

quaderni **IAI**

ISSN 0075-1448

Verso un'eurozona della difesa

**Sviluppo delle flessibilità istituzionali
nelle politiche europee di sicurezza e difesa**

Giorgio Daviddi



Edizioni Nuova Cultura



Quaderni IAI

VERSO UN'EUROZONA DELLA DIFESA

**Sviluppo delle flessibilità istituzionali
nelle politiche europee di sicurezza e difesa**

di
Giorgio Daviddi



Edizioni Nuova Cultura

Questo Quaderno è pubblicato nell'ambito della Strategic partnership tra l'Istituto Affari Internazionali (Iai) e la Compagnia di San Paolo.

Quaderni IAI

Direzione: Natalino Ronzitti

La redazione di questo Quaderno IAI è stata curata da Sandra Passariello

Prima edizione dicembre 2012 - Edizioni Nuova Cultura

Per Istituto Affari Internazionali (IAI)
Via Angelo Brunetti 9 – I-00186 Roma
www.iai.it

Copyright © 2012 Edizioni Nuova Cultura - Roma

ISBN: 9788861349575

ISSN: 0075-1448

Copertina: Francesca Minnocci

Composizione grafica: Luca Mozzicarelli

Revisione a cura dell'Autore

È vietata la riproduzione non autorizzata, anche parziale, realizzata con qualsiasi mezzo, compresa la fotocopia, anche ad uso interno o didattico.

Indice

Introduzione, di <i>Gianni Bonvicini</i>	7
Lista delle abbreviazioni	9
Capitolo I - Il concetto di cooperazione rafforzata nelle politiche di sicurezza e difesa	
1. Premessa	11
2. Il principio di flessibilità e differenziazione nelle politiche di sicurezza e difesa.....	12
3. Closer cooperation esterne ai trattati: il concetto di avanguardia	16
4. Cooperazioni rafforzate e difesa: il concetto dei “willing and able” ed altre forme di collaborazione	22
Capitolo II - Il Trattato di Maastricht e i primi anni '90. La UEO come soluzione per una politica di difesa comune?	
1. Premessa	31
2. Un piccolo passo indietro: la rivitalizzazione dell'UEO	33
3. Il Trattato di Maastricht: le disposizioni sull'UEO	36
4. Le missioni di Petersberg e le operazioni degli anni '90	40
Capitolo III - Il Trattato di Amsterdam: un'occasione mancata. UEO e flessibilità dalla CIG 96-97 alle disposizioni del Trattato	
1. Premessa	45
2. La CIG 96-97: il dibattito sulla flessibilità	46
3. La CIG 96-97: il dibattito sulla UEO	56
4. Il Trattato di Amsterdam come occasione persa: il mancato inserimento delle cooperazioni rafforzate e Il pilastro	63
5. Il Trattato di Amsterdam come occasione persa: la mancata integrazione della UEO nella UE	68

Capitolo IV - La svolta di Nizza. La nascita della PESD e di una PESC più flessibile	
1. Premessa	75
2. La nascita della PESD, il tramonto della UEO	77
3. La CIG 2000: una PESC più flessibile?	82
4. Le disposizioni del Trattato di Nizza su flessibilità e difesa	92
Capitolo V - Il Trattato di Lisbona. Nuovo punto di partenza nella storia dell'integrazione	
1. Premessa	97
2. Dal fallimento della "Costituzione" al Trattato di Lisbona	98
3. Dalle divisioni "irachene" alla nascita della nuova PESC	103
Capitolo VI - Il Trattato di Lisbona. Le cooperazioni rafforzate e la difesa	
1. Premessa	109
2. Le cooperazioni rafforzate nelle disposizioni di TUE e TFUE	111
3. Missioni e flessibilità: il ritorno dei "willing and able"	113
4. L'Agenzia europea per la difesa e la cooperazione nel campo degli armamenti	116
5. La cooperazione strutturata permanente (CSP)	120
6. La clausola di mutua difesa e la fine dell'UEO	120
7. Le cd forze multinazionali al servizio della PSDC	122
Capitolo VII - La cooperazione strutturata permanente (CSP). Verso un'eurozona della difesa?	
1. Premessa	125
2. L'origine del concetto di cooperazione strutturata permanente	126
3. La CSP nel Trattato di Lisbona	129
Una riflessione conclusiva. La CSP: il dibattito, l'importanza storica	
1. Tante difficoltà, diverse interpretazioni	135
2. L'importanza storica della CSP	144
Bibliografia	147

Introduzione

Gianni Bonvicini

Il tema della differenziazione/flessibilità nel campo della difesa non è certamente nuovo né si applica alla sola Unione Europea. Esso ha cominciato ad essere dibattuto all'interno della Nato all'inizio degli anni Ottanta. Ad avviare le discussioni su questo concetto sono state le cosiddette operazioni fuori area, che la Nato ha cominciato a prendere in considerazione con riferimento ad interventi militari nel Medio Oriente¹ e, successivamente, nel Golfo Persico. A parte le disquisizioni dell'epoca sulla legittimità dell'estensione dei compiti Nato al di fuori della regione europea, il vero problema da affrontare era quello dell'adesione di tutti i membri di un'alleanza multilaterale come la Nato ad una concreta iniziativa militare. Non tutti infatti si trovavano nelle condizioni politiche ed operative per potere agire militarmente: nasce da qui il principio dei "Willing and Able" che di fatto si estenderà a tutta una serie di interventi occidentali, fino a quelli più recenti in Afghanistan e in Iraq. In quest'ultimo caso la formula adottata è stata quella di "Coalition of the Willing".

Ben più difficile è stato lo sforzo di inserire questo concetto nel quadro comunitario. La ragione di fondo è da far risalire agli ostacoli politici che gli europei hanno incontrato, fin dai tempi del fallimento della Comunità europea di difesa (CED) nel 1954, nel riproporre il tema della difesa comune all'interno dell'UE. Malgrado timidissimi accenni a cominciare dal Trattato di Maastricht fino a quello di Nizza, su una politica di

¹ Vedi J. COFFEY, G. BONVICINI, *The Atlantic Alliance and the Middle East*, Macmillan Press, London, 1989.

difesa che “eventualmente” potrà trasformarsi in una “difesa comune”, i progressi in questo campo sono stati estremamente cauti. Soprattutto si è esclusa l'estensione dei meccanismi di “cooperazione rafforzata” dal campo comunitario (Euro, Schengen, ecc.), e successivamente da quello della politica estera (con il trattato di Nizza), alle politiche di sicurezza e difesa.

Solo con il Trattato di Lisbona il concetto di differenziazione/flessibilità entra a pieno titolo nella sezione 2 del Titolo V relativa alle disposizioni sulla politica di sicurezza e difesa comune, tanto da prefigurare perfino la possibile creazione di una “Eurozona della Difesa”, attraverso il meccanismo della cooperazione strutturata permanente. Fino ad oggi, al momento della pubblicazione del presente quaderno, questo ambizioso traguardo è rimasto sulla carta e malgrado la buona volontà di alcuni paesi, fra i quali la Polonia al tempo del suo semestre di presidenza, l'argomento è stato accantonato. La spiegazione ufficiosa è che la crisi finanziaria e dell'Euro hanno completamente assorbito l'agenda del Consiglio europeo. In realtà manca la volontà politica a muoversi con decisione in questa direzione, pur comprendendo perfettamente che, in tempi di ristrettezze di bilancio per i paesi dell'Euro, una condivisione delle risorse in ambito difesa potrebbe in prospettiva portare ad un consistente risparmio per i bilanci nazionali. Il costo della Non-Europa-della-Difesa diventa quindi il tema dei prossimi anni.

Ci è sembrato perciò utile affrontare la questione del futuro della difesa europea in una prospettiva realistica di “cooperazione rafforzata”. Abbiamo quindi chiesto a Giorgio Daviddi di trasformare il suo lavoro di “tesi magistrale” sull'evoluzione del concetto di flessibilità nel campo della politica di sicurezza e difesa in un quaderno del nostro istituto. Giorgio Daviddi, con la supervisione del sottoscritto in qualità di relatore, ha ottenuto il massimo dei voti nella sessione di laurea di novembre 2011 alla Facoltà di Scienze Politiche di Roma Tre. La pubblicazione di questo lavoro di ricerca, oltre ad un riconoscimento, rappresenta anche un incoraggiamento alle giovani generazioni ad approfondire con serietà e competenza temi di attualità sull'evoluzione del processo di integrazione europea.

Lista delle abbreviazioni

ADM	Armi di Distruzione di Massa
CECA	Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio
CEE	Comunità Economica Europea
CIG	Conferenza Intergovernativa
CAGRE	Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne
CED	Comunità Europea di Difesa
COPS	Comitato Politico e di Sicurezza
CSP	Cooperazione Strutturata Permanente
CD	Common Defence
CDP	Common Defence Policy
CDU	Christian Democratic Union of Germany
CSU	Christian Social Union of Bavaria
DPC	Defence Planning Committee
EDA	European Defence Agency (Agenzia europea per la difesa)
EFTA	European Free Trade Association (Associazione europea per il libero scambio)
ELDO	European Launcher Development Organisation
ESA	European Space Agency (Agenzia spaziale europea)
ESC	European Security Council
ESRO	European Space Research Organisation
ESDI	European Security and Defence Identity
EUROCORPS	
EUROFOR	European Operational Rapid Force
EUROMARFOR	European Maritime Force
IEPG	Independent European Programm Group

LISTA DELLE ABBREVIAZIONI

MAE	Ministero degli Affari Esteri
MNF	Multinational Force in Lebanon
NATO	North Atlantic Treaty Organization (Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord)
NAC	North Atlantic Council
OCCAR	Organisation conjointe de coopération en matière d'armement
OEEC	The Organisation for the European Economic Cooperation
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OSCE	Organisation for Security and Cooperation in Europe
PESC	Politica estera e di sicurezza comune
PESD	Politica europea di sicurezza e difesa
PSCD	Politica di sicurezza e difesa comune
PHARE	Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies
PRAQ	Programme Régional d'Assurance Qualité
QVM	Qualified Majority Vote
SEAE	Servizio europeo di azione esterna
SIC	Schengen Implementing Convention
SME	Sistema Monetario Europeo
STANAVFORMED	Standing Naval Force Mediterranean (NATO)
STANAVFORLAND	Standing Naval Force Atlantic (NATO)
UE	Unione Europea
UEM	Unione Economica e Monetaria
UEO	Unione dell'Europa Occidentale
UESD	Unione Europea di Sicurezza e Difesa
TUE	Trattato sull'Unione Europea
TFUE	Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea
WEAG	Western European Armaments Group
WEAO	Western European Armaments Organisation

I.

Il concetto di cooperazione rafforzata nelle politiche di sicurezza e difesa

1. Premessa

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009, al termine di un iter di ratifica non privo di ostacoli, veniva definitivamente scardinato, dal punto di vista concettuale e giuridico, il tabù di una possibile difesa europea comune e comunitaria. Sotto il profilo istituzionale una delle più importanti novità apportate da Lisbona risulta essere infatti l'estensione del concetto di cooperazione rafforzata al campo della difesa.

Le cooperazioni rafforzate, diventate strumento giuridico con il Trattato di Amsterdam del 1997, avevano dovuto attendere il Trattato di Nizza per essere estese al c.d. secondo pilastro riguardante la politica estera e di sicurezza (PESC). Le disposizioni del Trattato negavano, d'altra parte, in modo esplicito ogni possibile loro coinvolgimento nell'ambito della difesa.

In questo senso la svolta di Lisbona sembra rappresentare una vera e propria rivoluzione copernicana nella storia della difesa comune europea.

Il Trattato fornisce infatti agli stati dell'Unione una serie di strumenti, come ad esempio la "cooperazione strutturata permanente", embrioni di una potenziale Unione della difesa necessaria per rilanciare la sfida europea al futuro.

In questo capitolo cercheremo di ripercorrere la genesi del concetto di cooperazione rafforzata ed il suo sviluppo nell'ambito difesa.

Un concetto, quello della *enhanced cooperation*, profondamente legato all'intero processo di integrazione e radicato nelle dinamiche che hanno scandito nel corso della storia lo sviluppo della Comunità\Unione e dei rapporti di collaborazione militare euro-atlantici ed intra-europei.

2. Il principio di flessibilità e differenziazione nelle politiche di sicurezza e difesa

Per comprendere l'approdo della cooperazione rafforzata nell'ambito delle politiche di difesa, avvenuto ufficialmente con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, occorre ripercorrere la nascita del concetto di *enhanced cooperation* come sviluppo del principio di flessibilità e differenziazione nei precedenti Trattati europei, con particolare riferimento alla sfera comunitaria ed economica.

Il dibattito che portò all'istituzionalizzazione delle cooperazioni rafforzate nel Trattato di Amsterdam, vide il confronto di diversi approcci al tema della differenziazione, diverse soluzioni per una integrazione europea futura che facesse proprio il principio della flessibilità.

La dottrina, nel cercare di organizzare in categorie le diverse proposte emerse dal dibattito precedente ad Amsterdam, ha prodotto la teorizzazione di diverse tipologie di integrazione connesse al fenomeno della differenziazione.

Come ben sintetizzato da Riccardo Basso i principali *genus* proposti dalla letteratura sono tre¹:

L'integrazione a più velocità: [...] si caratterizza per adottare quale criterio di diversificazione il fattore tempo. Le tesi e le esperienze riconducibili a tale modello comportano infatti che, a fronte di obiettivi comuni e condivisi da tutti gli Stati membri dell'Unione, solo alcuni paesi, che possono e lo vogliono fare, progrediscono nell'integrazione, nel presupposto che gli altri seguiranno quando saranno nelle condizioni di farlo.

¹ R. BASSO, "Cooperazioni rafforzate e relazioni esterne", in G. BONVICINI e G.L. TOSATO (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea dopo i Trattati di Amsterdam e Nizza*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 41.

L'integrazione a geometria variabile: [...] impiega quale principio fondamentale di differenziazione quello geografico [*o tematico*]. Caratteristica di questo modello di riferimento è infatti la suddivisione piuttosto netta tra gli Stati membri che intensificano l'integrazione e gli *outsider*. *Europe á la carte:* [...] l'integrazione europea dovrebbe procedere permettendo a ciascuno Stato membro di scegliere le iniziative alle quali prendere parte.

Benché utile, un'analisi eccessivamente sistematica non sembra però essere efficace per la comprensione di un fenomeno ampio e complesso come quello della differenziazione, caratterizzato dalla presenza di innumerevoli asimmetrie.

Come sottolineato da Gianluigi Tosato, la ricostruzione dogmatica del concetto di flessibilità oltre ad evidenziare esclusivamente aspetti particolari di un fenomeno più complesso, non sembra rispondere a precisi criteri giuridici o politologici. Un'impostazione schematica nello studio del fenomeno della flessibilità nell'ambito del processo di integrazione europea incorrerà inevitabilmente nel rischio del c.d. *overlapping* fra le diverse categorie proposte².

Lo sviluppo del concetto di cooperazione rafforzata precedente la sua trasformazione in strumento giuridico comunitario (Amsterdam 1997) e la sua graduale estensione agli ambiti di sicurezza e difesa (Nizza 2001 e Lisbona 2007) prende forza dal più vasto fenomeno della flessibilità che si fa spazio nella storia dell'integrazione europea sin dal principio e che non può essere ricondotto con facilità a categorie e sub-categorie³.

Come ricordano Bonvicini e Gasparini già nel meccanismo di deroghe accordate all'Italia e al Belgio, previsto dal Trattato di Roma (1957), possiamo ritrovare un primo esempio di flessibilità, anche se limitata e di scarso rilievo sul piano politico generale⁴.

² G.L. TOSATO, "How to Relaunch Europe – The Reasons for Flexibility", in *The International Spectator*, Vol 42, N. 2, giugno 2007.

³ Per ulteriori approfondimenti: G. EDWARDS e E. PHILIPPART, *Flexibility and the Treaty of Amsterdam: Europe's new Byzantium?* Occasional paper, Cambridge, Centre for European Legal Studies, 1997.

⁴ G. BONVICINI e G. GASPARINI (a cura di), *Le cooperazioni rafforzate per la ristrutturazione dell'industria europea degli armamenti*, Gaeta, Artistic & Publishing Co., 2002, pp. 15-20.

Sempre il Trattato di Roma prevedeva la sua non applicabilità ai territori *overseas* di alcuni paesi (es. Groenlandia) e la sua parziale applicazione ad altri (Isole della Manica, Isola di Man, Canarie)⁵.

La legittimità del principio della flessibilità troverà per la prima volta consacrazione nell'articolo 100A dell'AUE nel 1986. L'articolo prevedeva la possibilità che, in deroga al principio di unitarietà dell'ordinamento comunitario, uno stato membro si potesse sottrarre a disposizioni di armonizzazione volte alla realizzazione del mercato interno per ragioni di carattere non economico.

Questa disposizione, nata come "contropartita" alla previsione del voto a maggioranza qualificata, rappresenta un importante passo verso l'istituzionalizzazione del principio della flessibilità, premessa concettuale alla cooperazione rafforzata.

Il Principio della differenziazione sarà nuovamente protagonista nella negoziazione del Trattato di Maastricht nel 1992. Oltre alla conformazione asimmetrica dell'unione economica e monetaria che presenta tre diversi "gradi" di partecipazione⁶, il Trattato si caratterizza per l'esenzione dal rispetto del protocollo sulla politica sociale per il Regno Unito e per alcune previsioni specifiche per altri paesi come la Danimarca⁷.

Il principio di flessibilità e differenziazione, da Amsterdam in poi, oltre a trovare la sua consacrazione politico-istituzionale con la nascita e lo sviluppo delle cooperazioni rafforzate, continuerà ad essere soluzione per regolare con clausole derogatorie vertenze singole e settoriali.

Nell'analizzare i processi di integrazione, la letteratura si è ripetutamente interrogata sui rischi e vantaggi derivanti dalla flessibilità. Le cooperazioni rafforzate introdotte ad Amsterdam sono per esempio descritte da Jörg Monar come una lama a doppio taglio (*double edged*

⁵ G.L. TOSATO, *How to Relaunch Europe – The Reasons for Flexibility*, cit.

⁶ Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna parteciperanno alla terza fase dell'unione monetaria ed economica senza deroga; la Svezia partecipa alla terza fase con deroga; Regno Unito e Danimarca, avvalendosi della facoltà di *opting out* prevista da due protocolli allegati al Trattato, non partecipano alla terza fase dell'Unione economica e monetaria.

⁷ Per ulteriori approfondimenti: B. OLIVI e R. SANTANIELLO, *Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda alla Costituzione dell'Unione*, Bologna, Il Mulino, 2005.

sword). Lo stesso Tosato favorevole ad aumentare il grado di flessibilità nei meccanismi dell'UE è attento ad analizzare gli aspetti potenzialmente pericolosi di un'eccessiva differenziazione⁸.

Secondo Monar il principale rischio derivante dall'uso delle cooperazioni rafforzate come strumento di integrazione risiede nella potenziale eccessiva frammentazione e sovrapposizione delle diverse cornici di riferimento per i paesi aderenti alle *enhanced cooperation*: un meccanismo che invece di risolvere e gestire il problema della diversità rischia di accrescere all'interno dell'UE fratture già esistenti.

Più convincente a nostro avviso la lettura di Tosato che introduce attraverso una serie di *conditions and bounds* il concetto di "flessibilità virtuosa"⁹.

La flessibilità che rispetta i principî di:

- loyal cooperation,
- subsidiarity,
- non-discrimination,
- consistency,

non può che apportare benefici al processo di integrazione, offrendo un punto di equilibrio fra unità e diversità, costituendo una valvola di sfogo per gli stati più dinamici ed al contempo una assicurazione per gli stati più prudenti¹⁰.

