alle votazioni. Il Comitato speciale delibera all'unanimità e le sue deliberazioni sono vincolanti.

#### ■ **Elenco dei costi comuni a carico di Athena**

- Costi comuni indipendentemente dal momento in cui insorgano (anche non direttamente collegabili ad un'operazione specifica) - Allegato I decisione comune 2011/871/Pesc:
  - spese di missione sostenute dal Comandante dell'operazione per la presentazione dei conti dell'operazione al Comitato speciale;
  - risarcimento danni e costi a seguito di richieste di indennizzo;
  - costi per l'eventuale immagazzinamento di materiali acquistati in comune per un'operazione.
- Costi comuni operativi relativi alla fase preparatoria di un'operazione - Allegato II decisione comune 2011/871/Pesc:

- 
- costi incrementali delle missioni esplorative, di accertamento dei fatti e ricognizioni in vista di una specifica operazione Ue: trasporto, alloggio, mezzi di comunicazioni operative, ingaggio personale civile locale;
  - servizi medici: eventuali evacuazioni mediche d'urgenza di coloro che partecipano alle missioni esplorative e ai preparativi.
  - Costi comuni operativi relativi alla fase attiva (cioè dalla nomina del Comandante dell'operazione alla data in cui il comando cessa la sua attività) di un'operazione - Allegato III-A decisione comune 2011/871/Pesc):
    - Costi incrementali dei comandi rischierabili o fissi:
      - Definizione dei comandi i cui costi incrementali sono finanziati in comune:
        - elementi di comando e di supporto approvati dal piano Oplan;
        - Comando operativo (Ohq);
        - Comando della forza (Fhq);
        - Comando componente (Cchq).
      - Definizione dei costi incrementali finanziati in comune:
        - costi di trasporto;
        - spostamenti e alloggio (esempio, viaggi ufficiali necessari per l'operazione o da/verso Bruxelles);
        - trasporto/spostamenti dei QG nel teatro delle operazioni;
        - amministrazione: dalle attrezzature ai servizi contrattuali e le utenze;
        - personale civile ingaggiato nei comandi per esigenze dell'operazione: personale dell'Ue, di organizzazioni internazionali, locale;
        - comunicazione tra comandi e comandi e forze;
        - caserme e alloggi;
        - informazione del pubblico;
        - rappresentanza e ricevimento.
    - Costi incrementali per sostenere la forza nel suo insieme:
      - lavori relativi allo schieramento e alle infrastrutture (aeroporti, porti, ferrovie, strade, forniture di energia, acqua, depositi, movimento a terra e protezione passiva delle forze);
      - segni di identificazione;
      - servizi medici;
      - acquisizione di informazioni.
    - Costi incrementali per il ricorso dell'Ue a mezzi e capacità Nato.

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

Il Trattato di Lisbona dispone le seguenti modifiche del meccanismo di finanziamento:

- Accesso al bilancio dell'Ue per iniziative Pesc urgenti: per iniziative urgenti nell'ambito della Pesc (= preparativi di missioni di cui agli Articoli 42 e 43 □ Petersberg Tasks ampliati in base al Trattato di Lisbona) il Consiglio stabilisce le procedure specifiche per il rapido accesso agli stanziamenti del bilancio dell'Ue. Necessaria la previa consultazione del Parlamento europeo.
- Fondo iniziale costituito dai contributi degli stati membri: i preparativi delle missioni di cui sopra che non sono a carico del bilancio Ue sono finanziati mediante un

fondo iniziale costituito dai contributi degli stati membri. Su proposta del Ar/Vp, il Consiglio decide a maggioranza qualificata in merito a:

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

Il Consiglio autorizza l'Ar/Vp a ricorrere a tale fondo. Il Ar/Vp riferisce al Consiglio sull'esecuzione di tale mandato.

Il budget per la Pesc a disposizione per il 2012 è pari a circa 366, 4 milioni di euro.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Consiglio dell'Unione europea, *CFSP Budget Report - Monthly update as of 31 March 2012* (8401/12), Bruxelles, 2 aprile 2012, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st08/st08401.en12.pdf>.

## 3.5. Le missioni Psdc in corso

| Nome   | Base giuridica e quadro temporale*   | Obiettivi  | Quartieri generali   | Organico  |
|--|--|--|--|---|
| <b>Eufor Althea</b><br>Operazione militare dell'Ue in Bosnia Erzegovina  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 1575 (2004) del 22 novembre 2004</li> <li>• Accordi Berlin Plus</li> <li>• Azione comune del Consiglio 2004/570/Pesc del 12 luglio 2004</li> <li>• Azione comune 2007/720/Pesc dell'8 novembre 2007</li> <li>• UN Resolution 2019 (2011) del 16 novembre 2011</li> </ul> Dal 2 dicembre 2004 (in sostituzione della missione Nato SFOR) al 16 novembre 2012 | Contribuire alla creazione delle condizioni di sicurezza, gestire gli aspetti residuali degli Accordi di Dayton/Parigi del 1995 e garantire a tutti gli attori dell'Unione europea e della comunità internazionale la possibilità di svolgere i propri compiti in un ambiente sicuro | Supreme Headquarters Allied Powers Europe (Bruxelles) (Comando dell'operazione, Operational Headquarters, Ohq) Sarajevo (Comando delle forze, Force Headquarters, Fhq) | 1.400 militari  |
| <b>Eupm</b><br>Missione di polizia dell'Ue in Bosnia Erzegovina          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Azione comune 2002/210/Pesc dell'11 marzo 2002, in linea con l'Allegato 11 agli Accordi di Dayton/Parigi del 1995</li> <li>• Decisione del Consiglio 2010/755/Pesc dell'6 dicembre 2010.</li> </ul> Dal 1 gennaio 2003 (in sostituzione dell'International Police Task Force delle Nazioni Unite) a giugno 2012   | Organizzare attività di addestramento, monitoraggio ed ispezione al fine di dotare la Bosnia Erzegovina di un corpo di polizia in linea con gli standard europei ed internazionali   | Bruxelles (Cpcc**) Sarajevo (quartier generale)  | 34 funzionari di polizia internazionali + 47 funzionari di polizia locali |
| <b>Eulex Kosovo</b><br>Missione dell'Ue sullo stato di diritto in Kosovo | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Azione comune 2008/124/Pesc del 4 febbraio 2008</li> <li>• Decisione del Consiglio 2011/270/Pesc dell' 5 maggio 2011</li> </ul> Dal 16 febbraio 2008 al 12 giugno 2012  | Supportare le autorità del Kosovo mediante attività di monitoraggio, addestramento e consulenza in tutti gli ambiti relativi allo stato di diritto, in particolare la polizia e il sistema giudiziario   | Bruxelles (Cpcc) Pristina (quartier generale)  | 1.550 funzionari internazionali + 1.176 funzionari locali                 |
| <b>Eumm Georgia</b><br>Missione di vigilanza dell'Ue in Georgia          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Azione comune 2008/736/Pesc del 15 settembre 2008</li> <li>• Decisione del Consiglio 2011/536/Pesc del 12 settembre 2011</li> </ul> Dal 1 ottobre 2008 al 14 settembre 2012   | Contribuire alla stabilizzazione della Georgia e della regione circostante in linea con gli Accordi del 12 agosto e dell'8 settembre 2008 e le conseguenti misure di attuazione  | Bruxelles (Cpcc) Tblisi (quartier generale)  | 300 funzionari internazionali + 100 funzionari locali                     |