Un principio, quello della flessibilità, che sembra sempre più irrinunciabile vista l'espansione in termini geo-politici vissuta dall'Europa unita nell'ultimo decennio. Un'Europa, quella a 27, che dovrà inevitabilmente

⁸ J. MONAR, *Enlargement-related diversity in EU justice and home affairs: challenges, dimensions and management instruments*, Working documents, The Hague, Scientific Council for Government Policy, 2000; G.L. TOSATO, *How to Relaunch Europe – The Reasons for Flexibility*, cit.; E. PHILIPPART e M. SIE DHIAN HO, *The pros and cons of "closer cooperation" within the EU: argumentation and recommendation*, Working documents, The Hague, Scientific Council of Government, 2000; R. BASSO, "Cooperazioni rafforzate e relazioni esterne", in G. BONVICINI e G.L. TOSATO (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea dopo i Trattati di Amsterdam e Nizza*, cit.

⁹ J. MONAR, *Enlargement-related diversity in EU justice and home affairs: challenges, dimensions and management instruments*, cit.; G.L. TOSATO, *How to Relaunch Europe – The Reasons for Flexibility*, cit.

¹⁰ G.L. TOSATO, *How to Relaunch Europe – The Reasons for Flexibility*, cit.

giocare la carta della flessibilità per gestire le diversità esistenti in un panorama interno così vasto ed eterogeneo.

3. Closer cooperation esterne ai trattati: il concetto di avanguardia

Come sottolineato da Tosato, il principio della flessibilità ha giocato un ruolo fondamentale nella costruzione dell'Europa e quindi nello sviluppo del processo di integrazione sin dall'immediato secondo dopoguerra. Un principio che ha contribuito a caratterizzare sin dalla strutturazione delle fondamenta l'architettura della Comunità e quindi dell'Unione Europea.

Dei quindici paesi che complessivamente avevano aderito alle prime organizzazioni volte a coagulare gli sforzi economici, politici e culturali per la ricostruzione del continente quali OEEC-OECD, Consiglio d'Europa e la stessa NATO, un piccolo gruppo di sei prenderà l'iniziativa per dare vita al primo vero nucleo comunitario¹¹.

Un drappello di *pionieri*, una prima *avanguardia*, che con un balzo in avanti imboccò la via *sovrnazionale* dell'integrazione, dando vita ad un graduale processo di attrazione nei confronti di quei paesi che, inizialmente scettici od ostili, vorranno far parte della Comunità. Una dinamica, quella dell'attrazione, che collima in un certo senso con il concetto di "Core Europe" o "Kern-Europa" proposto da William Wallace. Nel suo "*The Transformation of Western Europe*", Wallace partendo dalle considerazioni di Karl Deutsch circa il concetto di integrazione politica come *nuclear process* ovvero come attrazione di una periferia verso un centro, teorizza l'esistenza di un nucleo centrale europeo locomotiva economica e traino politico-culturale dell'intero processo di integrazione continentale¹².

Il concetto di avanguardia inevitabilmente si affianca quindi al prin-

¹¹ G.L. TOSATO, *How to Relaunch Europe – The Reasons for Flexibility*, cit.; S. MICOSI e G.L. TOSATO (a cura di), *L'Unione europea nel XXI secolo: "nel dubbio, per l'Europa"*, Bologna, Il Mulino, 2008.

¹² Per ulteriori approfondimenti: WALLACE W., *The transformation of Western Europe*, Chatman paper, The Royal Institute of International Affairs, London 1990.

cipio della flessibilità. Il concetto di avanguardia, o *laboratorio*, all'interno del complesso processo di integrazione europea, consiste nella possibilità che alcuni stati intensifichino la propria integrazione in un determinato settore cooperando attraverso strumenti o *fora* esterni ai trattati comunitari o operando, dopo l'istituzionalizzazione del concetto di cooperazione rafforzata, all'interno di essi con l'obiettivo di attrarre gli altri stati membri¹³.

Un primo esempio di *closer cooperation* esterna ai trattati è il Sistema Monetario Europeo (SME) del 1979, nato con l'obiettivo di creare un'area europea di stabilità monetaria a seguito del turbolento crollo del sistema di Bretton Woods. Al SME, nato da accordi esterni agli allora vigenti trattati comunitari, non solo non aderirono tutti gli Stati della CEE, ma in ragione del principio di flessibilità furono accordate alcune deroghe (l'Italia per esempio ottenne una banda di oscillazione più ampia)¹⁴.

Con la nascita dello SME verranno poste le fondamenta dell'Unione Economica e Monetaria raggiunta con Maastricht che, come già detto, rappresenta nuovamente un esempio di flessibilità considerando i diversi status di adesione previsti dal trattato e la fissazione di criteri di convergenza da raggiungere per accedere al terzo stato dell'unione monetaria: l'Euro.

L'istituzionalizzazione e la conseguente comunitarizzazione del sistema monetario poi unione monetaria, rappresenta quindi un importante modello di integrazione che fa del concetto di flessibilità ed avanguardia la sua caratteristica principale.

UEM e nascita dell'Euro-moneta rappresentano uno dei più grandi successi della storia dell'integrazione europea. L'adesione ad esse di parte degli stati membri non sembra fin ora aver prodotto effetti disgre-

¹³ Per ulteriori approfondimenti: S. MICOSI e G.L. TOSATO (a cura di), *L'Unione europea nel XXI secolo: "nel dubbio, per l'Europa"*, cit., J. MONAR, *Enlargement-related diversity in EU justice and home affairs: challenges, dimensions and management instruments*, Working documents, Scientific Council for Government Policy, The Hague, 2000.

¹⁴ Lo SME consisteva in un accordo di cooperazione monetaria fra diversi paesi europei (inizialmente Germania, Francia, Italia, Olanda, Belgio, e Lussemburgo) fondato sulla fissazione di una griglia di tassi di cambio bilaterali aventi una banda di oscillazione del $\pm 2.25\%$. Alla lira italiana veniva tuttavia concessa una banda di oscillazione più ampia, pari al $\pm 6\%$.

gativi per l'Unione nel suo complesso, nonostante le loro origini siano da ricercarsi al di fuori dei trattati¹⁵.

Esperienza analoga, anche se differente nell'iter di istituzionalizzazione, risulta essere quella del sistema Schengen¹⁶.

Nel 1985 presso Schengen, piccola città del Lussemburgo, cinque stati europei (Germania, Francia, Paesi Bassi, Belgio e Lussemburgo) siglavano un accordo teso a facilitare la libera circolazione delle persone attraverso una graduale eliminazione delle frontiere interne.

La Schengen Implementing Convention (SIC) del 1990 fissò temi ed obiettivi da sviluppare e raggiungere all'interno del nuovo spazio comune di cooperazione. Una politica comune sul rilascio dei visti, sulla questione dell'asilo, sul più ampio tema dell'immigrazione e quindi la cooperazione giudiziaria e di polizia costituivano le sfide principali per i paesi aderenti¹⁷.

Nel 1992 l'area Schengen poteva contare sull'adesione di dieci paesi fra i quali Italia, Grecia e Spagna che portarono con sé la dimensione Mediterranea all'interno della Convenzione: la SIC perdeva così quella "esclusività renana" in favore di una prospettiva europea di più ampio respiro. Una dimensione, quella di Schengen, che ha potuto poi estendersi verso l'Europa orientale con l'allargamento ad est del 2007.

Il Trattato di Amsterdam 1997 consentì la trasposizione dell'intero *acquis* di Schengen, ovvero l'insieme di norme e provvedimenti propri della cooperazione legata alla SIC, all'interno del *acquis communautaire* trasferendo al Consiglio UE i compiti spettanti al precedente comitato esecutivo. I meccanismi di cooperazione vigenti nel c.d. "spazio Schengen" venivano finalmente comunitarizzati. Un Protocollo vincolante annesso al TUE costituisce la base giuridica per l'integrazione del sistema Schengen all'interno dell'Unione¹⁸.

¹⁵ G.L. TOSATO, *How to Relaunch Europe – The Reasons for Flexibility*, cit.; S. MICOSI e G.L. TOSATO (a cura di), *L'Unione europea nel XXI secolo: "nel dubbio, per l'Europa"*, cit.

¹⁶ G. BONVICINI e G. GASPARINI (a cura di), *Le cooperazioni rafforzate per la ristrutturazione dell'industria europea degli armamenti*, cit.

¹⁷ J. MONAR, *Enlargement-related diversity in EU justice and home affairs: challenges, dimensions and management instruments*, cit.; G. BONVICINI e G. GASPARINI (a cura di), *Le cooperazioni rafforzate per la ristrutturazione dell'industria europea degli armamenti*, cit.

¹⁸ Protocollo sull'articolo J.7 del trattato sull'Unione Europea.

Schengen rappresenta tutt'ora, nonostante la sua istituzionalizzazione, un importante caso di geometria variabile del processo di integrazione europea: Norvegia, Islanda e Svizzera nonostante non siano membri UE aderiscono infatti alle disposizioni previste dalla convenzione.

Sempre in ragione del principio di flessibilità e differenziazione l'UE ha concesso un *opt-out* a Regno Unito ed Irlanda che restano fuori dall'area Schengen. Una particolare deroga è stata concessa anche alla Danimarca¹⁹.

I due casi sopra descritti rappresentano al meglio il fenomeno di assimilazione di cooperazioni rafforzate inizialmente esistenti fuori dalle disposizioni dei trattati comunitari, ovvero della loro integrazione all'interno dell'*acquis* comunitario.

Esistono però *closer cooperation* nate fuori dai trattati che tutt'ora continuano ad essere esempio di *fora* esterni e che operano parallelamente (spesso congiuntamente) alle istituzioni comunitarie.

Come sottolineato da Edwards, un esempio di *forum* esterno all'Unione è l'ESA (European Space Agency), nata nel 1975 come risultato dell'unione di due precedenti organizzazioni legate all'Europa Occidentale (ELDO e ESRO)²⁰.

Gli stati membri dell'ESA sono diciotto di cui due non appartenenti all'Unione Europea (Norvegia e Svizzera) caratteristica, questa, che fa dell'agenzia europea per lo spazio un classico esempio di *geometria variabile*.

Ulteriore esempio di forum esterno è l'OCCAR (*Organisation conjointe de coopération en matière d'armement*), un'organizzazione intergover-

¹⁹ Sito Unione Europea (www.europa.eu): «Partecipazione dell'Irlanda e del Regno Unito: Conformemente al protocollo allegato al trattato di Amsterdam, l'Irlanda ed il Regno Unito possono avvalersi, in tutto o in parte, delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen dopo una decisione del Consiglio votata all'unanimità dagli Stati firmatari e dal rappresentante del governo dello Stato interessato. La partecipazione della Danimarca: nonostante sia già firmataria della convenzione di Schengen, la Danimarca può scegliere nell'ambito dell'UE se applicare o meno ogni nuova misura basata sul titolo IV del trattato CE, sebbene tale misura costituisca uno sviluppo dell'*acquis* di Schengen. La Danimarca è tuttavia vincolata da alcune misure in materia di politica comune dei visti».

²⁰ G. EDWARDS e E. PHILIPPART, *Flexibility and the Treaty of Amsterdam: Europe's new Byzantium?* Occasional paper, Centre for European Legal Studies, Cambridge 1997.

nativa che gestisce programmi europei di cooperazione nel campo degli armamenti istituita nel 1996 da un'azione congiunta dei Ministri della Difesa di Francia, Germania, Italia e Regno Unito. Attualmente sono sei i paesi ufficialmente aderenti alla *Convenzione* (ai quattro fondatori si sono aggiunti Belgio e Spagna rispettivamente nel 2003 e nel 2005), altri come ad esempio Paesi Bassi e Turchia hanno collaborano attivamente a programmi di cooperazione senza far parte dell'organizzazione²¹.

Anche l'Unione dell'Europa Occidentale (UEO), organizzazione precedente il Trattato di Roma del 1957 e risultato dell'evoluzione del Patto di Bruxelles di mutua difesa del 1948, è da considerarsi strumento di cooperazione politica e sicurezza militare esterno ai trattati. La sottoscrizione del Trattato di Parigi del 1954, che estendeva il Patto di Bruxelles a Italia e Germania Ovest consentì di risolvere il problema del riarmo della Germania occidentale dopo il fallimento del progetto CED (Comunità Europea di Difesa).

L'UEO, istituzione intergovernativa nata sullo sfondo della guerra fredda, è sempre rimasta infatti un'istituzione autonoma ed esterna ai successivi sviluppi del modello comunitario fino al Trattato di Nizza che parzialmente la assimilerà, ma con l'intento di farla scomparire²².

In seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, come diretta conseguenza delle disposizioni riguardanti la politica di sicurezza e di difesa, con particolare riferimento, come si evince dalla dichiarazione della Presidenza del Consiglio Permanente dell'UEO del 31 marzo 2010, all'articolo 42.7 riguardante la mutua assistenza in caso di aggressione armata, è stata prevista una graduale cessazione dell'attività dell'organizzazione che si è conclusa il 30 giugno 2011²³.

Dell'importanza dell'UEO nell'ambito dell'evoluzione del concetto di cooperazione rafforzata in ambito difesa e del suo iter di lenta *assimilazione* all'interno dei meccanismi dell'Unione, parleremo più dettagliatamente nei capitoli successivi.

Un'ultima annotazione riguardo le *closer cooperation* esterne ai trattati riguarda la Convenzione di Prüm siglata nel maggio 2005 da sette

²¹ Sito OCAAR: www.occar-ea.it.

²² M. CLEMENTI, *L'Europa e il mondo*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 72.

²³ Sito Unione dell'Europa Occidentale: www.weu.int.

paesi membri²⁴ dell'Unione Europea in materia di cooperazione giudiziaria e prevenzione dei reati²⁵.

Nonostante il Trattato di Amsterdam abbia istituzionalizzato lo strumento della cooperazione rafforzata anche nell'ambito del III pilastro della vecchia impalcatura europea, i paesi contraenti la Convenzione di Prüm hanno scelto di operare esternamente all'UE in senso stretto. Una scelta che sembra altresì obbligata considerando il vincolo previsto dal comma G dell'art. 43 del Trattato di Nizza ancora vigente nel 2005, che fissava ad otto il numero minimo di partecipanti per instaurare una cooperazione rafforzata²⁶.

Il Capitolo I circa i "*Basic principles*" della Convenzione esprime la natura del rapporto fra la closer cooperation dei sette e le istituzioni europee con particolare riferimento al coinvolgimento di quest'ultime all'interno dei meccanismi di Prüm:

[...] Such cooperation is without prejudice to European Union law and open for any Member State of the European Union to join, in accordance with this Convention.

[...] Within three years at most following entry into force of this Convention, on the basis of an assessment of experience of its implementation, an initiative shall be submitted, in consultation with or on a proposal from the European Commission, in compliance with the provisions of the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, with the aim of incorporating the provisions of this Convention into the legal framework of the European Union.

[...] The Contracting Parties shall regularly submit joint progress reports on cooperation to the Council of the European Union and the European Commission.

²⁴ Gli Stati UE ad aver sottoscritto la Convenzione di Prüm nel 2005 sono: Austria, Belgio, Francia, Germania, Paesi Bassi, Lussemburgo e Spagna. Bulgaria, Estonia, Finlandia, Italia, Ungheria, Romania, Slovacchia e Slovenia hanno successivamente aderito alla Convenzione.

²⁵ S. MICOSSI e G.L. TOSATO (a cura di), *L'Unione europea nel XXI secolo: "nel dubbio, per l'Europa"*, cit.

²⁶ Sito Eur-lex.europa.eu.

Il capitolo I esplicita pertanto la volontà di lavorare congiuntamente con le istituzioni europee (Commissione Europea e Consiglio UE) e quindi essere di fatto laboratorio/avanguardia a servizio dell'Unione con l'obiettivo di coagulare attorno al progetto di cooperazione gli altri stati membri e di portare all'interno del *legal framework* comunitario le disposizioni della Convenzione stessa.

4. Cooperazioni rafforzate e difesa: il concetto dei “willing and able” ed altre forme di collaborazione

Il concetto di cooperazione rafforzata approda ufficialmente nell'ambito difesa con la ratifica del Trattato di Lisbona nel 2009.

Questa lunga attesa, durata dodici anni (dalla nascita della cooperazione rafforzata come strumento giuridico con il Trattato di Amsterdam) può essere giudicata paradossale se si considera che il concetto di cooperazione rafforzata affonda le proprie radici nella storia della cooperazione militare europea ed euro-atlantica.

Come sottolineato da Gianni Bonvicini e Giovanni Gasparini, l'origine storica del concetto di cooperazione rafforzata per le politiche di difesa nasce all'inizio degli anni '80 con la definizione del principio dei “willing and able” per condurre operazioni di carattere militare “out of area” ovvero fuori dalla zona di influenza del Trattato dell'Atlantico de Nord²⁷.

Le turbolenze geo-politiche nel terzo mondo che si abbatterono sullo scenario della guerra fredda alla fine degli anni '70 (rivoluzione in Iran e invasione dell'Afghanistan le principali crisi) spinsero le potenze occidentali, in particolare gli Stati Uniti, a sollevare la questione degli interventi *out-of-area*, sostenendo la conseguente necessità per la NATO di dotarsi di una strategia per la gestione del fenomeno.

Successivamente all'invasione dell'Afghanistan, nel 1980 e nel 1981, il *North Atlantic Council* (NAC) prima e il *Defence Planning Committee* (DPC) poi, esprimevano la volontà degli stati membri di consentire da

²⁷ G. BONVICINI e G. GASPARINI (a cura di), *Le cooperazioni rafforzate per la ristrutturazione dell'industria europea degli armamenti*, cit.

un lato ai paesi “*in a position to do so*” di intervenire nella regione (Asia Sud-Occidentale) per assicurare la pace e la stabilità nella regione e dall'altro per spingere i paesi non in condizione di intervenire a supportare o facilitare gli interventi out-of-area necessari a sostenere gli interessi vitali dell'alleanza²⁸.

Tuttavia i soli *communiqués* non bastavano agli Stati Uniti. Washington infatti, preoccupata in questa fase di una possibile espansione della sfera di influenza e controllo sovietico verso l'area del Golfo, spingeva per la creazione di una “*strike force*” che potesse gestire crisi *out-of-area*.

Oltre al timore dell'espansione sovietica, pesava sulla politica esterna delle amministrazioni americane l'irrisolta questione del “burden sharing”, ovvero dell'equa ripartizione dei costi della difesa con gli alleati europei. Attraverso la formalizzazione di una strategia comune (NATO) *out-of-area* le amministrazioni Carter e Regan chiedevano agli alleati dell'altra sponda dell'Atlantico di aumentare le proprie forze nel vecchio continente per consentire agli USA maggiore mobilità nelle nuove zone calde dell'instabile quadro politico del terzo mondo²⁹.

La proposta americana ai partner europei è ben riassunta da Frode Liland in sei punti³⁰:

- 1) Nato presence in the middle-east\south west asia in peacetime (naval and air deployments, exercises with partners in the region, councilors and training programs);
- 2) Nato economic and military aid to local partners;
- 3) overflight and base rights from Nato partners;
- 4) strategic capacity for mobility in case the United States had to operate in two places at the same time, in addition to fulfilling its obligations for the defense of Europe;
- 5) Nato military participation (on a bilateral basis outside Nato);
- 6) compensation from no-engaged Nato powers in the form of increased defence efforts within the alliance.

²⁸ F. LILAND, *Keeping Nato out of trouble: Nato's non-policy on out-of-area issues during the cold war*, Forsvarsstudier, Oslo, Institutt for forsvarsstudier, 1999.

²⁹ M. CLEMENTI, *L'Europa e il mondo*, cit., p. 71.

³⁰ F. LILAND, *Keeping Nato out of trouble: Nato's non-policy on out-of-area issues during the cold war*, cit.

La proposta americana non incontrò il favore degli altri partner ancorati alla volontà di ragionare, riguardo le questioni *out-of-area*, sulla base di cooperazioni bilaterali (o multilaterali) ed informali, che non coinvolgessero direttamente la NATO. Come sottolineato da Marco Clementi, la posizione europea di diniego circa l'ufficializzazione della cooperazione *out-of-area* era strettamente legata agli interessi nutriti dalle principali potenze europee nelle potenziali aree di intervento; in questo senso, l'obiettivo europeo era di non concedere agli USA un ruolo egemonico da esercitare attraverso la NATO³¹.