| Nome  | Base giuridica e quadro temporale*   | Obiettivi   | Quartieri generali   | Organico   |
|---|--|---|--|--|
| <b>Eupol Copps</b><br>Missione di polizia dell'Ue per i Territori Palestinesi                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>Azione comune 2005/797/Pesc del 14 novembre 2005</li> <li>Decisione del Consiglio 2011/858/Pesc del 19 dicembre 2011</li> </ul> Attiva dal 1 gennaio 2006, verrà probabilmente accorpata a EUBAM Rafah. E' estesa fino al 30 giugno 2012                      | Contribuire all'istituzione di un corpo di polizia efficace sotto direzione palestinese, in linea con gli standard internazionali   | Bruxelles (Cpcc)<br>Ramallah (quartier generale)   | 70 funzionari di polizia europei + 41 funzionari di polizia locali |
| <b>Eubam Rafah</b><br>Missione dell'Ue di assistenza alle frontiere per il valico di Rafah*** | <ul style="list-style-type: none"> <li>Azione comune 2005/889/Pesc del 12 dicembre 2005</li> <li>Decisione del Consiglio 2011/857/Pesc del 19 dicembre 2011</li> </ul> Attiva dal 24 novembre 2005, ad oggi si sta valutando una possibile fusione con EUPOL COOPS. E' estesa fino al 30 giugno 2012 | Assicurare una presenza come parte terza al fine di contribuire all'apertura del valico e di rafforzare la fiducia tra il governo di Israele e l'Autorità Palestinese   | Bruxelles (Cpcc)<br>Ashkelon (quartier generale)   | 9 funzionari internazionali + 8 funzionari locali                  |
| <b>Eujust Lex</b><br>Missione integrata dell'Ue sullo stato di diritto per l'Iraq             | <ul style="list-style-type: none"> <li>Azione comune 2005/190/Pesc del 7 marzo 2005</li> <li>Decisione del Consiglio 2011/380/Pesc del 21 giugno 2011</li> </ul> Dal 1 luglio 2005 al 30 giugno 2012   | Rafforzare lo stato di diritto, promuovere la cultura del rispetto dei diritti umani in Iraq ed offrire opportunità di sviluppo professionale per i funzionari iracheni delle varie componenti del settore della giustizia penale   | Bruxelles (attività di formazione e consulenza)<br>Baghdad (Liaison team e future attività pilota) | 56 funzionari  |
| <b>Eupol Afghanistan</b><br>Missione di polizia dell'Ue in Afghanistan                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>Azione comune 2007/369/Pesc del 30 maggio 2007</li> <li>Decisione del Consiglio 2011/473/Pesc del 25 luglio 2011</li> </ul> Dal 15 giugno 2007 al 31 maggio 2013  | Contribuire all'istituzione sotto direzione afghana di un corpo di polizia in linea con gli standard internazionali, in grado di garantire un'adeguata interazione con il sistema giudiziario penale, in accordo con la consulenza politica e l'opera di rafforzamento istituzionale degli altri attori della comunità internazionale | Bruxelles (Cpcc)<br>Kabul (quartier generale)  | 321 funzionari internazionali + 197 funzionari locali              |

| Nome  | Base giuridica e quadro temporale*  | Obiettivi  | Quartieri generali  | Organico                     |
|---|---|--|---|------------------------------|