I "volenterosi" avrebbero quindi formato un gruppo *ad-hoc* teso a gestire volta per volta le crisi fuori dall'area naturale di competenza dell'Alleanza Atlantica. La creazione di gruppi *ad-hoc* o coalizioni di volenterosi (*coalition of the willing*) per la risoluzione militare dei conflitti fuori dall'area di riferimento della NATO, nasceva quindi dall'impossibilità di trovare un accordo fra gli Stati Uniti ed i partner europei circa una comune politica in seno all'Alleanza Atlantica per questo tipo di azioni.

Un primo banco di prova per la gestione di crisi *out-of-area* si presentò con lo scoppio della guerra delle Isole Falkland/Malvinas nel marzo 1982. In una prima fase infatti gli Stati Uniti rimasero formalmente neutrali nello scontro Londra-Buenos Aires mentre Belgio e Francia sostennero sin dall'inizio l'operazione britannica nel suo territorio d'oltremare. La Spagna, che da poco aveva sottoscritto il suo ingresso nella Nato, non sosterrà l'operazione considerati i suoi stretti legami con il mondo dell'America latina (una posizione di sostanziale differenziazione sarà tenuta anche dall'Italia)³².

Più rilevante, ai fini della nostra analisi, l'intervento compiuto sotto la bandiera dell'UEO nel Golfo Persico durante la guerra Iran-Iraq sul finire degli anni '80. L'operazione, resa necessaria dai ripetuti attacchi a navi mercantili Kuwaitiane ed occidentali, mirava a ripristinare un controllo sulle vie di comunicazione soggette alle turbolenze scaturite dal conflitto.

Gli Stati Uniti che a più riprese cercarono di coinvolgere la NATO, si

³¹ M. CLEMENTI, *L'Europa e il mondo*, cit., p. 71.

³² Per ulteriori approfondimenti: E. DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali 1918-1999*, Bologna, Laterza, 2007.

scontrarono nuovamente con la volontà dei partner europei di partecipare all'operazione al di fuori del quadro dell'Alleanza Atlantica.

Paesi Bassi, Belgio, Lussemburgo, Italia e Regno Unito espressero infatti la volontà di partecipare all'operazione, ma coordinando il proprio intervento attraverso le riattivate strutture della UEO. Anche la Germania partecipò indirettamente assumendo maggiori responsabilità sul controllo del Mediterraneo occidentale (rimanendo perciò all'interno dell'area NATO) e la Norvegia (non facente parte dell'UEO) chiese volontariamente di poter collaborare con la coalizione rinforzando la presenza navale nella Manica³³.

Come ben evidenziato da Frode Liland il dispiegamento di forze navali nel Golfo da parte dei "willing and able" nel 1987 rappresentò la più larga concentrazione di forze navali mai dispiegate da paesi Nato dai tempi della Guerra di Corea e formalmente, nel solco delle posizioni espresse dai paesi europei circa operazioni *out-of-area*, senza che l'Alleanza Atlantica fosse stata formalmente coinvolta³⁴.

Nel 1988 sempre sotto bandiera UEO, la coalizione portò avanti l'operazione *Cleansweep* per completare lo sminamento delle acque internazionali del Golfo garantendo la libera circolazione marittima³⁵.

Altro caso di "coalition of the willings" precedente all'azione dell'UEO nel Golfo Persico, fu la costituzione del MNF in Libano nel 1982 alla quale parteciparono truppe francesi, italiane e britanniche oltre che americane.

Caratteristica comune a queste cooperazioni: la geometria variabile.

L'operazione nel Golfo Persico del 1987 ne è un esempio lampante: in quell'occasione infatti la Norvegia, paese NATO (ma non UEO) partecipò alla coalizione formalmente condotta in ambito UEO.

Nell'interpretazione di Marc Bantinck, la gestione delle questioni *out-of-area* negli anni '80 attraverso coalizioni *ad hoc* rappresenterebbe un *continuum* con le precedenti azioni politiche, diplomatiche e militari

³³ A. PIJPER, E. REGELSBERGER e W. WESSELS (a cura di), *European political cooperation in the 1980s: a common foreign policy for western Europe?*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1988.

³⁴ F. LILAND, *Keeping Nato out of trouble: Nato's non-policy on out-of-area issues during the cold war*, cit.

³⁵ Sito Unione Europea Occidentale: www.weu.int.

condotte dai paesi occidentali nell'ambito del processo di de-colonizzazione. Secondo questa logica, l'adesione ad una coalizione sarà dettata dal coinvolgimento pregresso dei singoli paesi nella potenziale area di intervento³⁶. Come già detto in precedenza gli interessi dei paesi europei verso le diverse realtà del terzo mondo costituì un'importante motivo di opposizione ad una strategia euro-atlantica ufficiale e comune che avrebbe significato un rischio di egemonizzazione da parte statunitense ed una minore libertà d'azione.

Secondo Frode Liland, la formula della "coalition of the willing" può essere addirittura fatta risalire alla dichiarazione del segretario di stato americano Dean Acheson circa l'ingresso nelle fila della NATO di Grecia e Turchia (1952). Acheson aveva infatti assicurato ai partner dell'alleanza atlantica che l'ingresso dei due nuovi membri mediterranei avrebbe comportato maggiori oneri e responsabilità solo per chi fosse stato interessato a difendere il nuovo perimetro dell'alleanza³⁷.

Un altro fenomeno di cooperazione rafforzata fra gli europei in ambito NATO, quindi nel campo della difesa, si registra con la nascita dell'Eurogruppo nel 1968.

Nato come organo informale all'interno delle strutture del patto atlantico, l'Eurogruppo iniziò a riunirsi nei primi anni '70 con l'obiettivo di coordinare gli sforzi europei all'interno dell'alleanza come conseguenza della forte pressione americana sul tema del "burden sharing" che si accentuò nel periodo 1966-1974 in coincidenza con l'acuirsi del conflitto in Vietnam che spinse il Senato americano a paventare una ridiscussione dell'impegno statunitense in Europa³⁸.

I risultati raggiunti dall'Eurogruppo furono tuttavia modesti anche in ragione dell'assenza francese che non vi partecipò in quanto oramai fuori dalle strutture integrate Nato (1966).

Le continue pressioni americane circa la necessità europea di aumentare il proprio contributo *convenzionale* portarono nel 1976 alla nascita

³⁶ M. BENTINCK, *NATO's out-of-area problem*, Adelphi papers, London, International Institute for Strategic Studies, 1986.

³⁷ F. LILAND, *Keeping Nato out of trouble: Nato's non-policy on out-of-area issues during the cold war*, cit., p. 126.

³⁸ M. CLEMENTI, *L'Europa e il mondo*, cit., p. 69.

di un nuovo forum per la collaborazione militare continentale: l'*Independent European Program Group* (IEPG).

Questa volta anche la Francia aderì al progetto perché formalmente esterno alla NATO rendendolo più efficace della precedente esperienza dell'Eurogruppo. Anche l'azione dell'IEPG non riuscì ad incidere più di tanto sulla forte sperequazione esistente fra spesa US ed europea in materia di difesa.

Nonostante le difficoltà, questi prodromi di cooperazione rafforzata sperimentate dagli europei negli anni '70 contribuirono sostanzialmente a consolidare il concetto di collaborazione militare fra i paesi del vecchio continente.

È Marco Clementi nel suo *l'Europa e il mondo* ad offrirci una fotografia nitida del fenomeno³⁹:

[...] l'Eurogruppo e l'IEPG riuscirono ad affrontare meglio gli aspetti qualitativi di quelli quantitativi della difesa convenzionale. Per quella via, si rivelarono importanti per aumentare la collaborazione militare degli europei: permettendo la consultazione su questioni escluse da altre sedi, stendendo programmi congiunti per la ricerca, la produzione di equipaggiamento e per l'addestramento militare, razionalizzando le strutture logistiche e di comunicazione essi facilitarono l'integrazione e l'azione comune degli eserciti che si erano combattuti fino a pochi decenni prima.

Come già accennato in precedenza, gli anni '80 segnarono un importante ritorno sulla scena europea dell'UEO.

Dopo la sua nascita nel 1955 il ruolo della UEO era stato lentamente sostituito dall'azione di altri organismi: le sue competenze socio-culturali passarono al Consiglio d'Europa nel 1970, quelle politiche alla Cooperazione Politica Europea (CPE) 1972, ed altre funzioni circa la standardizzazione degli armamenti furono assorbite dalla NATO e successivamente dall'IEPG. Rimaneva alla UEO la sua competenza principale: la difesa; che tuttavia non poteva essere concretamente esercitata poiché compito NATO all'interno dello schema bipolare della Guerra Fredda.

³⁹ Ibidem.

Inoltre la UEO non possedeva le strutture e gli *organi integrati* necessari che le consentissero di assolvere autonomamente ed effettivamente alla funzione di difesa, un'inefficacia politica e funzionale che la trasformò gradualmente in un *empty box*⁴⁰.

Solo negli anni '80 a seguito della Dichiarazione di Roma (1984) gli europei spinti dalla necessità di dare una risposta concreta agli US circa la questione del "burden sharing", per paura di un progressivo disimpegno americano in europa, riproposero la UEO come cornice di riferimento per coordinare e sviluppare le proprie posizioni in ambito di sicurezza e difesa.

Si trattava perciò di un *forum* esterno alle strutture comunitarie che produsse in pochi anni dalla sua "riattivazione" alcuni risultati interessanti:

- 1987 al via le operazioni militari comuni nel Golfo Persico durante la guerra Iran-Iraq;
- ottobre 1987 approvazione di una *Platform on European Security Interests*⁴¹;
- 1988 Germania e Francia istituiscono una brigata integrata stazionante sul suolo tedesco con comando alternato; un primo tassello che porterà all'istituzione degli Eurocorps⁴² nel 1992 con il summit di La Rochelle.

Il ruolo della UEO e delle sue strutture resteranno al centro del dibattito per una politica di sicurezza e difesa comune dell'Europa con reiterati tentativi di integrarla all'interno delle strutture propriamente comunitarie con il parallelo sviluppo di PESC e successivamente PESD negli anni '90 e 2000.

Una storia quella della UEO che terminerà nel 2011 con la sua chiusura definitiva a seguito delle importanti modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona nel campo della difesa comune⁴³.

⁴⁰ M. CLEMENTI, *L'Europa e il mondo*, cit., p. 72.

⁴¹ Unione dell'Europa Occidentale, Piattaforma de L'Aja, L'Aja 27, ottobre 1987.

⁴² L'Eurocorps è una forza multinazionale indipendente che comprende reparti militari provenienti da Francia, Germania, Belgio, Spagna e Lussemburgo.

⁴³ Presidenza del Consiglio Permanente dell'UEO, *Statement of the presidency of the Permanent Council of the WEU on behalf of the High Contracting parties to the Modified*

Un importante contributo alla genesi del concetto assoluto di *enhanced cooperation* trova quindi la sua origine nel campo della difesa.

Il principio dei “willing and able”, come già spiegato, si sviluppa infatti in ambito NATO, all’interno quindi di quel complesso intreccio di rapporti trans-atlantici ed intra-europei nel campo della difesa militare sviluppatisi sullo sfondo della guerra fredda⁴⁴.

Sempre all’interno del Patto Atlantico nasceva l’esigenza di coordinare gli sforzi in ambito militare per rendere più credibile e più efficace l’impegno europeo agli occhi dell’alleato statunitense in materia di difesa continentale.

Il concetto dei “willing and able”, costituisce quindi la base del successivo sviluppo in ambito comunitario delle cooperazioni rafforzate. Sono infatti i paesi volenterosi (*willing*) e nelle condizioni di poterlo fare (*able*) a dare vita ad una cooperazione rafforzata.

Brussels Treaty – Belgium, France, Germany, Greece, Italy, Luxembourg, The Netherlands, Portugal, Spain and the United Kingdom, Brussels, 31 marzo 2010.

⁴⁴ Per ulteriori approfondimenti: B. BURROWS e G. EDWARDS, *The defence of Western Europe*, Boston and London, Butterworth Scientific, 1982.

II.

Il Trattato di Maastricht e i primi anni '90. La UEO come soluzione per una politica di difesa comune?

1. Premessa

La fine della Guerra Fredda ovvero la dissoluzione del sistema bipolare apriva inevitabilmente nuovi scenari per l'Europa e le sue istituzioni imprigionate per quasi cinquanta anni all'interno di un quadro geopolitico bloccato dalla competizione fra le due superpotenze. Il tramonto dell'impero sovietico da una parte ed il conseguente ridimensionamento dell'impegno americano sul vecchio continente dall'altra offrivano, almeno dal punto di vista teorico, nuovo margine di manovra ad un'Europa potenzialmente sempre più autonoma.

Se la prassi e l'azione di trent'anni di "Comunità Europee" avevano maturato i tempi per l'individuazione di un quadro giuridico-politico stabile atto a delineare le modalità d'azione per eventuali interventi dell'Unione Europea sullo scenario internazionale, mai si erano affrontati a livello comunitario i temi della sicurezza e della difesa data la copertura offerta dall'ombrello atlantico che consentì ai 12 della CEE di delegare alla NATO la gestione del tema difesa per tutta la Guerra Fredda¹.

¹ E. LETTA (a cura di), *Le prospettive di integrazione tra Unione europea e l'Unione europea occidentale: effetti sulle strutture politico-istituzionali attualmente esistenti*, Informazioni della difesa, Roma, CeMISS, 1999, p. 19.

I mutamenti epocali dello scenario internazionale costringevano però l'Europa ad assumersi le proprie responsabilità nel campo della sicurezza e quindi della difesa.

In questo contesto si sviluppava il dibattito sulla creazione di un comune spazio di sicurezza e difesa da affiancare alla nascente UE. La creazione di un nuovo quadro istituzionale che coinvolgesse l'ambito della sicurezza passava inevitabilmente attraverso il tema della ridefinizione dei rapporti trans-atlantici alla luce del nuovo assetto politico internazionale, una questione non immune dall'influenza delle vecchie impostazioni nazionali dei singoli paesi europei, per alcuni aspetti fra loro divergenti, riguardo il legame strutturale con Washington e di conseguenza riguardo il tema della NATO.

La creazione di una *European Security* poggiava quindi sul difficile equilibrio fra esigenze contrapposte, ovvero fra la volontà di rendere autonoma la politica di sicurezza europea e la necessità di mantenere viva e salda la NATO, le sue funzioni, la sua effettività².

Il Trattato di Maastricht sembrò individuare nella UEO il punto di raccordo attraverso cui poter sviluppare sul fronte NATO la *European Security and Defence Identity* (ESDI) ed al contempo, poter svolgere il ruolo di "braccio militare" al servizio della nascente *Politica estera e di sicurezza comune* (PESC) in ambito UE³.

All'inizio degli anni '90 il rilancio della UEO, organizzazione internazionale preesistente al Trattato di Roma del 1957 e *de facto* cooperazione rafforzata esterna ai trattati, sembrava quindi rappresentare una soluzione potenziale alla necessità di costruire una politica di sicurezza e difesa comune coerente con gli impegni atlantici, come dimostrano la

² A. FERRANTI, *Aspetti politici ed economici della European Security and Defence Identity nel quadro di una integrazione degli eserciti europei*, Informazioni della difesa, Roma, CeMISS, 1999, pp. 9-10.

³ «L'ESDI viene infatti sviluppata nell'ambito della NATO per consentire agli alleati europei di appoggiare le operazioni dirette dall'UEO facendo ricorso, d'intesa con il Consiglio Atlantico, alle strutture di comando, alle capacità di pianificazione ed ai potenziali militari della NATO, evitando così duplicazioni ed accrescendo nello stesso tempo la solidarietà politica», in A. FERRANTI, *Aspetti politici ed economici della European Security and Defence Identity nel quadro di una integrazione degli eserciti europei*, cit., p. 10.

formulazione del art. J.4 del Trattato di Maastricht e le dichiarazioni annesse al trattato stesso riguardanti il tema della difesa.

In realtà la questione del collegamento UEO/UE per la realizzazione di una politica di difesa comune con la prospettiva di una difesa comune vera e propria, risultò essere ben più complessa di quanto auspicato dai protagonisti di Maastricht e troverà una soluzione, solo parzialmente, con il Trattato di Nizza per poi essere definitivamente risolta con gli sviluppi legati all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona come già detto precedentemente.

2. Un piccolo passo indietro: la rivitalizzazione dell'UEO

Il Trattato di Maastricht individuerà nell'UEO l'istituzione competente ad *elaborare* e a *porre in essere* una *politica di difesa comune* per l'Unione Europea. Prima di illustrare le disposizioni previste dal TUE in materia è opportuno interrogarci sulla natura dell'UEO come risultato del processo di riattivazione avviato negli anni '80.

Come già accennato nel capitolo I, l'UEO è il risultato dell'evoluzione del Patto di Bruxelles del 1948, organizzazione che, dal punto di vista dell'operatività, resterà a lungo ai margini dello scenario internazionale, schiacciata dal peso delle superpotenze, ma soprattutto oscurata dal monopolio NATO sulla difesa del vecchio continente.

Il processo di rivitalizzazione trova la sua origine all'inizio degli anni '80 all'interno di un quadro geopolitico in fase di riconfigurazione. La crisi della distensione, il modificarsi degli assetti strategico-militari sul vecchio continente, l'evoluzione del rapporto est-ovest spinsero gli europei a produrre diversi tentativi per introdurre nel dibattito continentale il tema UEO⁴.

Al primo tentativo legato al progetto di "Atto Europeo" di Genscher-Colombo del 1981 (sfociata poi nella dichiarazione solenne di Stoccarda

⁴ A. FERRANTI, *Aspetti politici ed economici della European Security and Defence Identity nel quadro di una integrazione degli eserciti europei*, cit., p. 50-53.

del 1983) seguì l'interessamento francese che si tradusse nella proposta del Presidente Mitterrand di fare dell'UEO il punto di partenza per la costituzione di un'identità europea di difesa, proposta alla quale si associò presto la Germania⁵.

Superato il tradizionale scetticismo britannico, il 26 e 27 ottobre del 1984, in occasione del trentesimo anniversario dall'ampliamento del Trattato di Bruxelles si giunse all'elaborazione e alla firma della Dichiarazione di Roma. La Dichiarazione del 1984 dà formalmente inizio al processo di rivitalizzazione dell'organizzazione fissando nuovi obiettivi e fornendo le indicazioni necessarie per dare vita ad un processo di riforma istituzionale essenziale per muoversi agevolmente sia all'interno del contesto NATO sia nell'ambito dell'integrazione europea.

Dal punto di vista della nostra analisi, la dichiarazione di Roma fornisce alcuni spunti interessanti per riscontrare quei caratteri fondamentali che fanno della UEO una cooperazione rafforzata.

Al punto 2 della Dichiarazione, in merito agli obiettivi dell'organizzazione, si legge⁶:

[...] The Ministers stressed the importance of the Treaty and their attachment to its goals:

- to strengthen peace and security,
- to promote the unity and to encourage the progressive integration of Europe,
- *to cooperate more closely both among member States and with other European organisations.*

Ulteriori riferimenti al concetto di *closer cooperation* fra i paesi aderenti sono riscontrabili nei punti 3,6 ed 8 della medesima dichiarazione:

[...] Conscious of the continuing necessity to strengthen western security and of the specifically western European geographical, political, psychological and military dimensions, the Ministers underlined their determination *to make better use of the W.E.U.*

⁵ Ibidem.

⁶ Unione dell'Europa Occidentale, *Dichiarazione di Roma*, Roma, 26-27 ottobre 1984.

framework in order to increase cooperation between the member States in the field of security policy and to encourage consensus.