| <b>Eu Navfor Somalia - Operazione Atalanta</b><br>Operazione militare dell'Ue volta a contribuire alla dissuasione, alla prevenzione e alla repressione degli atti di pirateria e delle rapine a mano armata al largo della Somalia | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 1814 (2008) del 15 maggio 2008, n. 1816 (2008) del 2 giugno 2008, n. 1838 (2008) del 7 ottobre 2008, n. 1846 del 2 dicembre 2008</li> <li>• Azione comune 2008/851/Pesc del 10 novembre 2008</li> <li>• Decisione del Consiglio 2010/766/ Pesc del 7 dicembre 2010</li> </ul> Dal 13 dicembre 2008 al 12 dicembre 2012 | Proteggere i convogli marittimi del Programma alimentare mondiale (Pam) che forniscono aiuti alimentari agli sfollati in Somalia e le navi vulnerabili che navigano al largo delle coste somale e contribuire alla deterrenza, la prevenzione e la repressione degli atti di pirateria e delle rapine a mano armata al largo della Somalia | Northwood (Regno Unito, Ohq)<br>SPS Numancia (Fregata spagnola presente in loco, Fhq) | 1.400 militari circa         |
| <b>Eutm</b><br>Missione dell'Ue per l'addestramento militare in Somalia   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Decisione del Consiglio 2010/96/Pesc del 15 febbraio 2010</li> <li>• Decisione del Consiglio 2011/483/Pesc del 28 luglio 2011</li> </ul> Dal 7 aprile 2010 la missione terminerà nel dicembre 2012, dopo due ulteriori periodi di addestramento della durata di sei mesi ciascuno.   | Addestrare le forze di sicurezza somale  | Uganda (quartier generale)  | 124 militari al massimo      |
| <b>Eupol Rd Congo</b><br>Missione di polizia dell'Ue nell'ambito della riforma del settore della sicurezza e della sua interfaccia con la giustizia nella Rep. Democratica del Congo  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Azione comune 2007/405/Pesc del 12 giugno 2007</li> <li>• Decisione del Consiglio 2011/537/Pesc del 12 settembre 2011</li> </ul> Dal 1 luglio 2007 al 30 settembre 2012  | Supportare la riforma del settore della sicurezza in riferimento alla creazione di una forza di polizia professionale e multietnica ed alla sua interazione con il sistema della giustizia   | Bruxelles (Cpcc)<br>Kinshasa (quartier generale)                                      | 50 funzionari internazionali |
| <b>Eusec Rd Congo</b><br>Missione dell'Ue di consulenza e di assistenza per la riforma del settore della sicurezza nella Rep. Democratica del Congo   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Azione comune 2005/355/Pesc del 2 maggio 2005</li> <li>• Decisione del Consiglio 2011/538/Pesc del 12 settembre 2011</li> </ul> Dall'8 giugno 2005 al 30 settembre 2012  | Fornire consulenza ed assistenza alle autorità congolese responsabili della sicurezza ed assicurare la promozione di politiche compatibili con il rispetto dei diritti umani, il diritto internazionale umanitario, gli standard democratici e lo stato di diritto   | Bruxelles (Cpcc)<br>Kinshasa (quartier generale)                                      | 51 esperti civili-militari   |