[...] The Ministers therefore decided to hold comprehensive discussions and to seek to harmonise their views on the specific conditions of security in Europe, in particular:

- defence questions,
- arms control and disarmament,
- the effects of developments in East-West relations on the security of Europe,
- Europe's contribution to the strengthening of the Atlantic Alliance, bearing in mind the importance of transatlantic relations,
- *the development of European cooperation in the field of armaments* in respect of which W.E.U. can provide political impetus.

Se sotto il profilo atlantico una UEO rivitalizzata poteva servire a rafforzare il pilastro europeo all'interno dell'alleanza contribuendo ad un riequilibrio del *burden sharing*, dal punto di vista dell'integrazione europea, un'intensificazione della collaborazione in ambito sicurezza e difesa fra i paesi appartenenti al *club* UEO non può che certificare l'esistenza di una *cooperazione rafforzata* de facto.

Un gruppo di paesi "willing and able" attraverso le strutture fornite dalla stessa UEO, si riproponeva, infatti, di approfondire la propria collaborazione nei diversi settori indicati al punto 8 della Dichiarazione.

Come sottolineato da Antonio Ferranti: «si era venuta a creare un'Europa a due velocità, dal momento che non tutti i paesi europei ne facevano parte»⁷.

Il processo di rivitalizzazione passerà poi attraverso diverse tappe programmatiche (vertici di Bonn, Venezia e Lussemburgo) per giungere, nell'ottobre del 1987, all'adozione da parte del Consiglio dell'UEO di una Piattaforma sugli interessi della sicurezza europea (la c.d. Piattaforma de L'Aja) nella quale, attraverso un esplicito riferimento all'Atto Unico Europeo (AUE) dell'anno precedente, diventerà sempre più evidente la compenetrazione dell'organizzazione con il processo di integrazione europea.

⁷ A. FERRANTI, *Aspetti politici ed economici della European Security and Defence Identity nel quadro di una integrazione degli eserciti europei*, cit., p. 58.

3. Il Trattato di Maastricht: le disposizioni sull'UEO

Il Titolo V del TUE, dedicato alla politica estera e di sicurezza comune, fa esplicito riferimento all'UEO (art. J.4) per ciò che concerne l'individuazione-elaborazione di obiettivi e decisioni riguardanti la politica di difesa dell'UE sancendo così l'esistenza di un collegamento organico fra le due organizzazioni. Un'ulteriore prova del legame politico-istituzionale che intercorre fra UEO e UE è rappresentato dalla *Dichiarazione sull'UEO* allegata al Trattato di Maastricht⁸.

Il primo spunto interessante che emerge dall'analisi del Titolo V-TUE deriva da una lettura congiunta dei paragrafi 1,2: dopo aver ricondotto la definizione di una politica per la difesa comune all'ambito PESC (par. 1) e dopo aver definito l'UEO parte integrante dello sviluppo dell'Unione Europea (par. 2) il Trattato affida alla stessa UEO il compito di elaborare e di porre in essere le decisioni e le azioni dell'Unione aventi implicazioni nel settore della difesa.

In sostanza, un gruppo di paesi aderenti all'UE operanti all'interno di un laboratorio/avanguardia, l'UEO, viene chiamato ad elaborare e proporre una comune politica di difesa per l'intera Unione. Concordando con C. Zanghì è possibile individuare nel J.4.2 una sostanziale delega di competenza e funzioni del Consiglio UE alla UEO⁹.

Il par. 3 ci aiuta quindi ad fare luce sulla struttura ed il funzionamento dei rapporti UE\UEO rimarcando la condizione di *esternalità* del foro UEO rispetto alle istituzioni dell'Unione; un'*esternalità* che si traduce quindi in autonomia procedurale dei meccanismi. Le questioni aventi implicazioni nel settore della difesa non saranno quindi soggette alle procedure previste dall'articolo J.3 (procedura per adozione di azioni comuni della PESC) ma risponderanno al metodo previsto dall'art. 8 par. 4 del Trattato di Bruxelles, ovvero l'unanimità.

Immane un passaggio chiarificatore sul ruolo centrale del Patto Atlantico (par. 4) e della totale compatibilità fra politica di sicurezza del-

⁸ Unione Europea, *Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi*, 1997.

⁹ C. ZANGHÌ, "La Difesa Europea: dall'Atto Unico Europeo a Maastricht", *Rivista di Diritto Europeo* n. 2, 1994, p. 218.

l'Unione e ruolo della NATO. Ancora una volta Antonio Ferranti ci aiuta a fare chiarezza sul dibattito esistente all'interno dei membri dell'Unione circa la questione atlantica¹⁰:

accolta [con il par. 4] una posizione di compromesso fra la tesi franco-tedesca, cui avevano aderito anche Belgio e Spagna, secondo la quale l'affermazione dell'identità internazionale dell'Unione Europea richiedeva una PESC che includesse una difesa comune, e la tesi sostenuta da Paesi Bassi e Regno Unito (a cui ha aderito l'Italia nell'ultimo scorcio della Conferenza), secondo cui l'Unione Europea implicava l'elaborazione e l'attuazione graduale di una PESC e di un'identità rafforzata con la prospettiva a lungo termine di una politica di difesa comune, compatibile in ogni caso con quella condotta nel quadro NATO.

La convergenza del governo italiano sulla proposta anglo-olandese era figlia delle valutazioni dell'allora ministro degli esteri Gianni De Michelis che considerava la Gran Bretagna essenziale per lo sviluppo della difesa europea.

Una difformità di posizioni che inevitabilmente si rifletteva sulla visione strategica dei rapporti UEO/UE:

- a) integrazione dell'UEO nella UE secondo la tesi franco-tedesca come obiettivo finale del riavvicinamento delle due organizzazioni;
- b) complementarità tra UEO e UE, concepita come *trait d'union* fra UE e NATO secondo l'impostazione britannica e neerlandese.

Un riferimento diretto alle *closer cooperation* in ambito difesa si ritrova da quanto disposto dal par. 5:

Le disposizioni del presente articolo – si legge – non ostano allo sviluppo di una più stretta cooperazione fra due o più Stati membri a livello bilaterale, nell'ambito dell'UEO e dell'Alleanza atlantica, purché detta cooperazione non contravvenga a quella prevista dal presente Titolo né la ostacoli.

¹⁰ A. FERRANTI, *Aspetti politici ed economici della European Security and Defence Identity nel quadro di una integrazione degli eserciti europei*, cit., pp. 76-77.

Un paragrafo, il quinto, che può leggersi sia come riconoscimento degli sforzi compiuti da alcuni paesi nella sfera della cooperazione militare (ad esempio la Brigata franco-tedesca nata nel 1989 poi integrata negli Eurocorps) sia come apertura a nuove *closer cooperation* in ambito UEO o NATO.

È opportuno ricordare ancora una volta che il concetto di *closer cooperation* assume un significato prettamente politico indicando la stretta collaborazione fra paesi in uno specifico settore. Solo con il Trattato di Amsterdam (ancora esclusivamente nel I pilastro) si inizierà a parlare di *enhanced cooperation* come concetto istituzionalizzato ed operativo.

Fra le diverse cooperazioni caratterizzate da una *flessibilità a geometria variabile*, possiamo ricordare, oltre ai già citati EUROCORPS, l'EUROFOR, l'EUROMARFOR, STANAVFORMED e STANAVFORLAND¹¹.

Questi progetti, spesso bi o tri-laterali, troveranno nell'inizio degli anni '90 il periodo di maggiore sviluppo e saranno contraddistinti dalla *geometria variabile*, una caratteristica che come abbiamo visto trova la sua legittimazione nel par. 5 dell'art J.4 del TUE.

Anche se non giuridicamente rilevante, la Dichiarazione sull'UEO allegata al trattato, costituisce in ogni caso un atto politicamente impegnativo. I nove paesi appartenenti all'UEO, chiarificano il ruolo dell'organizzazione all'interno del sistema di difesa europeo oltre a precisare i termini del rapporto con la UE.

Importante precisare come questo documento testimoni ancora una volta l'esistenza di un *core* all'interno del processo teso alla realizzazione della politica di difesa. I dodici paesi dell'UE delegano infatti, nell'art. J.4, alla UEO, quindi ai nove paesi aderenti, il compito di elaborare "*azioni e decisioni*" necessarie alla costruzione di una politica di difesa comune, i nove, questa volta sotto il cappello UEO, rispondono affermativamente.

Nella parte introduttiva della dichiarazione si legge:

Gli Stati membri dell'UEO convengono della necessità di creare una vera e propria identità europea in materia di sicurezza e di difesa e di assumere accresciute responsabilità europee in materia

¹¹ UEO-Segretariato Generale, *WEU today*, Brussels, dicembre 2000.

di difesa. Tale identità sarà elaborata progressivamente attraverso un processo che comporterà tappe successive. L'UEO farà parte integrante del processo di sviluppo dell'Unione Europea e intensificherà il suo contributo alla solidarietà nell'ambito dell'Alleanza atlantica. *Gli Stati membri dell'UEO convengono di rafforzare il ruolo dell'UEO, nella prospettiva a termine di una politica di difesa comune nell'ambito dell'Unione europea, che potrebbe successivamente condurre ad una difesa comune, compatibile con quella dell'Alleanza Atlantica.*

Il testo della dichiarazione nel suo complesso si reggerà sulla doppia esigenza "euro-atlantica" di costituire, da un lato, il primo nucleo di una politica di difesa comune e di contribuire, dall'altro, al rafforzamento del pilastro europeo dell'alleanza Atlantica.

Per quanto riguarda le misure previste dalla Dichiarazione tesa alla nascita di una "stretta relazione di lavoro" UE/UEO possiamo ricordare¹²:

- sincronizzazione delle date e dei luoghi di riunione e armonizzazione dei metodi di lavoro;
- fissazione di una stretta cooperazione tra il Consiglio e il Segretariato generale dell'UEO, da un lato, e il Consiglio dell'Unione e il segretariato generale del Consiglio, dall'altro;
- armonizzazione della successione e della durata delle rispettive Presidenze;
- definizione delle opportune modalità in modo da assicurare che la Commissione delle Comunità europee sia periodicamente informata e, se del caso, consultata sulle attività dell'UEO;
- Incentivazione di una più stretta cooperazione tra l'assemblea parlamentare dell'UEO e il Parlamento europeo.

Dal Trattato di Maastricht, si evince quindi la volontà dei dodici di scommettere sulla riattivazione della UEO per adempiere al compito storico che la fine della Guerra Fredda sembrava aver assegnato al vecchio continente: la strutturazione di una politica di difesa e di sicurezza comune.

¹² UEO-Segretariato Generale, *WEU today*, Brussels, dicembre 2000.

La necessità espressa attraverso la Dichiarazione di coordinare dal punto di vista funzionale ed operativo i meccanismi decisionali ne è una prova tangibile. Un'ulteriore prova di questa volontà politica emerge dalla parte II della Dichiarazione sull'UEO nella quale, i paesi UE non aderenti all'organizzazione, venivano invitati a farlo al fine di realizzare l'omogeneità di membership¹³.

Il Trattato di Maastricht istituisce quindi attraverso l'art. J.4, inserito all'interno del Capitolo V relativo alla Politica Estera e di Sicurezza Comune *linkage* formale fra UE e UEO.

Nelle intenzioni dei suoi firmatari, il testo del TUE costituisce un vero e proprio rilancio dell'UEO, una scommessa che puntava sull'operato di una cooperazione rafforzata *de facto* (l'UEO) per la realizzazione di obiettivi fuori dalla portata (politico-istituzionale) dell'UE.

Puntare sulla UEO significava altresì fondare il processo di costituzione di una sfera di sicurezza e difesa comune su di un patto che, costituendo il pilastro europeo dell'Alleanza Atlantica, organizzava la legittima difesa collettiva allora mancante nei trattati comunitari.

Una scommessa che sarà però minata in partenza dalle divergenze strategiche esistenti all'interno dei paesi dell'Unione relative al conseguimento di un'effettiva integrazione nell'ambito della sicurezza e difesa¹⁴.

4. Le missioni di Petersberg e le operazioni degli anni '90

La prima diretta conseguenza della riattivazione dell'UEO si ritrova nell'elaborazione dei c.d. Compiti di Petersberg in occasione della riunione

¹³ Solo la Grecia, nel 1995, entrerà a far parte dell'UEO con lo status di *Member Country* al contrario di Danimarca ed Irlanda che entreranno già dal 1992 ma con lo status di *Observer Country*.

¹⁴ A. FERRANTI, *Aspetti politici ed economici della European Security and Defence Identity nel quadro di una integrazione degli eserciti europei*, cit., 92; E. LETTA (a cura di), *Le prospettive di integrazione tra Unione europea e l'Unione europea occidentale: effetti sulle strutture politico-istituzionali attualmente esistenti*, cit.

del Consiglio dell'UEO di Bonn del 19 giugno 1992 qualche mese dopo la firma del TUE.

I compiti (o *missioni*) delineati dalla *Dichiarazione*¹⁵ finale, molto limitati nella loro prima formulazione, venivano predisposti su richiesta dell'UE e costituiranno la principale novità nel quadro dello sviluppo della capacità operativa e di proiezione esterna UEO.

Le nuove missioni previste dalla dichiarazione di Petersberg sono tre¹⁶:

- missioni umanitarie e di soccorso (es. evacuazione dei nazionali);
- missioni di mantenimento della pace (*peace-keeping*);
- missione di gestione delle crisi e ristabilimento della pace (*peace-enforcement*).

Oltre alla definizione delle nuove tipologie di intervento, all'interno della Dichiarazione è possibile individuare un'interessante riferimento allo sviluppo di una *enhanced cooperation* nel settore degli armamenti (par. I.13)¹⁷.

Il generico riferimento ad un *rafforzamento della cooperazione nel settore degli armamenti* espresso dall'art. C.5 della Dichiarazione sull'UEO allegata al TUE, viene qui trasformato in un più specifico invito ad instaurare una *enhanced cooperation* tesa a dar vita ad una *European Armaments Agency* attraverso l'azione congiunta di IEPG (organizzazione interna alla NATO) e della stessa UEO.

Riguardo al tema della *membership* la Dichiarazione introduce un'importante novità tesa ad eliminare il problema delle asimmetrie UE-UEO.

¹⁵ UEO-Consiglio dei Ministri, *Dichiarazione di Petersberg*, Bonn, 19 giugno 1992.

¹⁶ G. BONVICINI (a cura di), *L'Unione europea attore di sicurezza regionale e globale*, Quaderni del Centro Altiero Spinelli, Milano, Franco Angeli, 2010.

¹⁷ Dichiarazione di Petersberg Par. I.13: «WEU Ministers welcomed the IEPG Defence Ministers' decision, at their Oslo meeting on 6 March 1992, to analyse the future role of the IEPG in the new European security architecture. This represents a positive development fully in line with the objective set by WEU member States in Maastricht further to examine enhanced cooperation in the field of armaments with the aim of creating a WEU European Armaments Agency. WEU Ministers propose that both WEU and IEPG experts analyse this issue in depth, carry out an initial examination of the role and functions of a possible European Armaments Agency and submit a report for consideration».

Se l'introduzione dello status di membro associato aveva risolto la questione relativa ai paesi NATO non aderenti all'UE, rimaneva ancora irrisolta la questione dei paesi UE non aderenti all'UEO perché neutrali (Irlanda e successivamente Finlandia, Austria e Svezia con l'allargamento del 1995) e della Danimarca che da sempre esprime la sua contrarietà nei confronti di una politica di difesa comune.

La soluzione veniva trovata nell'istituzione della categoria dei paesi osservatori che seppur consentendo esclusivamente la mera partecipazione alle riunioni del Consiglio UEO senza diritto di voto e parola, contribuiva a riallineare il quadro delle *membership* fra le diverse istituzioni del percorso di integrazione europea.

Dal punto di vista operativo la "bandiera UEO" sarà protagonista di missioni di piccolo cabotaggio sullo sfondo del conflitto della ex-Jugoslavia che rappresenteranno le prime azioni di intervento sul suolo europeo (come già detto in precedenza, negli anni '80 l'UEO era intervenuta nell'area del Golfo Persico: in occasione del conflitto Iraq-Iran nell '88 e in altre piccole operazioni legate alla Guerra del Golfo nel '91) e che contribuiranno a mettere in luce limiti ed inefficienze del sistema militare europeo nel suo complesso.

Alle prime operazioni di sorveglianza e controllo svolte sul Danubio e nel Mar Adriatico per garantire l'applicazione delle sanzioni imposte alla ex-Jugoslavia, seguiva una missione di assistenza e supporto logistico su territorio jugoslavo presso la città di Mostar¹⁸.

Il 5 ottobre 1993, poche settimane prima che il TUE entrasse in vigore, il consiglio UE chiedeva alla UEO di valutare le possibilità di contributo alla gestione/amministrazione della città di Mostar in Bosnia-Herzegovina. Sulla base di un accordo bilaterale con la UE, la UEO si impegna a garantire il controllo sulla sicurezza attraverso il disarmo della popolazione civile oltre a contribuire all'inquadramento e alla formazione del nuovo personale di polizia locale. Il contingente UEO arriverà a contare 200 unità nel 1995 grazie alla partecipazione attiva di tutti e dieci

¹⁸ E. LETTA (a cura di), *Le prospettive di integrazione tra Unione europea e l'Unione europea occidentale: effetti sulle strutture politico-istituzionali attualmente esistenti*, cit., pp. 30-34.

gli stati membri più il contributo di tre osservatori europei (Austria, Finlandia, Svezia).

Tuttavia l'operazione condotta a Mostar non può essere ricollegabile alle disposizioni previste dall'art. J.4 del TUE per due ordini di motivi.

Primo, la richiesta dei paesi europei arriva prima dell'entrata in vigore del TUE (5 ottobre 1993), in secondo luogo i compiti non corrispondono a quelli previsti dall'art. J.4.2 che fanno espressamente riferimento al settore della difesa. Il cd *click-in*, previsto dal trattato di Maastricht, sarà infatti attivato dal Consiglio UE solo in due occasioni¹⁹:

- 1) novembre 1996 in occasione di un possibile intervento umanitario nella regione dei Grandi Laghi in Africa (mai portata a compimento);
- 2) settembre e novembre 1998 con la richiesta di organizzare tre diverse operazioni nei Balcani²⁰:
 - pianificazione di operazione di polizia internazionale di assistenza alle autorità albanesi (decisione del Consiglio UE del 22 settembre 1998);
 - organizzazione di un'operazione di sminamento in Croazia (decisione del Consiglio UE del 9 novembre 1998);
 - operazione di "general security surveillance" in Kosovo attraverso le strutture del WEU Satellite Centre (decisione del Consiglio UE del 13 novembre 1998).

Nel complesso, la riattivazione dell'UEO non riuscirà a conseguire i risultati sperati relegando l'organizzazione ad una posizione di marginalità nello scenario politico internazionale. La volontà/necessità politica degli Stati europei di continuare a puntare sulla garanzia Atlantica anche dopo fine della Guerra Fredda non consentirà alle prime crepe emerse dalla fine del mondo bipolare di trasformarsi in fratture strutturali. L'Europa avrà difficoltà a prendere l'iniziativa, muovendosi all'interno dei binari UEO-PESC, anche quando le condizioni internazionali sembreranno consentirlo: è il caso dell'operazione Alba in Albania (aprile-agosto

¹⁹ A. MISSIROLI, *CFSP, defence and flexibility*, Chaillot paper, Paris, Western European Union. Institute for Security Studies, 2000.

²⁰ Sito Unione dell'Europa Occidentale: www.weu.int.

1997). La volontà statunitense di non assumere un ruolo guida nella risoluzione della questione albanese lasciava all'UE la piena responsabilità sulle misure da intraprendere per porre rimedio alla situazione di totale instabilità nella quale versava il paese delle aquile. Alla prova dei fatti, non si riuscì a trovare un accordo sull'intervento all'interno delle strutture PESC-UEO a causa delle perplessità espresse da Germania e Regno Unito²¹. La soluzione veniva trovata all'esterno dei "framework" comuni con l'istituzione di una "coalition of the willing" guidata dall'Italia²². Il ricorso ad una coalizione *ad hoc* esterna alle strutture UE-UEO era un'ulteriore prova dell'affanno endemico nel quale versava la politica comune di sicurezza europea a pochi anni dalla nascita.

L'irrisolto dilemma sulla reale convinzione europea di convertirsi in attore politico-militare oltre che economico continuerà ad essere il *leitmotiv* dietro alle decisioni riguardanti il futuro delle relazioni UE-UEO, un tema che sarà al centro del dibattito per la riforma del Trattato di Maastricht, un tema che come vedremo si intreccerà alla fine degli anni '90 con quello della flessibilità e della cooperazione rafforzata: lasciare ai volenterosi la possibilità di intensificare il processo di integrazione.

²¹ A. MISSIROLI (a cura di), *Flexibility and enhanced cooperation in European security matters: assets or liabilities*, Occasional paper, Paris Western European Union. Institute for Security Studies, 1999, p. 15.

²² Facevano parte dell'operazione Francia, Grecia, Romania, Slovenia, Spagna, Turchia e ulteriori contributi, seppur limitati, furono offerti da Austria, Belgio e Danimarca.

III.

Il Trattato di Amsterdam:

un'occasione mancata.

UEO e flessibilità dalla CIG 96-97 alle disposizioni del Trattato

1. Premessa

Il dibattito sul ruolo della UEO e del suo raccordo con l'UE sarà uno dei temi centrali della discussione in seno alla Conferenza intergovernativa (CIG) del '96-97 preparatoria alla revisione del Trattato sull'Unione Europea (TUE) così come la questione delle cooperazioni rafforzate. Obiettivo dei fautori della flessibilità sarà infatti quello di riportare l'idea di cooperazione rafforzata all'interno della sfera della sicurezza e difesa, ambito dal quale traeva le sue origini partendo dal concetto di "willing and able".

Il tema della sicurezza sarà quindi inevitabilmente legato a quello riguardante le cooperazioni rafforzate e la flessibilità, due termini, questi ultimi che verranno spesso utilizzati come sinonimi nel linguaggio politico ed accademico generando non poche ambiguità interpretative.

Dietro ai due termini si nascondevano infatti visioni contrapposte sullo sviluppo dell'integrazione europea con particolare riferimento al tema della sicurezza comune.

Il termine cooperazione rafforzata (*coopération renforcée*) portava con sé una visione "concentrica" del processo di integrazione. I fautori della cooperazione rafforzata consideravano quest'ultima uno strumen-

to utile ad una graduale estensione del metodo comunitario alle altre attività/competenze dell'UE. Diversamente il termine flessibilità era associato ad una concezione "decentralizzata" dell'Europa, ad un processo di integrazione che consentisse l'esistenza di diversi livelli di comunitarizzazione e che garantisse quindi ai diversi paesi la possibilità ed il diritto di *opt-out*¹.

Un'ambiguità terminologica che nascondeva una ben più grave divergenza di visioni strategiche. Ambiguità che necessariamente contribuirà a minare sin dall'inizio il tema dell'istituzione di cooperazioni rafforzate in ambito sicurezza e parallelamente, come analizzeremo in questo capitolo, il processo di assorbimento della UEO all'interno dell'UE.

La mancata introduzione delle cooperazioni rafforzate nel pilastro della PESC da un lato e l'impossibilità di trovare una soluzione definitiva alla questione del rapporto UE-UEO dall'altro, costituiranno infatti un'occasione persa ed una battuta di arresto nel graduale processo di formazione di strumenti flessibili necessari alla realizzazione di una politica europea di difesa.

2. La CIG 96-97: il dibattito sulla flessibilità

La necessità di rendere più flessibili i meccanismi dell'Unione emergerà sin dai primi dibattiti relativi alle modifiche da apportare alla prima versione del TUE attraverso la convocazione di una CIG che aprirà il tavolo dei lavori il 29 marzo del 1996 come previsto dallo stesso Trattato di Maastricht.

Come evidenziato da Geoffrey Edwards ed Eric Philippart, a meno di un anno di distanza dalla ratifica del TUE, non esisteva più una chiara condivisione di obiettivi sul processo di integrazione fra i quindici².

Un dato politico fondamentale che deve essere correlato alle conseguenze della fine del mondo bipolare. La fine della Guerra Fredda aveva

¹ A. MISSIROLI, *CFSP, defence and flexibility*, cit.

² G. EDWARDS e E. PHILIPPART, *Flexibility and the Treaty of Amsterdam: Europe's new Byzantium?*, cit., p. 9.

infatti consegnato all'Europa una maggiore libertà d'azione ed autonomia che riuscirà a concretizzarsi dal punto di vista economico-strutturale ed istituzionale attraverso la nascita della UE e, in particolare, dell'UEM ma che stenterà a trovare una configurazione sul piano della proiezione esterna sia in termini politici sia in termini militari. La difformità delle posizioni nazionali negli anni '90 era figlia di effetti apparentemente contrastanti conseguenti allo "scioglimento" dei grandi blocchi. La forza centripeta del processo di integrazione andava scontrandosi con la volontà dei diversi contesti nazionali di ritagliarsi un proprio spazio all'interno del nuovo sistema mondiale, non più incentrato sullo scontro ideologico USA-URSS, le cui dinamiche erano ancora in via di formazione.

Un altro fenomeno frutto del crollo del muro di Berlino e della conseguente riunificazione tedesca era lo spostamento del baricentro dell'allargamento ad est. Già con i programmi PHARE (*Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies*) e PRAQ (*Programme Régional d'Assurance Qualité*) l'Europa dei primi anni '90 gettava le basi per un potenziale e futuro inserimento dei paesi ex-comunisti all'interno del contesto comunitario³.

Nonostante le contrapposizioni e i dubbi sul ruolo che l'UE avrebbe dovuto giocare nel futuro, era evidente sin dai primi anni '90 che la sfida europea avrebbe dovuto misurarsi con un quadro interno sempre più complesso e composito risultante dalla progressiva espansione dei propri confini e quindi dei molteplici interessi politici, spesso contrastanti, inglobati.

Un'Europa in prospettiva sempre più grande e diversificata al suo interno aveva bisogno di flessibilità.

L'apertura della CIG prevista per il 1996, nel rispetto dell'art. N comma 2 del TUE, era preceduta dai lavori di un apposito Gruppo di Riflessione presieduto da Carlos Westendorp e formato dai rappresentanti personali dei primi ministri.

Nel report redatto dal Gruppo di Riflessione nel dicembre 1995, venivano quindi delineati i criteri della flessibilità/differenziazione applicata al processo di integrazione⁴:

³ Sito Unione Europea: <http://www.europa.eu>.

⁴ Sito European navigator: <http://www.cvce.eu/>.

- flexibility should be allowed only when it serves the Union's objectives and if all other solutions have been ruled out and on a case-by-case basis;
- differences in the degree of integration should be temporary;
- none who so desires and fulfils the necessary conditions previously adopted by all can be excluded from full participation in a given action or common policy;
- provision should be made for ad hoc measures to assist those who want to take part in a given action or policy but are temporarily unable to do so;
- when allowing flexibility the necessary adjustments have to be made to maintain the "acquis", and a common basis should be preserved to prevent any sort of retreat from common principles and objectives;
- a single institutional framework has to be respected, irrespective of the structure of the treaty.

Il report identificava poi il II pilastro e quindi la PESC (insieme ad alcuni aspetti del III) l'ambito più congeniale al concetto di differenziazione, un aspetto che risulta apparentemente paradossale se si pensa all'esito finale del Trattato di Amsterdam⁵:

[...] Whereas derogations must not be allowed in the Community "pillar" if they jeopardize the internal market and create discriminatory conditions for competitiveness, *CFSP and some Justice and Home Affairs issues enable a greater degree of flexibility* [...].

Il concetto di flessibilità e le sue applicazioni istituzionali giocarono quindi un ruolo importante nei lavori della CIG sin dalla sua preparazione.

Come notato da importanti esponenti del mondo accademico (ad esempio Edwards, Ehlermann, Philippart) e come accennato nel Capitolo I, alla CIG 96-97 si assistette ad una incredibile proliferazione di termini e concetti riguardanti il tema della flessibilità. I termini *flexibility*, *differentiation*, *closer cooperation*, *enhanced cooperation* venivano in-

⁵ Sito European navigator: <http://www.cvce.eu/>.

tesi nelle proposte presentate dai diversi stati membri come sinonimi ed utilizzati quindi alternativamente⁶. In realtà dietro allo stesso concetto di flessibilità, si nascondevano diverse visioni strategiche del processo di integrazione.

Celebre il commento di Frank Vibert allora direttore dello European Policy Forum che dalle colonne del *Financial Times*, riferendosi al diverso significato attribuito al concetto di flessibilità da parte dei principali leader europei disse⁷: «President Chirac, Chancellor Kohl and Prime Minister Major each support 'flexibility'. Each support something different».

L'approccio franco-tedesco al tema dell'integrazione flessibile è ben riassunto dal concetto di *coopération renforcée* introdotto proprio dai francesi alla CIG, un termine che portava con sé una concezione di un'Europa progressivamente integrata. Quest'idea riassumeva due concetti portati avanti nel 1994 dal primo ministro francese Edouard Balladur e dalla CDU/CSU in Germania.

Nella sua proposta di Europa formata da "cerchi concentrici", Balladur parlò di "solidarités renforcées" necessarie nel campo economico come in quello della difesa, un'idea non lontana dal richiamo tedesco ad un "inner core", citato nella proposta della CDU/CSU, che potesse far fronte alle nuove sfide europee senza essere rallentato⁸.

La comunità di intenti franco-tedesca circa il tema della flessibilità è facilmente ravvisabile nelle due lettere congiunte predisposte da Francia e Germania il 6 dicembre 1995 (lettera Chirac-Kohl⁹) e il 17 ottobre 1996 (lettera dei ministri degli esteri Kinkel e Charette¹⁰).

«Temporary difficulties of a partner in keeping pace ought not to hamper the Union's freedom of action or its possibilities of making progress»: questo l'approccio dei franco-tedeschi al tema della flessibilità.

Il trattato doveva quindi consentire ai paesi con la "volontà" (*willing*)

⁶ G. EDWARDS e E. PHILIPPART, *Flexibility and the Treaty of Amsterdam: Europe's new Byzantium?* Occasional paper, Centre for European Legal Studies, Cambridge 1997.

⁷ *Financial Times*, 11 dicembre 1996.

⁸ *Le Monde*, 30 novembre 1994; *The Economist*, 10 settembre 1994.

⁹ Per ulteriori approfondimenti: http://www.europarl.europa.eu/igc1996/pos-de_en.htm.

¹⁰ Per ulteriori approfondimenti: http://www.europarl.europa.eu/igc1996/pos-be_en.htm.

e “nelle condizioni” (*able*), di poter intensificare la propria integrazione all'interno del quadro comunitario consentendo così all'Unione di proseguire il suo processo di integrazione¹¹.

Assolutamente divergente dall'impostazione franco-tedesca l'approccio britannico che, partendo da una differente interpretazione del concetto di flessibilità, intendeva perseguire obiettivi diversi.

La flessibilità richiesta dal conservatore John Major, negli anni precedenti la CIG, coincideva con il concetto di *Europe à la carte* o *pick and choose*, ovvero con un'idea di Europa più “snella” che consentisse ai diversi paesi membri di scegliere a quale iniziativa del trattato predere parte. Una flessibilità incentrata sul concetto di *opt-out* che già aveva consentito alla Gran Bretagna di non aderire, ad esempio, all'UEM.

La prima idea di flessibilità, quella franco-tedesca, mirava quindi ad avvantaggiare il processo di integrazione europeo attraverso l'azione di paesi “willing and able” (un'idea che come abbiamo visto nel capitolo I era mutuata dal mondo della difesa); la seconda, quella britannica, muoveva dalla volontà di stati storicamente scettici verso il processo di integrazione, di poter restare fuori da iniziative contrastanti con l’“interesse nazionale”.

A questo proposito, sottolinea Ehlerman, la posizione della Gran Bretagna era di assoluta ostilità verso la possibilità che cooperazioni rafforzate all'interno dell'UE potessero portare avanti autonomamente il processo di integrazione. La Comunità aveva ridimensionamento l'EFTA (Associazione europea di libero scambio sorta nel 1960 su proposta del Regno Unito, alla quale aderirono Austria, Danimarca, Norvegia, Portogallo e Svizzera), l'UEM minacciato la posizione strategica della City, l'*opt-out* sulle *social provisions* previste da Maasticht non aveva fermato le grandi compagnie britanniche nell'adottare volontariamente le regole previste dal trattato; la posizione di Londra spesso presentata come fautrice della *flessibilità tout court* era in realtà fermamente contraria all'idea della cooperazione rafforzata¹².

¹¹ C.D. EHLERMANN, *Differentiation, flexibility, closer cooperation: the new provisions of the Amsterdam Treaty*, San Domenico di Fiesole (FI), European University Institute, 1998.

¹² C.D. EHLERMANN, *Differentiation, flexibility, closer cooperation: the new provisions of the Amsterdam Treaty*, cit., p. 12.

Giunti alla CIG 96-97 lo spettro delle diverse posizioni sulla flessibilità può essere così riassunto:

- l'*Europa dei sei* (Belgio, Francia, Italia, Germania, Lussemburgo e Olanda), guidata dall'asse franco-tedesco, essenzialmente favorevole (seppur con diverse intensità) ad una flessibilità tesa ad agevolare il processo di integrazione;
- i *nuovi Stati membri* (Austria, Finlandia e Svezia) favorevoli alla discussione anche se con diverse riserve;
- i paesi c.d. *poveri* (Grecia, Irlanda, Portogallo, Spagna) che oscillavano fra una posizione di riluttanza ad una ferma contrarietà per paura di essere esclusi dai successivi stadi di integrazione;
- *Gran Bretagna e Danimarca* pronte a condurre il dibattito sulla flessibilità verso l'opportunità di istituzionalizzare il concetto di *opt-out*.

Il nuovo concetto di *cooperation renforcée-enhanced cooperation* introdotto dai franco-tedeschi influenzerà sensibilmente il dibattito della CIG.

La necessità di regolamentare il concetto della flessibilità e della *closer cooperation* come già abbiamo avuto modo di dire, nasceva dalla prospettiva di un'Europa sempre più estesa e complessa e poteva contare su esempi positivi di collaborazioni esterne ai trattati comunitari (come Schengen e la UEO) che necessitavano di una regolamentazione. Il concetto dei "willing and able", e quindi della stretta collaborazione di "volenterosi dell'integrazione", doveva però scontrarsi con il timore delle nazioni più "deboli" di rimanere tagliate fuori dai progressivi stadi di integrazione. Il rischio paventato da molti si basava sulla convinzione che la possibilità di accedere facilmente alla cooperazione rafforzata all'interno del *framework* comunitario avrebbe consentito ai paesi economicamente più forti di escludere i più poveri, un utilizzo improprio della cooperazione rafforzata sarebbe inevitabilmente incorso nella violazione dei principi di uniformità del diritto comunitario e di parità del trattamento in ambiti come ad esempio il mercato interno che si fonda appunto sull'uniformità della regola¹³.

¹³ R. BASSO, "Cooperazioni rafforzate e relazioni esterne" in G. BONVICINI e G.L. TOSATO (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea dopo i Trattati di Amsterdam e Nizza*, cit.

Una soluzione di compromesso che consentisse da un lato l'inserimento di flessibilità e che dall'altro garantisse una particolare attenzione alla tutela dei più deboli (o non aderenti) veniva elaborata dalla presidenza italiana attraverso la proposta di *principî e condizioni* regolatori per l'attivazione della cooperazione rafforzata¹⁴:

(a) *The principles which should appear in the Treaty should ensure:*

- conformity with the objectives defined by the Treaty;
- compliance with the single institutional framework;
- compliance with the "acquis communautaire" (in particular that constituted by the single market and related policies) and an absence of distortions in the functioning of the Union;
- that the idea of a common endeavour predominates, through recognition of the principle of non-interference ensuring that closer cooperation proceeds smoothly, at the same time as safeguarding the interests of non-participant Member States;
- openness to all Member States wishing to participate and fulfilling the conditions for participation.

(b) *A number of conditions for setting up closer cooperation were considered; these conditions elicited differing opinions and need to be discussed further. They chiefly regard:*

- recourse as a last resort;
- duration of closer cooperation: the question was raised as to whether it ought to be temporary;
- the minimum quorum of participant Member States, so as to preclude the risk of "competing circles" developing or loss of the Union's true identity.

La cooperazione rafforzata, nell'idea italiana di riforma, doveva quindi essere:

the exception and not the rule, not used by a minority to forge ahead while the rest look on; rather it should be the means for

¹⁴ CIG 96-97, *Presidency Introductory Note – subject: flexibility* (CONF 3914/96), Brussels, 24 settembre 1996.

avoiding a minority stopping differentiated initiatives from proceeding in a restricted framework with the agreement of the majority¹⁵.

Nella proposta italiana inoltre le cooperazioni rafforzate erano concepite come elemento di flessibilità da estendere a tutti e tre i pilastri. Oltre a principi e condizioni generali la proposta della delegazione italiana presentava quindi diverse clausole di applicazione specifiche per i tre ambiti. Importante considerare, ai fini della nostra analisi, che fino alle ultime fasi della CIG sembrerà possibile inserire le cooperazioni rafforzate nel campo della PESC.

Fra le clausole proposte per le cooperazioni rafforzate in ambito PESC in un *draft* dei nuovi artt. J.1, J.12 del 24 settembre 1996¹⁶ erano ravvisabili:

- a) un limite minimo fissato ai 3/4-4/5 degli Stati membri e dell'intera popolazione;
- b) il rispetto degli obiettivi generali della PESC, delle linee guida tracciate dal Consiglio Europeo ed ogni decisione precedentemente assunta in ambito PESC al fine di promuovere l'identità dell'Unione e la sua effettività nello scenario internazionale nel rispetto dei suoi interessi;
- c) la natura aperta della cooperazione, ovvero la previsione del diritto di *opt-in*.

L'art. J.12, così come formulato nel *draft* precedentemente citato, oltre ad individuare misure in favore dei non-partecipanti (*opt-in*) era volto a garantire ai partecipanti un'effettiva libertà d'azione nel rispetto dei meccanismi decisionali del consiglio.

La presenza di cooperazioni rafforzate all'interno del II pilastro rimase quindi un'opzione plausibile fin nelle fasi conclusive della Conferenza.

In una nota della presidenza della CIG del settembre 1996 il II pila-

¹⁵ CIG 96-97, *Italian delegation – subject: flexibility* (CONF 3801/97), Brussels, 15 gennaio 1997.

¹⁶ CIG 96-97, *Presidency Introductory Note – subject: flexibility* (CONF 3914/96), Brussels, 24 settembre 1996.

stro veniva indicato come l'ambito più appropriato assieme al JHA (Justice and Home Affairs) ad ospitare meccanismi di flessibilità al contrario del primo che sembrava generare le maggiori perplessità¹⁷:

The need to preserve the *acquis communautaire* means that the scope for making use of flexibility mechanisms is certainly much more limited under pillar I than in the CFSP or JHA areas. Several delegations have argued that any new flexibility arrangements should not apply to the first pillar at all.

Un inserimento delle cooperazioni rafforzate nel II pilastro avrebbe avuto un'implicazione diretta nella sfera della sicurezza come in quello della difesa; è la stessa proposta italiana (prima proposta presentata da una delegazione nazionale sull'insieme delle questioni relative alla PESC)¹⁸ del gennaio 1997 a rilevare una compatibilità delle *enhanced cooperation* con il processo di sviluppo di una politica di sicurezza e difesa comune¹⁹:

Enhanced cooperation in the fields of security and defence does however seem to be justified given the objective differences in Member States' situations here; it is therefore conceivable that strengthening the security of the Union and its Member States, an objective of the common foreign and security policy under Article J.1(2), can be pursued with varying energy. It should also be noted that membership of the WEU, which in the words of Article J.4 (2) "is an integral part of the development of the Union", is a distinctive feature, on which some Member States will be able legitimately to build enhanced security and defence cooperation in the Union framework.