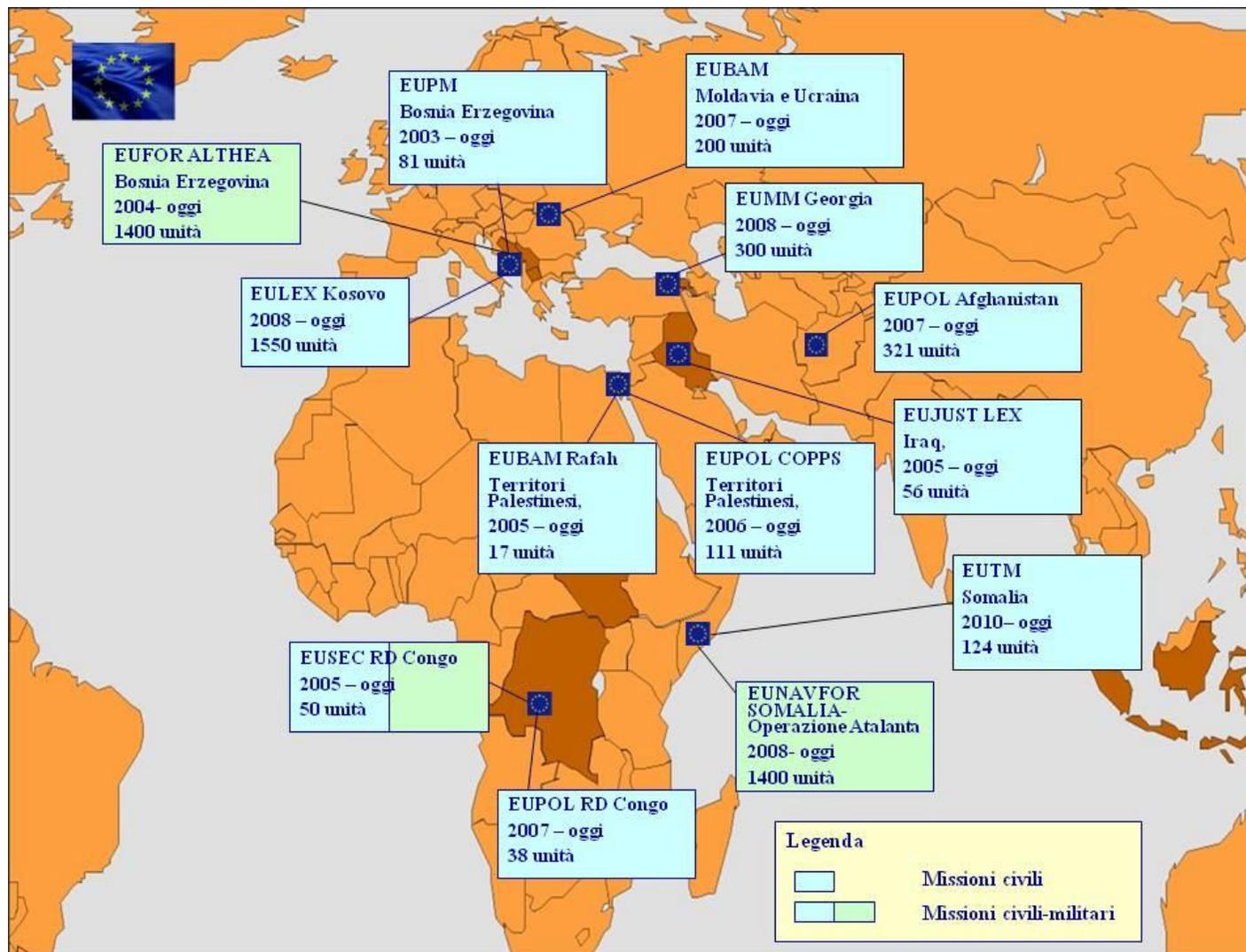
| Nome  | Base giuridica e quadro temporale*  | Obiettivi   | Quartieri generali                | Organico                                  |
|---|---|---|-----------------------------------|---|
| <b>Eubam Moldavia e Ucraina</b><br>Missione dell'Ue di assistenza per le zone di confine nella Repubblica di Moldavia e Ucraina | <ul style="list-style-type: none"> <li>Azione comune 2005/776/Pesc del 7 novembre 2005</li> </ul> Secondo i recenti accordi tra l'Ue e i governi di Moldavia e Ucraina la missione continuerà fino al 30 Novembre 2015. | Supportare i controlli doganali e di confine allo scopo di ostacolare e individuare attività di contrabbando, traffico di beni ed esseri umani, e frodi doganali, attraverso il supporto e l'addestramento  |                                   | 200 esperti sia internazionali che locali |
| <b>Eufor Libya</b><br><i>NB: L'operazione, pur autorizzata dal Consiglio, non è ancora stata dispiegata.</i>                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Decisione del Consiglio 2011/212/Pesc del 1 aprile 2011</li> </ul>   | Assistenza umanitaria in Libia, in particolare: <ul style="list-style-type: none"> <li>- contribuire alla sicurezza degli spostamenti ed evacuazione di profughi e rifugiati;</li> <li>- sostenere le attività delle agenzie umanitarie;</li> <li>- protezione della popolazione civile.</li> </ul> | Quartier generale operativo: Roma |   |