¹⁷ CIG 96-97, *Presidency Introductory Note – subject: flexibility* (CONF 3914/96), Brussels, 24 settembre 1996.

¹⁸ E. LETTA (a cura di), *Le prospettive di integrazione tra Unione europea e l'Unione europea occidentale: effetti sulle strutture politico-istituzionali attualmente esistenti*, cit., p. 52.

¹⁹ CIG 96-97, *Italian delegation – subject: Common Foreign and Security Policy* (CONF 3965/96), Brussels, 25 ottobre 1996; CIG 96-97, *Italian delegation – subject: flexibility* (CONF 3801/97), Brussels, 15 gennaio 1997.

Un riferimento alla politica di difesa e alla UEO che è giustificato dalla stessa disposizione/raccordo introdotto da Maastricht con l'Art. J.4.

Secondo la nuova versione proposta dalla delegazione italiana dell'Art. J.4a le cooperazioni rafforzate nell'area della sicurezza e difesa avrebbero dovuto essere conformi agli obiettivi del Titolo V del trattato e quindi realizzabili all'interno del *framework* PESC.

Questa impostazione è riscontrabile nel *draft* italiano sulla flessibilità del 15 gennaio 1997²⁰ (art.J.4):

The provision of Article J.4 shall not prevent Member States being authorized to develop, through the institutions, procedures and mechanisms of thi Treaty, closer collaboration in the area of security and defence – including cooperation on armaments – based on their common membership of the WEU. Such collaboration must comply with the objectives of this Title, the guidelines laid down by the Council of Europe and the decisions already adopted in the framework of the common and security policy.

Una proposta, quella italiana, che oltre a prevedere la compatibilità delle cooperazioni rafforzate con il II pilastro, auspicava una maggior applicazione del metodo della *qualified majority vote* (QMV) come rilevabile dalla seconda parte J.4a comma 1.

Tuttavia la proposta di un II pilastro che presentasse la possibilità di attuare cooperazioni rafforzate, sulla scia di quella richiesta di flessibilità espressa sin dalle riunioni del Gruppo di Riflessione, poi ripetutamente riaffermata durante la CIG, cadde nelle ultime ore del negoziato ad Amsterdam.

Il concetto di flessibilità, ancora presente in tutti i pilastri nell'ultimo *draft* presentato dalla Presidenza olandese nel marzo 1997, veniva eliminato definitivamente dall'ambito PESC nella fase finale del negoziato durante il Consiglio europeo di Amsterdam a vantaggio dell'"astensione costruttiva".

La mancata introduzione delle cooperazioni rafforzate nel quadro

²⁰ CIG 96-97, *Italian delegation – subject: flexibility* (CONF 3801/97), Brussels, 15 gennaio 1997.

PESC può quindi attribuirsi ad una assenza di volontà reale da parte degli Stati membri di introdurre specifiche forme di flessibilità²¹. Se l'ostilità della Gran Bretagna era giustificata da ragioni legate al principio e alla tradizione (nonostante l'atteggiamento più *europe-oriented* del neo eletto governo laburista di Tony Blair) e la riluttanza dei paesi *piccoli* motivata dalla paura di essere lasciati ai margini del processo di integrazione, un discorso diverso deve essere fatto per Francia e Germania. Sulla scelta finale di Parigi prevalse la paura che il meccanismo introdotto potesse violare il diritto di uno Stato membro di dire "no" di fronte a casi di vitale importanza nazionale. La Germania, invece, non ne vedeva l'urgenza, considerando di prioritaria importanza un intervento sugli altri pilastri.

Nella lettura di Edwards e Phillipart, a nostro avviso poco convincente, una specifica clausola di flessibilità (la cooperazione rafforzata) veniva dunque eliminata dal secondo pilastro poiché il settore della PESC era già estremamente flessibile; rafforzare questo concetto, nella visione dei due autori, avrebbe lanciato al mondo un segnale sbagliato, intaccando la credibilità stessa della PESC²².

3. La CIG 96-97: il dibattito sulla UEO

La sostanziale e perdurante impotenza dell'UE di fronte alle questioni balcaniche alimentò l'inevitabile dibattito sulla necessità di fornire all'Europa una reale capacità d'azione in termini di proiezione politica e militare. La CIG 96-97 per la riforma del trattato diventava quindi l'occasione per intervenire sui meccanismi legati alla sfera della sicurezza e difesa. Inevitabile che la questione UEO ed il relativo approssimarsi della scadenza del suo trattato istitutivo diventassero un tema principale della Conferenza.

Come abbiamo avuto modo di osservare nel capitolo II il Trattato di

²¹ A. MISSIROLI, *CFSP, defence and flexibility*, cit., p. 9.

²² B. BURROWS e G. EDWARDS, *The defence of Western Europe*, Boston and London, Butterworth Scientific, 1982, p. 22.

Maastricht istituiva con l'art. J.4 un collegamento formale fra UE/UEO; organizzazione, la UEO, alla quale aderivano (all'epoca della firma di Maastricht) dieci dei dodici paesi membri dell'Unione, costituendo di fatto dal punto di vista concettuale, una cooperazione rafforzata (esterna ai trattati). Alla UEO, lo stesso Trattato di Maastricht chiedeva di elaborare "azioni" e "decisioni" che avessero implicazioni nel campo della difesa nell'ottica della formulazione di una comune politica di difesa (CDP) che potesse condurre ad una difesa comune (CD) all'interno del quadro PESC. L'art. J.4 garantiva inoltre la possibilità di sviluppare ulteriori "*closer cooperation*" all'interno dei *framework* NATO e UEO. Tuttavia la UEO pur essendo parte integrante del processo di integrazione europea rimaneva un'organizzazione autonoma, esterna quindi all'UE seppur destinata ad un graduale avvicinamento.

La prospettiva di una CDP/CD prevista da Maastricht portò il mondo accademico e politico a formulare diverse ipotesi sui potenziali sviluppi della UEO e del suo raccordo con l'UE²³.

Un tema quello dello sviluppo di una CDP che nella sue diverse formulazioni ha come comune denominatore, seppur con diverse sfumature ed accezioni, il concetto di *cooperazione rafforzata*.

Una prima opzione era basata sul principio della separazione delle due organizzazioni (UE/UEO), ipotizzando una divisione di compiti che avrebbe lasciato alla UE il ruolo di *civilian power* assegnando alla UEO il ruolo di *military and defence actor* che avrebbe dovuto continuare ad operare attraverso la formazione di *coalition of the willing*.

Una seconda ipotesi consisteva nell'abbandono della strada tracciata a Maastricht, attraverso l'istituzionalizzazione di uno *European Security Council* (ESC) operante al di fuori del raccordo UE/UEO previsto dal quadro istituzionale del TUE. Quest'idea avrebbe rappresentato l'istituzionalizzazione del concetto di *coalition of the willing*, l'ipotetico ESC sarebbe stato aperto ai volenterosi della integrazione della difesa, un concetto che in un certo senso può essere assimilato, con le dovute differenze di natura istituzionale oltre che storica, all'odierna *cooperazione*

²³ S. SILVESTRI, *Toward a common defence policy: decision-making and institutions*, Documenti IAI, Roma, Istituto Affari Internazionali 1995.

strutturata permanente prevista dal Trattato di Lisbona. Veniva quindi ipotizzata una sorta di eurozona della difesa che avrebbe tuttavia dovuto svilupparsi al di fuori della UE.

Un'idea di sviluppo della CDP non lontana dall'impostazione iniziale del presidente francese Chirac che ipotizzava un progressivo sviluppo della UEO assimilabile al processo di evoluzione CECA-CEE²⁴.

Una terza idea di integrazione della difesa proponeva la fusione dei trattati UE/UEO. Una prospettiva non semplice da realizzare se si pensa al solo tema delle *membership* distinte. Dai sostenitori della fusione veniva perciò avanzata la proposta di istituire un quarto pilastro aperto ai soli aderenti alla UEO che seguisse la logica dell'*opt-out* prevista a Maastricht per la UEM. Ancora una volta, preconditione per la realizzazione di una CDP e della sua istituzionalizzazione, il concetto di flessibilità con l'istituzione di un *core* della difesa all'interno del trattato.

Autonomamente, sarà la UEO stessa che attraverso un'interpretazione estensiva dell'art. J.4 di Maastricht si preoccuperà di fornire alla UE un proprio contributo allo sviluppo di una definizione di politica europea di difesa²⁵.

Questo processo, che prendeva le mosse dal Consiglio Ministeriale di Kirchberg (9 maggio 1994), si svilupperà attraverso la riunione di Noorwijk nella quale saranno definiti i termini della sicurezza europea e delineati i caratteri fondamentali che avrebbe dovuto assumere la CDP.

Per quanto concerne i lavori della CIG, due sono i documenti prodotti in sede UEO (adottati dal Consiglio Ministeriale di Madrid nel novembre 1995) che forniranno materiale fondamentale per la discussione della conferenza sul tema difesa: *Il contributo della UEO alla Conferenza Intergovernativa* ed il c.d. *Libro bianco sulla difesa*.

Il primo documento, oltre ad analizzare i risultati raggiunti dalla UEO

²⁴ C. LANKOWSKI e S. SERFATY (a cura di), *Europeanizing security? NATO and an integrating Europe*, AICGS research report, Washington, American Institute for Contemporary German Studies, 1999; S. Silvestri, *Toward a common defence policy: decision-making and institutions*, cit.

²⁵ E. LETTA (a cura di), *Le prospettive di integrazione tra Unione europea e l'Unione europea occidentale: effetti sulle strutture politico-istituzionali attualmente esistenti*, cit., p. 38.

in materia di adeguamento istituzionale conseguente all'approvazione dell'art. J.4 di Maastricht (es. creazione di una Cellula di Pianificazione; istituzionalizzate le due riunioni annuali dei Capi di Stato Maggiore della Difesa), presentava tre diverse opzioni per la risoluzione della questione relativa ai rapporti UE/UEO alla luce dell'approssimarsi della scadenza del Trattato di Bruxelles previsto per il 1998²⁶:

- *Opzione A*: coordinamento/collegamento fra UEO autonoma e la UE. Si fondava sul mantenimento dell'autonomia delle due organizzazioni e dei loro meccanismi decisionali, mirando all'armonizzazione e razionalizzazione delle strutture esistenti.
- *Opzione B*: integrazione della UEO nella UE. Partendo da un'interpretazione estensiva dell'art. J.4 del Trattato di Maastricht si basava sulla possibilità di incorporazione all'interno della UE delle competenze in materia di difesa spettanti alla UEO. Per attuare l'opzione B era necessario predisporre una base giuridica all'interno del TUE che prevedesse tali competenze, base che poteva essere costituita attraverso una modifica dell'art. J.4.
- *Opzione C*: opzioni intermedie verso una convergenza istituzionale UEO-UE. Diverse opzioni che puntavano ad un raggiungimento graduale della piena cooperazione fra le due organizzazioni attraverso la *stipula di impegni di natura politica*. L'opzione C rappresentava perciò una soluzione intermedia alle prime due. Se nel lungo periodo la prospettiva rimaneva infatti quella dell'opzione B, nel breve periodo era orientata al mantenimento dello *status quo*.

Il secondo documento, il *Libro Bianco della Difesa*, fissava i principi costituenti della nuova architettura di sicurezza europea, tracciando un quadro generale dei rapporti UE/UEO/NATO alla luce dei mutamenti geopolitici in corso in Europa rappresentati dal graduale processo di allargamento dell'Alleanza Atlantica verso est e dalla ridiscussione dei rapporti con l'ex super-potenza Russia.

Il documento tracciava poi le direttrici dell'azione di necessaria revisione dei meccanismi operativi della UEO per poter svolgere al meglio

²⁶ Ibidem, p. 44.

missioni di *peacekeeping* e migliorare i risultati di prevenzione e gestione delle crisi.

I negoziati della CIG 96-97 dimostrarono però l'assoluta divisione fra i paesi membri, l'inesistenza di una comune visione strategica in materia di difesa e di conseguenza l'impossibilità di risolvere definitivamente la questione UEO. Un tema, quello della difesa, strettamente legato alle diverse impostazioni nazionali, da un lato estremo baluardo della sovranità nazionale, ma al contempo soggetto alle dinamiche delle relazioni transatlantiche e dunque al rapporto ineguale (in termini di investimento per la difesa oltre che politici) con gli Stati Uniti.

Le difficoltà emerse durante i lavori della Conferenza che ostacoleranno la nascita di una politica di difesa comune, avranno infatti una doppia natura. Saranno di ordine *oggettivo* le problematiche derivanti dalla difformità di composizione di UEO (10 membri) e UE (15 membri) e dalla presenza in Europa degli Stati Uniti, quindi dalla preesistenza della NATO come *Istituzione fondamentale della sicurezza europea*; di ordine *soggettivo* le difficoltà legate alla differente percezione strategica da parte dei diversi paesi membri riguardo il futuro dell'Europa, il suo processo di integrazione ed i suoi rapporti con gli Stati Uniti²⁷.

Partendo da questi presupposti la CIG 96-97 sarà teatro dello scontro fra due principali impostazioni: la prima favorevole all'incorporazione/fusione della UEO nella UE (con diverse sfumature questa impostazione sarà sostenuta principalmente da Germania, Francia, Italia, Spagna), la seconda contraria a questa opzione sostenuta dai paesi "filo-atlantisti" (Gran Bretagna, Olanda, Portogallo), neutrali (Finlandia, Svezia, Irlanda) e dalla Danimarca che come sempre dimostrerà la sua contrarietà all'estensione al campo della difesa del processo di integrazione.

Strenua sostenitrice dell'opzione A, ovvero della separazione UEO/UE era la Gran Bretagna che articolò la propria posizione in un memorandum del 2 marzo 1995²⁸. Il primo pilastro della concezione britannica di difesa europea si fondava sul *modello intergovernativo* basato sul-

²⁷ A. FERRANTI, *Aspetti politici ed economici della European Security and Defence Identity nel quadro di una integrazione degli eserciti europei*, cit., pp. 108-112.

²⁸ Per ulteriori approfondimenti: http://www.europarl.europa.eu/igc1996/pos-en_en.htm.

la cooperazione fra Stati sovrani ed escludeva aprioristicamente ogni forma di integrazione di tipo sovranazionale nel settore difesa. Il secondo pilastro era la NATO e la necessità di costruire una difesa europea senza allontanarsi dall'altra sponda dell'Atlantico. Per Londra il rapporto con Washington rappresentava una condizione essenziale per la costruzione di una sicurezza europea e la revisione dei meccanismi UEO era letto nell'ottica di un rafforzamento dell'Alleanza Atlantica.

La proposta britannica non mancava di una *pars construens*: Londra auspicava infatti una revisione dei meccanismi decisionali del quadro UEO per rendere l'organizzazione più operativa ed efficiente. In questo senso, si legge nel *memorandum*, veniva proposta l'istituzione di un " *Vertice UEO*" (dei Capi di Stato e di Governo) incaricato di decidere azioni e politica europea nel campo della difesa sempre attraverso il modello intergovernativo con la possibilità di poter essere collegato al Consiglio europeo attraverso una calendarizzazione parallela degli incontri.

Sul fronte opposto, a favore quindi dell'integrazione della UEO nell'UE, la Germania che si faceva fautrice dell'incorporazione integrale alla scadenza del Trattato UEO del 1998 (opzione B). Anche la Francia accettava la prospettiva della fusione delle due organizzazioni, ma proponeva un approccio più graduale. La posizione franco-tedesca veniva poi riassunta dalla posizione comune adottata nel febbraio 1996. Il documento comune sottolineava la necessità di ricongiungere in maniera organica la PESC con la politica di difesa ovvero con gli strumenti militari, i franco-tedeschi proponevano perciò l'elaborazione di un calendario che stabilisse le tappe necessarie all'integrazione della UEO nell'UE.

Per quanto riguarda l'Italia, si noti che la posizione di Roma sulla UEO negli anni '90 non fu priva di ambiguità e mutevolezza²⁹.

Nel dibattito che precedette Maastricht l'Italia si schierò con il Regno Unito contro la proposta franco-tedesca di assorbimento della UEO nell'UE mossa dal timore che l'asse franco-tedesco potesse trasformarsi in un direttorio a scapito della posizione italiana. All'alba della revisione del TUE però la posizione di Roma era decisamente cambiata. L'Italia si fece promotrice della fusione delle due organizzazioni, ossia per l'acqui-

²⁹ E. GRECO, *Il contributo italiano al dibattito sulla politica estera e di difesa europea*, Documenti IAI, Roma, Istituto Affari Internazionali, 1996.

sizione di una dimensione di difesa dell'Unione, sia pure in forma di cooperazione rafforzata, che tenesse conto delle posizioni dei paesi neutrali³⁰. Nella proposta italiana si faceva spazio nuovamente il concetto di cooperazione rafforzata come soluzione all'asimmetria dovuta alla presenza di partner europei non appartenenti all'Alleanza Atlantica. La proposta italiana andava quindi nella direzione della flessibilità, ricalcando l'opzione che sarà poi adottata per l'integrazione degli accordi di Schengen, garantendo quindi il diritto di *opt-out* come principale elemento di differenziazione.

Anche la Spagna si dimostrò principale sostenitrice della "opzione C" ovvero della convergenza progressiva dei due quadri istituzionali. Madrid, attraverso il suo ministro degli Affari Esteri Javier Solana, parlò apertamente di "quarto pilastro" della difesa che sarebbe stato rappresentato dall'UEO nell'attesa di una completa integrazione per la quale era necessario un più ampio compromesso politico³¹.

La posizione dei favorevoli all'integrazione dell'UEO nell'UE veniva dunque sintetizzata in un documento congiunto presentato alla CIG nel marzo 1997 da Francia, Germania, Italia, Spagna, Belgio e Lussemburgo³².

La proposta non riuscirà a trovare il consenso necessario dei 15 a causa della forte resistenza britannica che non intendeva cedere su questo fronte.

Come descritto da Gianni Bonvicini, la debolezza della presidenza olandese e l'ambiguità tedesca sulla necessità di rafforzare il pilastro politico dell'Unione, contribuirono all'affossamento della proposta integrazionista lasciando l'Italia da sola nella battaglia a sostegno del "pilastro della difesa"³³.

³⁰ Camera dei Deputati – Commissione affari esteri e comunitari, *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla revisione del Trattato di Maastricht e sugli obiettivi e limiti del Trattato di Amsterdam, anche in vista dell'allargamento dell'Unione europea*, Roma, 26 maggio 1999, p. 254.

³¹ A. FERRANTI, *Aspetti politici ed economici della European Security and Defence Identity nel quadro di una integrazione degli eserciti europei*, cit., p. 115.

³² A. MISSIROLI (a cura di), *Flexibility and enhanced cooperation in European security matters: assets or liabilities*, cit.

³³ G. BONVICINI, "Italy and the Western European Union", in C. LANKOWSKI e S. SERFATY (a cura di), *Europeanizing security? NATO and an integrating Europe*, AICGS research report, Washington, American Institute for Contemporary German Studies, 1999.

Nelle disposizioni che emergeranno dalla stesura finale del trattato la questione veniva di fatto rimandata *sine die* e l'integrazione della UEO diventava di fatto un semplice "obiettivo potenziale" dell'UE.

4. Il Trattato di Amsterdam come occasione persa: il mancato inserimento delle cooperazioni rafforzate nel II pilastro

Principale innovazione del Trattato di Amsterdam, dal punto di vista della flessibilità, è l'istituzionalizzazione delle *cooperazioni rafforzate* che tuttavia non entrano a far parte nei meccanismi del II pilastro. Il grande dibattito sulla flessibilità che aveva elaborato il concetto di una cooperazione rafforzata utile allo sviluppo della PESC, fornendo quindi ai paesi "willing and able" lo strumento istituzionale per procedere verso una più stretta cooperazione nel settore della politica estera e della sicurezza (e quindi difesa attraverso l'ex-J.4 TUE), si infrangeva contro il muro eretto dai paesi ostili allo sviluppo di un processo di integrazione flessibile e al contempo propositivo per la PESC.

La mancata previsione di cooperazioni rafforzate nell'ambito PESC rappresenta una macchia sull'intero processo di riforma previsto dal nuovo trattato, un limite ancora più stridente se combinato con il sostanziale insuccesso raccolto dalla CIG sul fronte del negoziato UEO.

Nonostante la questione PESC rappresenti un'occasione persa per lo sviluppo di un'Unione più flessibile e propositiva al tempo stesso, il Trattato di Amsterdam costituisce indiscutibilmente un passo in avanti per ciò che concerne lo sviluppo della flessibilità istituzionale nel suo complesso. La flessibilità caratterizzante la storia dell'integrazione europea, sviluppatasi fuori dai trattati o all'interno di alcune sue realtà, trovava finalmente la sua realizzazione istituzionale con la nascita delle cooperazioni rafforzate come concetto istituzionalizzato realmente operativo.

Rispetto al tema della flessibilità il Trattato risulta seguire tre modelli³⁴:

³⁴ A. MISSIROLI (a cura di), *Flexibility and enhanced cooperation in European security matters: assets or liabilities*, cit.

1) *Anabling clauses*: il modello di integrazione che consente ai “willing and able” di passare ad un livello successivo di integrazione e che coincide con l'istituzionalizzazione delle *cooperazioni rafforzate*. Il trattato individua nel Titolo VII le condizioni generali che devono essere rispettate per attuare questa prima forma di flessibilità:

- a) sia diretta a promuovere gli obiettivi dell'Unione e a proteggere e servire i suoi interessi;
- b) rispetti i principi dei suddetti trattati e il quadro istituzionale unico dell'Unione;
- c) venga utilizzata solo in ultima istanza, qualora non sia stato possibile raggiungere gli obiettivi dei suddetti trattati applicando le procedure pertinenti ivi contemplate;
- d) riguardi almeno la maggioranza degli Stati membri;
- e) non pregiudichi l'*acquis* comunitario e le misure adottate a norma delle altre disposizioni dei suddetti trattati;
- f) non pregiudichi le competenze, i diritti, gli obblighi e gli interessi degli Stati membri che non vi partecipano;
- g) sia aperta a tutti gli Stati membri e consenta loro di aderirvi in qualsiasi momento, fatto salvo il rispetto della decisione di base e delle decisioni adottate in tale ambito;
- h) ottemperi agli ulteriori criteri specifici definiti rispettivamente nell'articolo 11 del trattato che istituisce la Comunità europea e nell'articolo 40 del presente trattato, a seconda dei settori interessati, e sia autorizzata dal Consiglio secondo le procedure da essi previste.

Oltre alle previsioni generali delineate nel Titolo VII che definiscono di fatto il concetto istituzionale di *cooperazione rafforzata*, sono fonte di ulteriore regolamentazione gli art. 11 consol. TEC e art. 40 consol. TEU riguardanti clausole specifiche per il I e per il III pilastro, ambiti nei quali sono appunto consentite le cooperazioni.

Questa forma di flessibilità risponde a quei requisiti delineati nel documento finale del Gruppo di riflessione nel dicembre 1995. Tuttavia l'insieme di condizioni previste nel Titolo VII (es. le cooperazioni rafforzate come “ultima istanza”; la necessità di essere attuate da una maggioranza di stati membri; necessità che non pregiudichino l'*acquis* comunitario) ha finito per ingessare il meccanismo istitutivo delle *enhanced cooperation*,

a strait-jacket had been imposed on any future grouping of the willing and able: launched as a daring concept, meant to allow an avant-garde of a few pioneering member states to further 'deepen' their integration with the (qualified) blessing of the others, it had turned into a system of guarantees of the majority³⁵.

I timori espressi dai "piccoli" e degli scettici della *integrazione flessibile* in sede CIG avevano contribuito a limitare la portata innovativa del principio di *avanguardia* insito nella cooperazione rafforzata.

2) *Case-by-case flexibility*: il modello di integrazione che consente agli Stati membri di potersi astenere da una determinata decisione accettando al contempo che la decisione riguardi l'intera UE: si tratta della c.d. "*astensione costruttiva*". Meccanismo decisionale ancor prima che strumento di flessibilità, l'astensione costruttiva è prevista per il II pilastro dall'art. 23 consol. TUE, inserito dalla CIG nelle ore finali del negoziato di Amsterdam per ovviare alla "scomparsa" delle cooperazioni rafforzate dalla PESC.

Ai sensi dell'art. 23, l'astensione motivata di uno Stato membro non pregiudicava l'adozione di una decisione in sede di Consiglio (superando quindi il vincolo dell'unanimità) salvo il superamento di un quorum fissato ad un terzo dei voti secondo la ponderazione prevista dall'art. 205, par 2 del TCE.

3) *pre-defined flexibility*: modello di flessibilità di tipo strutturale che copre specifici ambiti del trattato; auto-applicativa con la ratifica del trattato. Riguarda il sistema di *opt-out* e *opt-in* concessi a Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca attraverso i protocolli e le dichiarazioni annesse al trattato riguardanti il III pilastro. Nella fattispecie, la Danimarca è parte integrante della cd area Schengen ma ottiene un *opt-out* per le ulteriori disposizioni del III pilastro; viceversa Gran Bretagna ed Irlanda pur restando fuori dall'area Schengen, ottengono un *opt-in* per il III pilastro.

Il sistema della *pre-defined flexibility*, adottato per incorporare la SIC all'interno del quadro comune UE, avrebbe potuto costituire il modello per l'istituzione di un *quarto pilastro* della difesa che attraverso l'incor-

³⁵ A. MISSIROLI, *CFSP, defence and flexibility*, cit. p. 11.

porazione della UEI garantisse l'*opt-out* ai paesi neutrali. Un'ipotesi che come abbiamo detto non sarà praticabile dato il rifiuto di Londra di subordinare l'EUI al Consiglio europeo e quindi all'UE.

La soluzione trovata dalla CIG per il II pilastro merita ora uno sguardo più attento. Dal punto di vista della flessibilità, l'introduzione della cd "astensione costruttiva" sembra essera la soluzione necessaria (ma non sufficiente) per ovviare al mancato inserimento delle cooperazioni rafforzate nell'ambito PESC; una via di uscita per superare la rigidità del meccanismo di voto (unanimità) previsto dall. Art. 23 consol. TUE comma 1 (salvo nei casi previsti dall'art. 23 consol TUE comma 2)³⁶.

Se sotto l'aspetto della flessibilità/differenziazione è evidente che si tratti di un'opzione di gran lunga riduttiva rispetto alle *enhanced cooperation* previste per gli altri pilastri, anche dal punto di vista strettamente istituzionale ed operativo il concetto di "astensione costruttiva" porta con sé diversi limiti e perplessità.

Il primo limite riguarda le "implicazioni nel settore militare o della difesa" che vengono escluse dal meccanismo dell'astensione costruttiva come riscontrabile dal comma 2 della art. 23 consol. TUE. Se da un lato ciò è in linea con la logica e la strutturazione del Trattato di Amsterdam, dall'altra rappresenta un clamoroso passo indietro rispetto alle proposte elaborate in sede CIG (es. la proposta italiana sulle cooperazioni rafforzate³⁷) che prevedevano l'introduzione di *enhanced cooperation* anche nella sfera della difesa attraverso il raccordo garantito dall ex. Art.J.4 riguardante i rapporti UE\EUI.

Una seconda riflessione sul concetto di astensione costruttiva proposta dal Trattato di Amsterdam riguarda le sue implicazioni economiche.

³⁶ In realtà anche la disposizione prevista dal comma 2 dell'art. 23 consol TUE necessita di fatto del consenso di tutti gli stati membri come è deducibile dall'ultima parte dello stesso comma 2: «Se un membro del Consiglio dichiara che, per specificati e importanti motivi di politica nazionale, intende opporsi all'adozione di una decisione che richiede la maggioranza qualificata, non si procede alla votazione. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può chiedere che della questione sia investito il Consiglio europeo, affinché si pronunci all'unanimità».

³⁷ CIG 96-97, *Italian delegation – subject: flexibility* (CONF 3801/97), Brussels, 15 gennaio 1997.

Il costo delle operazioni approvate con astensione costruttiva che abbiano implicazioni militari sono sostenute dal contributo autonomo degli stati partecipanti regolato «secondo un criterio di ripartizione basato sul prodotto nazionale lordo» (art. 28 consol TUE). Il Trattato garantisce un'ulteriore garanzia per gli stati che, ai sensi dell'art. 23 consol TUE abbiano presentato una "dichiarazione formale di astensione" ovvero che abbiano esercitato il diritto di astensione costruttiva. Secondo l'art. 28 consol. TUE infatti «gli Stati membri i cui rappresentanti in Consiglio hanno fatto una dichiarazione formale a norma dell'articolo 23, paragrafo 1, secondo comma, non sono obbligati a contribuire al loro [delle operazioni] finanziamento».

Ricapitolando, attraverso l'astensione costruttiva, nel rispetto dello "spirito di mutua solidarietà", lo Stato membro che si astiene ammette l'opportunità che l'Unione Europea (di cui lo Stato in questione è parte integrante) agisca senza però contribuire dal punto di vista economico né direttamente (perché esentato ai sensi dell'art. 28 consol TUE) né indirettamente in quanto per le suddette operazioni non si utilizza il bilancio comunitario.

Come evidenziato da Simon Nuttall, il meccanismo previsto dal trattato per la gestione della astensione costruttiva corre il rischio di trasformare la flessibilità prevista per il II pilastro da *constructive* in *destructive* alimentando lo sviluppo di nuove politiche cd *free-riding* da parte degli Stati membri³⁸.

Rispetto dell'astensione costruttiva come strumento giuridico offerto dal Trattato avanza i suoi dubbi anche Riccardo Basso sottolineando la totale reticenza del Trattato su come si concili il fatto che la decisione impegni l'Unione con la circostanza che lo Stato membro astenutosi non debba ritenersi coinvolto³⁹.

Ulteriore ostacolo imposto dal Trattato è rappresentato dalla soglia di partecipazione minima alla decisione adottata dal consiglio:

³⁸ S. NUTTALL, *The CFSP Provisions of the Amsterdam Treaty: An exercise in Collusive Ambiguity*, CFSP Forum, 1997, pp. 1-3.

³⁹ R. BASSO, "Cooperazioni rafforzate e relazioni esterne", in G. BONVICINI e G.L. TOSATO (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea dopo i Trattati di Amsterdam e Nizza*, cit., p. 49.

Qualora i membri del Consiglio che motivano in tal modo la loro astensione rappresentino più di un terzo dei voti secondo la ponderazione di cui all'articolo 205, paragrafo 2 del trattato che istituisce la Comunità europea, la decisione non è adottata.

In conclusione, il meccanismo di "astensione costruttiva" non può né dal punto di vista concettuale né dal punto di vista istituzionale costituire un'alternativa valida alla cooperazione rafforzata. La mancata istituzione di *enhanced cooperation* rappresenterà infatti uno dei principali *left over* del Trattato di Amsterdam ai quali cercherà di ovviare il Trattato di Nizza nel 2001.

5. Il Trattato di Amsterdam come occasione persa: la mancata integrazione della UEO nella UE

Al contrario di quanto aspicato dai fautori dell'integrazione flessibile della difesa, il Trattato di Amsterdam manteneva inalterato l'impianto complessivo dei rapporti UEO/UE. Con l'approvazione del *Draft Treaty* il 17 giugno del 1997 e con la successiva firma del testo definitivo del 2 ottobre 1997, ogni speranza per uno sviluppo sostanziale della questione UEO, in occasione della prima revisione del TUE, finiva definitivamente.

L'opzione della fusione era tramontata ancor prima di nascere, la possibilità di calendarizzare una progressiva integrazione delle due organizzazioni scartata in favore di un sostanziale "nulla di fatto", le relazioni fra le due organizzazioni modificate marginalmente: poche le novità apportate dalla revisione del TUE nel campo della sempre più utopistica CDP/CD a cui aveva fatto riferimento il Trattato di Maastricht.

Il Trattato di Amsterdam apportava tuttavia alcune piccole modifiche alle disposizioni preesistenti in materia di sicurezza e difesa, piccoli passi in avanti che eviteranno al concetto di politica di difesa il completo arresto del proprio processo di sviluppo.

Una prima annotazione riguarda gli "obiettivi dell'Unione" enunciati dall'art. B consol. TUE: Al secondo comma si legge:

affermare la sua identità sulla scena internazionale, in particolare mediante l'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune, ivi compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune, che potrebbe condurre ad una difesa comune, a norma delle disposizioni dell'articolo J.7.

Rispetto alla versione precedente del TUE, l'articolo fa riferimento alla «definizione di una progressiva politica di difesa» e non più alla nebulosa «definizione a termine di una politica di difesa comune che potrebbe, successivamente, condurre ad una difesa comune». La riformulazione dell'obiettivo è testimonianza della volontà dei 15 di assumersi la responsabilità di procedere verso una più concreta politica di difesa comune anche se, dall'altro lato scompare il riferimento al più "ardito" concetto di difesa comune salvo poi ricomparire nel Capitolo VII art. 17 consul TUE relativo alla PESC.

Punto focale delle nuove disposizioni relative al tema della difesa e sicurezza è rappresentato dall'art. 17 consul TUE che, sostituendo il vecchio articolo J.4, ridisegna (anche se marginalmente) il rapporto UE/UEO⁴⁰.

In linea con quanto già detto circa l'art. B, il Trattato si muove nella direzione di una rinnovata responsabilità dell'Unione verso i temi della difesa. La PESC diventa di conseguenza, come è possibile riscontrare dalla lettera dell'art. 17, il contenitore individuato dai 15 per la sua strutturazione/evoluzione; il Consiglio Europeo l'organo preposto a dettare i ritmi della elaborazione della politica di difesa comune e le sue modalità di sviluppo.

L'UEO, ora considerata "parte intergante dello sviluppo dell'Unione", svolge una chiaro "ruolo di servizio" nei confronti dell'Unione la quale si avvarrà delle sue istituzioni per elaborare e porre in essere decisioni ed azioni riguardanti il settore della difesa⁴¹. Un aspetto, quest'ultimo, che

⁴⁰ R. BASSO, "Cooperazioni rafforzate e relazioni esterne", in G. BONVICINI e G.L. TOSATO (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea dopo i Trattati di Amsterdam e Nizza*, cit., p. 49.

⁴¹ Camera dei Deputati – Commissione affari esteri e comunitari, *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla revisione del Trattato di Maastricht e sugli obiettivi e*

converge in maniera sostanziale con le indicazioni previste dal precedente J.4 che già attribuiva all'UEO un ruolo di competente della difesa per ciò che riguardava l'elaborazione di decisioni ed azioni da intraprendere nella sfera difesa⁴².

Il rapporto di subordinazione politica (ma non giuridica) della UEO, formalmente autonoma, alla UE derivava dalla necessità di passare attraverso il potere di indirizzo del Consiglio Europeo per qualsiasi azione UEO condotta al servizio della PESC⁴³.

Eredità diretta del dibattito della CIG e sintesi dello scontro fra le diverse correnti di pensiero, è il riferimento ad una potenziale integrazione delle due organizzazioni nel comma 1. Per la prima volta infatti, la promozione di una più stretta collaborazione fra UE e UEO è tesa alla realizzazione dell'eventuale integrazione. Integrazione che è appunto definita eventuale e che difficilmente avrebbe potuto giungere ad una concreta realizzazione. La decisione veniva espressamente consegnata nella mani del Consiglio europeo e quindi ad una decisione da prendere all'unanimità da sottoporre in seguito alla ratifica di tutti gli Stati membri.

La novità principale introdotta dall'art. 17 è rappresentata dall'integrazione delle cd Missioni di Petersberg all'interno dell'ambito PESC.

Da un lato, l'UEO conferisce all'Unione l'accesso ad una capacità operativa di difesa, dall'altro l'UE fa proprie le missioni umanitarie e di soccorso, le attività di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento nella gestione di crisi, ivi comprese le missioni tese al ristabilimento della pace ovvero quei compiti operativi e specifici che la UEO si era data nella sua Dichiarazione di Petersberg. Le Missioni di Petersberg diventavano quindi parte integrante della PESC e la UEO al contempo garantiva all'UE la possibilità di accedere alle proprie funzioni

limiti del Trattato di Amsterdam, anche in vista dell'allargamento dell'Unione europea, Roma, 26 maggio 1999, p. 288.

⁴² E. LETTA (a cura di), *Le prospettive di integrazione tra Unione europea e l'Unione europea occidentale: effetti sulle strutture politico-istituzionali attualmente esistenti*, cit., p. 56.

⁴³ R. CIRCELLI, "La difficile costruzione di una politica di difesa comune", in G. BONVICINI e G.L. TOSATO (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea dopo i Trattati di Amsterdam e Nizza*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 112.

operative. Una relazione, quella fra PESC e UEO, che risulterà quindi sempre più stretta. Il problema dell'asimmetria della *membership* veniva quindi risolto dal comma 3 attraverso l'estensione a tutti i paesi UE (e quindi non solo i membri UEO a pieno titolo) del diritto a prendere parte ai cd Compiti di Petersberg: «Quando l'Unione ricorre all'UEO per l'elaborazione e l'attuazione di decisioni dell'Unione concernenti i compiti di cui al paragrafo 2, tutti gli Stati membri dell'Unione hanno il diritto di partecipare a pieno titolo a tali compiti».

Attraverso l'incorporazione delle Missioni di Petersbeg all'interno del quadro PESC e con il parziale riallineamento delle *membership* operato dal comma 3, il Trattato di Amsterdam cerca di riportare all'interno del *framework* comune il concetto operativo di "willing and able" proprio della sfera della difesa, convogliando la nascita potenziale di future coalizioni *ad-hoc* all'interno del contesto UE.

Per quanto riguarda la flessibilità *strictu sensu*, veniva confermata con il comma 4 dell'art. 17 consol TUE la possibilità per i diversi paesi membri di dare vita a cooperazioni rafforzate all'interno del quadro atlantico o della stessa UEO e veniva ancora una volta promossa l'opportunità della cooperazione nell'ambito degli armamenti (art. 17 consol TUE comma 1).

Una disposizione che si allinea alla necessità di collegare sempre più le "cooperazioni esterne ai trattati" alle istituzioni UE nella prospettiva della nascita e del successivo sviluppo di una reale CDP.

Un ulteriore ricorso al concetto di flessibilità diventa obbligatorio nel commentare l'*eventuale* passaggio ad una difesa comune descritto nel comma 1.

Il riferimento alle norme costituzionali interne veniva concepito come clausola a tutela e salvaguardia dei paesi cd neutrali. È immaginabile, dal punto di vista concettuale, che solo un nucleo di paesi potesse essere disposto ad approdare ad una difesa comune e che quindi una sorta di *opt-out* dovesse essere necessariamente previsto⁴⁴.

⁴⁴ E. LETTA (a cura di), *Le prospettive di integrazione tra Unione europea e l'Unione europea occidentale: effetti sulle strutture politico-istituzionali attualmente esistenti*, cit., p. 56.

Ancora una volta l'elaborazione del concetto di CDP\CD doveva passare attraverso il principio della differenziazione e quindi per la cooperazione rafforzata.

Come già accaduto a Maastricht, ulteriori disposizioni e dichiarazioni relative alla UEO, venivano allegate al Trattato di Amsterdam: Protocollo sull'articolo J.7 del trattato sull'Unione Europea; Dichiarazione su una cooperazione rafforzata fra l'Unione Europea e l'Unione Europea occidentale; Dichiarazione relativa all'Unione Europea occidentale.