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

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

\*\*\* Le attività operative sono sospese dal giugno 2007 a causa di condizioni di sicurezza insufficienti. Il Cae del 26 maggio 2011 ha però confermato l'intenzione di riprendere le attività, ove le circostanze lo consentano.

Aggiornamento marzo 2012



Elaborazione IAI su dati del Consiglio dell'Unione europea.

---

## Riferimenti

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

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

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

Commissione europea, *The Multiannual Financial Framework: The Proposals on External Action Instruments* (MEMO/11/878), Brussels, 7 December 2011, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/878>

Commissione europea, *La strategia di sicurezza interna dell'Ue in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura* (COM(2010) 673 definitivo), 22 novembre 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0673:FIN:IT:PDF>

Consiglio europeo di Nizza, *Conclusioni della Presidenza, Allegato III dell'Allegato VI*, Nizza, 7-9 Dicembre 2000, [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/it/ec/00400-r1.%20ann.i0.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00400-r1.%20ann.i0.htm)

Consiglio dell'Unione europea, *Dichiarazione sul rafforzamento della sicurezza internazionale* (1671/08), Bruxelles, 3 dicembre 2008, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/08/st16/st16751.it08.pdf>

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

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

Consiglio dell'Unione europea, *Progetto di strategia di sicurezza interna per l'Unione europea: "Verso un modello di sicurezza europeo"* (5842/2/10), Bruxelles, 23 febbraio 2010, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/10/st05/st05842-re02.it10.pdf>

Consiglio dell'Unione europea, Segretariato generale, *Hierarchical View of the Directorate-General E - External and Political-Military Affairs*, Ufficio delle

---

Pubblicazioni, Bruxelles, 2009,  
<http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeID=7434>

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

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

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

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

European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Horizon 2020- The Framework Programme for Research and Innovation*, COM(2011) 808 final, Brussels, 30 November 2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0808:FIN:en:PDF>

European Security and Defence College, *Handbook CSDP, the Common Security and Defence Policy of the European Union*,  
[http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/csdp\\_handbook\\_web.pdf](http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/csdp_handbook_web.pdf)

French Delegation to the EU Political and Security Committee, *Guide to European Security and Defence Policy (ESDP)*, Bruxelles, November 2008,  
[http://www.rpfrance.eu/IMG/pdf/Guide\\_to\\_the\\_ESDP\\_nov.\\_2008\\_EN.pdf](http://www.rpfrance.eu/IMG/pdf/Guide_to_the_ESDP_nov._2008_EN.pdf)

Alessandro Marrone, Francesca Capano (a cura di), *Osservatorio sulla difesa europea*, Istituto Affari Internazionali, <http://www.iai.it/content.asp?langid=1&contentid=293>

Alessandro Marrone, Federica Di Camillo, Valerio Briani e Alessandro Riccardo Ungaro, "Le attività nel campo della sicurezza e difesa", in Gianni Bonvicini e Alessandro Colombo (a cura di), *La politica estera dell'Italia. Edizione 2011*, Bologna, Il Mulino, 2011, p. 69-76

Nicoletta Pirozzi, "L'Unione europea e a gestione delle crisi", in Gianni Bonvicini (a cura di), *L'Unione europea attore di sicurezza regionale e globale*, Quaderni del Centro Altiero Spinelli, Milano, Franco Angeli, 2010

Unione europea, *Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea* (versione consolidata del Trattato di Lisbona), in Gazzetta ufficiale Ue, n. C83/13 del 30 Marzo 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:IT:PDF>

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



#### Ultimi Documenti IAI

- 12 | 03 A. Colombo e E. Greco, L'Italia e la trasformazione dello scenario internazionale
- 12 | 02e B. Nascimbene, The "Push-back Policy" Struck Down Without Appeal? The European Court of Human Rights in *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*
- 12 | 02 B. Nascimbene, Condanna senza appello della "politica dei respingimenti"? La sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo *Hirsi e altri c. Italia*
- 12 | 01 A. Marrone, Forza NEC e la trasformazione delle Forze Armate italiane
- 11 | 15e M.C. Paciello, The Arab Spring: Socio-economic Challenges and Opportunities. Report Summary
- 11 | 15 M.C. Paciello, La primavera araba: sfide e opportunità economiche e sociali. Sintesi del rapporto
- 11 | 14 M. Haubrich-Seco, Re-thinking Western Policies in Light of the Arab Uprising. Report of the Transatlantic Security Symposium 2011
- 11 | 13 E. Alessandri and R. Matarazzo, Hanging Between Hope and Fear: Italians at the Heart of International Crisis
- 11 | 12 N. Ronzitti, Quale legittimità per le operazioni Nato e italiane in Libia?
- 11 | 11 G.L. Tosato, La Corte costituzionale tedesca e il futuro dell'euro
- 11 | 10 Istituto affari internazionali (a cura di), 'Lessons Learned' from Afghanistan
- 11 | 09 M. Emerson, N. Tocci, R. Youngs, J.-P. Cassarino, C. Egenhofer, G. Grevi and D. Gros, Global Matrix. A Conceptual and Organisational Framework for Researching the Future of Global Governance

#### 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 (*Affari Internazionali*), due collane monografiche (*IAI Quaderni* e *IAI Research Papers*) 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](mailto:iai@iai.it) - website: <http://www.iai.it>  
Per ordini: [iai\\_library@iai.it](mailto:iai_library@iai.it)