Oltre a riaffermare l'importanza dell'Alleanza Atlantica in ragione del già discusso equilibrio permanente su cui poggia la storia della difesa europea, nella "Dichiarazione relativa all'UEO" in particolare al punto A. (Relazioni dell'UEO con l'Unione Europea: accompagnare l'attuazione del Trattato di Amsterdam) è riscontrabile la volontà della stessa UEO (e quindi del *club* dei paesi associati) di svolgere quel "ruolo di servizio", quasi di *agenzia della difesa* che la riforma del TUE le ha affidato. Ricollegandosi agli obiettivi fissati da Maastricht, i membri dell'UEO ribadiscono l'aspirazione di edificare gradualmente una "componente di difesa dell'UE" che prenda le mosse dall'organizzazione del Patto di Bruxelles.

Per ciò che riguarda la membership l'UEO converge con la scelta dell'UE in favore di un riallineamento delle asimmetrie sul piano operativo nell'ottica della realizzazione dei Compiti previsti dal comma 2 dell'art. 17 (ex J.7):

tutti gli Stati membri dell'Unione hanno il diritto di partecipare pienamente a tali missioni, a norma dell'articolo J.7, paragrafo 3 del trattato sull'Unione Europea. L'UEO promuoverà il ruolo degli osservatori presso l'UEO in conformità con le disposizioni dell'articolo J.7, paragrafo 3, e adotterà le necessarie modalità pratiche per consentire a tutti gli Stati membri dell'UE che contribuiscono alle missioni condotte dall'UEO su richiesta dell'UE di partecipare appieno e in condizioni di parità alla programmazione e alle decisioni dell'UEO⁴⁵.

⁴⁵ E. LETTA (a cura di), *Le prospettive di integrazione tra Unione europea e l'Unione europea occidentale: effetti sulle strutture politico-istituzionali attualmente esistenti*, cit.

La Dichiarazione non si limitava quindi a riaffermare dal punto di vista teorico la piena legittimità di tutti gli Stati membri dell'UE a partecipare alle cd Missioni di Petersberg ma offriva la piena disponibilità dell'UEO a modellare in tal senso meccanismi operativi.

Sul piano della cooperazione istituzionale UE/UEO la dichiarazione offriva alcuni spunti per consentire un rapido miglioramento:

- misure intese a migliorare il coordinamento dei processi consultivi e decisionali di ciascuna delle organizzazioni, in particolare in situazioni di crisi;
- tenuta di riunioni congiunte degli organi competenti delle due organizzazioni;
- armonizzazione, per quanto possibile, della successione delle presidenze dell'UEO e dell'UE nonché delle norme amministrative e delle prassi delle due organizzazioni;
- stretto coordinamento delle attività dei servizi del segretariato generale dell'UEO e del segretariato generale del Consiglio dell'UE, anche mediante lo scambio e il distacco di membri del personale;
- messa a punto di misure che consentano agli organi competenti dell'UE, compresa la cellula di programmazione politica e tempestivo allarme, di avvalersi delle risorse del nucleo di pianificazione, del centro situazione e del centro satellite dell'UEO;
- cooperazione nel settore degli armamenti, ove necessario, nell'ambito del Gruppo "Armamenti dell'Europa occidentale" (GAEO), quale istanza europea di cooperazione in materia di armamenti, dell'UE e dell'UEO, nel quadro della razionalizzazione del mercato europeo degli armamenti e dell'istituzione di un'agenzia europea per gli armamenti;
- disposizioni pratiche volte ad assicurare la cooperazione con la Commissione europea che ne rispecchino il ruolo nel quadro della PESC, quale esso è definito nel Trattato di Amsterdam;
- perfezionamento delle misure in materia di sicurezza con l'Unione Europea.

Come già visto a Maastricht la Dichiarazione faceva esplicito riferimento alla cooperazione in materia di armamenti e alla necessità di istituire un'agenzia europea che svolgesse tale funzione. La razionalizzazione del

mercato degli armamenti e il raggiungimento di un livello di interoperabilità adeguato fra le forze armate dei partner europei attraverso lo sviluppo di *closer cooperation* costituivano obiettivi necessari per l'evoluzione di una futura CDP/CD. È lo stesso trattato a fornire la copertura giuridica per una collaborazione nel campo degli armamenti con l'art. 17 cons TUE nell'ottica di un potenziale sviluppo di una politica di difesa: «La definizione progressiva di una politica di difesa comune sarà sostenuta, se gli Stati membri lo ritengono opportuno, dalla loro reciproca cooperazione nel settore degli armamenti».

Tuttavia, ancora una volta l'ambiguità strategica riguardo il concetto di politica di difesa comune, risultante dalle diverse impostazioni a riguardo degli Stati membri e la difficoltà di procedere congiuntamente all'interno del *framework* istituzionale comune, spingevano i *volenterosi* ad attrezzarsi in forum esterni: emblematica in questo senso la firma della convenzione di OCCAR del 1998.

In conclusione, la questione dei rapporti UEO e UE rimaneva irrisolta. La richiesta espressa dall'UEO alla UE in occasione dei Consigli di Noordwijk e Madrid di definire la giusta cornice per lo sviluppo, di una difesa europea non trovava risposta. La soluzione dei rapporti UE/UEO è di fatto rinviata. La possibilità di dare vita ad un "pilastro della difesa" frutto della assimilazione della già esistente UEO si era dimostrata impossibile.

Riportare all'interno del perimetro dei trattati una *cooperazione rafforzata* si era dimostrato possibile con la SIC, ma il tema della difesa non poteva evolversi velocemente nella stessa direzione, bloccato da strategie nazionali contrapposte, imprigionato negli schemi delle relazioni trans-atlantiche ed intra-europee.

IV.

La svolta di Nizza.

La nascita della PESD e di una PESC più flessibile

1. Premessa

Con l'inizio dei lavori della CIG 2000 il dibattito sulla flessibilità si riapre là dove si era concluso nelle ultime ore del negoziato di Amsterdam: ovvero sull'opportunità di inserire nel II pilastro le cooperazioni rafforzate. Oltre alla possibilità di apportare modifiche ai meccanismi dell'integrazione flessibile previsti per gli altri pilastri, sarà infatti il concetto di *enhanced cooperation* all'interno della PESC a fornire la principale materia di discussione alla Conferenza.

Il progressivo convincimento dei 15 di inserire anche nel quadro PESC le misure auspiccate dai più "audaci" alla CIG 96-97 andrà di pari passo con l'impossibilità di estendere strumenti di flessibilità istituzionale alla sfera militare e di difesa. Le cooperazioni rafforzate, al momento, non avrebbero rappresentato infatti la soluzione per uno sviluppo concreto di una politica di sicurezza e difesa comune. Come già dimostrato da Amsterdam e dall'impossibilità di trovare un accordo sull'integrazione della UEO all'interno dell'UE sul modello SIC, la "partita della difesa europea" costituiva, alle soglie del 2000, una sfida che andava oltre i semplici aggiustamenti giuridico-istituzionali. Alla luce del difficile dibattito che aveva preceduto la prima revisione del TUE, trasportare l'UEO all'interno dell'architettura UE e quindi completare l'istituzionalizzazione di una cooperazione rafforzata "esterna" ai trattati, non era

più l'unico nodo da sciogliere nel ridisegnare il quadro istituzionale. La prospettiva geopolitica della seconda metà degli anni '90 sembrava destinare il mondo al dominio unipolare degli Stati Uniti, l'Europa era conscia della necessità di mantenere saldo il rapporto transatlantico e di come la difesa collettiva del continente non avrebbe potuto prescindere dalla NATO. Dal punto di vista dei rapporti strettamente intra-continentali, la sfida della politica di difesa europea (intesa principalmente come capacità di proiettarsi militarmente verso l'esterno) era una partita da giocare sul fronte della volontà politica. La volontà politica degli Stati membri di imprimere nella storia dell'integrazione un cambiamento di rotta, una svolta.

Detto questo l'avvicinamento istituzionale ed il collegamento dei meccanismi UEO-UE auspicato ad Amsterdam proseguì sotto la spinta di chi, come la Francia, auspicava la piena trasformazione dell'UEO in una "agenzia" dell'UE. Al progressivo avvicinamento delle strutture UEO alle UE si affiancava però un nuovo processo, autonomo dagli schemi istituzionali fin ora esistenti, che prendeva le mosse dalla dichiarazione franco-britannica di St. Malo del dicembre 1998. L'accordo raggiunto dal Primo ministro britannico Tony Blair e dal Presidente francese Jacques Chirac rappresentava lo storico avvicinamento ovvero la ricerca comune della sintesi, fra le due principali "correnti" della storia della sicurezza e difesa europea: quella di Londra capofila della soluzione "ultra-atlantista" e quella francese storicamente alla ricerca di una posizione continentale più autonoma che si traduceva, secondo la tradizione transalpina, nell'aspirazione ad una difesa più propriamente europea.

Due direttrici, da un lato il progressivo avvicinamento delle strutture UEO alla UE e dall'altro la nascita di una posizione condivisa sullo sviluppo della politica di difesa (che prenderà il nome di Politica Europea di Sicurezza e Difesa – PESD) che condurranno all'avvio di una nuova stagione per la sicurezza europea consacrata poi dal Trattato di Nizza. La seconda revisione del TUE avallerà infatti il processo di assimilazione delle funzioni UEO oltre che delle sue capacità operative all'interno dell'Unione che assumerà, attraverso la nuova PESD, l'autonomia necessaria per proiettarsi all'esterno anche dal punto di vista militare.

2. La nascita della PESD, il tramonto della UEO

Riguardo la questione del collegamento istituzionale UEO/UE, il Trattato di Amsterdam, come osservato nel capitolo precedente, faceva riferimento solo ad una “eventuale” integrazione, un’opzione quest’ultima che restava quindi possibile ma rimandata *sine die*.

In occasione di un incontro con il personale diplomatico francese nell’estate del 1998, il Presidente Jacques Chirac lanciava nuovamente la sfida ai partner europei proponendo la trasformazione dell’UEO in una “*agence*” della PESC senza passare attraverso la revisione dei trattati. L’idea francese del rapporto UEO/UE continuava a poggiarsi sulla possibilità di fare dell’organizzazione militare una cooperazione rafforzata *operativa*, fondata sul concetto di “*core europe*”¹. La proposta francese non apportava nulla di nuovo al dibattito su flessibilità e difesa; Chirac tornava a presentare ai partner europei l’idea dell’Europa dei “cerchi concentrici” o dei “*club*” come unica alternativa all’immobilismo del processo di integrazione nell’ambito sicurezza e difesa.

Un’idea, quella dell’integrazione *tout court* della UEO nell’UE, che aveva incontrato la netta opposizione della Gran Bretagna alla CIG per la revisione del trattato e che anche sotto forma di *agence*, *club*, *core* o *laboratorio* avrebbe ineluttabilmente incontrato la diffidenza degli stessi britannici e degli altri oppositori di una integrazione flessibile della difesa “à la francese”.

Un’accelerazione verso la realizzazione di una politica di difesa europea sarebbe arrivata inaspettatamente dall’intervento della Gran Bretagna di Tony Blair nell’autunno del 1998 in quelle che Antonio Missiroli ha definito “the ten weeks that shook the world of European security and defence policy-makers”².

Primi segnali di un cambiamento di rotta della politica britannica arrivavano dalla proposta di Charles Grant, direttore del Centre for European Reform di Londra, che suggeriva l’istituzione di un quarto pilastro da edificare formalmente all’interno dell’ambito PESC. Segnali che veni-

¹ A. MISSIROLI, *CFSP, Defence and flexibility*, cit., p. 30.

² Ibidem, p. 32-34.

vano confermati dalle parole del primo ministro britannico Tony Blair e dal suo ministro George Robertson in occasione dei Consigli Europei di Portsach e Vienna³.

Il primo ministro britannico espresse chiaramente la nuova volontà (convinzione) di Londra di essere fattore propulsivo per la rapida costruzione di una politica di difesa europea, nel tendere la mano ai partner continentali, Blair si spinse fino al punto di immaginare possibile la graduale, ma completa fusione della UEO nell'UE, tanto osteggiata durante i negoziati di Amsterdam. Il ministro della difesa George Robertson si apprestava quindi a sottolineare la necessità per l'Europa di dotarsi di una reale capacità di proiezione militare che consentisse all'Europa di adempiere ai compiti a lei spettanti all'interno del quadro atlantico.

I motivi che spinsero la Gran Bretagna a smuovere le acque placide della difesa europea possono essere ricondotti, in primo luogo, alla necessità di recuperare una posizione all'interno del contesto europeo pregiudicata dai due grandi *opt-out* di cui Londra era beneficiaria. L'auto-esclusione dall'UEM a Maastricht e dalla implementazione di Schengen ad Amsterdam, contribuivano infatti a fare della Gran Bretagna un membro dell'UE *part-time* e sempre più defilata dal timone continentale. La volontà del nuovo corso laburista di Blair di tornare a giocare la partita europea, spinse quindi la Gran Bretagna a prendere l'iniziativa nell'immobile campo della difesa.

Alle considerazioni in chiave europea dobbiamo ora aggiungere una "lettura atlantica" alla mossa di Londra.

Nell'ambito dei rapporti USA-Europa, alle irrisolte questioni derivanti dall'antica questione del *burden sharing* si aggiunse la lampante inefficienza militare (oltre che decisionale) dimostrata dall'Europa per tutto il corso degli anni '90 in occasione delle crisi jugoslave: la debolezza militare dell'Europa rischiava di divenire un ostacolo per il funzionamento della NATO stessa, con particolare riferimento all'impossibilità europea di garantire una capacità di proiezione esterna che consentisse un veloce dispiegamento pesante di truppe ed un loro controllo e comando a

³ M. CLEMENTI, *L'Europa e il mondo*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 160.

distanza⁴. In questa logica la Gran Bretagna, principale sostenitore della tenuta del quadro atlantico, aveva l'esigenza di rafforzare il pilastro europeo dell'alleanza, e per farlo diventava necessario rilanciare il progetto di una reale politica europea di sicurezza e difesa⁵.

Primo passo di questo nuovo corso è, come già precedentemente accennato, la dichiarazione franco-britannica di St. Malo del 4 dicembre 1998; i tempi della eterna divergenza fra i due tradizionali approcci al tema della difesa sembravano conclusi, una nuova stagione di "sintesi" per l'Europa appena iniziata. La dichiarazione, articolata in cinque punti, si apre con la manifestazione della volontà franco-britannica di ottemperare agli obiettivi stabiliti dal Trattato di Amsterdam. Al punto 1 viene richiamata la "responsabilità" del Consiglio Europeo di prendere posizione sul progressivo *framing* di una politica di difesa comune all'interno del quadro PESC. Il punto 2 fa esplicito riferimento alla necessità dell'Unione di dotarsi di una capacità autonoma d'azione da poter esercitare, di concerto con la NATO e nel rispetto degli obblighi dell'Alleanza Atlantica, attraverso il *framework* istituzionale UE.

Al punto 3 la proposta per una capacità d'azione ed intervento autonoma dalla NATO⁶:

In order for the European Union to take decisions and approve military action where the Alliance as a whole is not engaged, the Union must be given appropriate structures and a capacity for analysis of situations, sources of intelligence, and capability for relevant strategic planning, without unnecessary duplication, taking account of the existing assets of the WEU and the evolution of its relation with the EU. In this regard, the European Union will also need to have recourse to suitable military means (European capabilities pre-designated within NATO's European pillar or national or multinational European means outside the NATO framework).

⁴ M. CLEMENTI, *L'Europa e il mondo*, cit., pp. 158-162.

⁵ Ibidem.

⁶ Vertice anglo-francese di St. Malo, *Joint declaration issued at the british-french summit*, Saint-Malo, 3-4 dicembre 1998.

L'Unione doveva essere quindi fornita di appropriate strutture logistiche, d'analisi ed operative per poter realmente espletare la funzione decisionale in materia di difesa ed intraprendere le relative azioni militari. A questo proposito l'UE, attraverso il collegamento istituzionale offerto dai trattati, avrebbe potuto sfruttare, evitando così la duplicazione, capacità e funzioni della UEO.

La dichiarazione si conclude con una riflessione sull'indispensabile miglioramento delle capacità dell'industria europea della difesa con particolare riferimento al comparto tecnologico che precede un'ultima professione d'intenti al punto 5, da parte dei due paesi.

Il processo avviato a St. Malo per la creazione di una politica di difesa europea da realizzare all'interno del quadro PESC, spinta dalla volontà politica dell'inedito asse Londra-Parigi, proseguiva la sua strada con i Consigli Europei di Colonia ed Helsinki. Queste le principali novità:

Consiglio di Colonia, giugno 1999⁷:

Tiene ufficialmente a battesimo la Politica europea di sicurezza e difesa (PESD) stabilendo la fine dell'anno 2000 come limite massimo per l'adozione di disposizioni riguardanti i meccanismi di *decision making*, il funzionamento delle strutture militari e la conseguente efficacia operativa. Dal punto di vista istituzionale il Consiglio di Colonia prevedeva l'istituzione del Comitato Politico e di Sicurezza (COPS) di ausilio alla nuova figura dell'Alto Rappresentante (nata con Amsterdam) e del Consiglio, del Comitato Militare (EUMC) e dello Stato maggiore dell'UE (EUMS)⁸.

Prendeva forma, dal punto di vista istituzionale, la nuova PESD sviluppandosi autonomamente all'interno *del frame work* PESC.

Il termine dell'anno 2000 avrebbe dovuto coincidere con la conclusione dell'esperienza della UEO che, oramai sostituita dalla nuova PESD, non avrebbe avuto più motivo di esistere. Il Consiglio, nelle conclusioni della presidenza, invitava infatti l'allora Consiglio Affari Generali a pre-

⁷ Consiglio Europeo di Colonia, *Conclusioni della presidenza*, Colonia, 3-4 giugno 1999.

⁸ R. CIRCELLI, "La difficile costruzione di una politica di difesa comune", in G. BONVICINI e G.L. TOSATO (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea dopo i Trattati di Amsterdam e Nizza*, cit.

parare le condizioni e le misure necessarie per l'inclusione di ogni funzione residuale dell'UEO. Veniva ribadita nuovamente la preminenza della NATO sulla difesa collettiva degli stati membri: obiettivo principale della PESD era, come abbiamo avuto modo di dire in precedenza, quello di fornire una capacità di proiezione militare.

- *Consiglio di Helsinki dicembre 1999*⁹:

Sulla linea delle innovazioni di Colonia veniva fissato il cd *Headline Goal 2003* che prevedeva la creazione di una Forza europea di Reazione Rapida per adempiere a compiti equivalenti ai cd Compiti di Petersberg oltre alla creazione di un apparato logistico-operativo necessario per la gestione della crisi.

Il quadro del processo avviato da Francia e Gran Bretagna con la dichiarazione di St. Malo veniva completato attraverso il coinvolgimento dei partner europei non solo in sede comunitaria ma attraverso incontri bilaterali. A questo proposito è opportuno ricordare il Consiglio di difesa e sicurezza franco-tedesco del 29 maggio 1999; il vertice italo-britannico tenutosi a Londra il 19-20 luglio 1999, il vertice franco-olandese del 10 febbraio 2000¹⁰.

Parallelamente al processo di nascita e sviluppo della PESD proseguiva il graduale collegamento e trasferimento di funzioni e capacità da UEO a UE.

Con la Dichiarazione di Lussemburgo del 23 novembre 1999 il Consiglio dei Ministri del UEO dichiarava la propria disponibilità a consentire l'utilizzo diretto delle strutture operative UEO (Segreteria, Centro Satellitare e Istituto per gli Studi sulla Sicurezza), avviando così il progressivo esaurimento delle funzioni¹¹.

Ulteriori atti approvati in ambito UE/UEO tesi al collegamento delle due organizzazioni, come ad esempio la nomina dell'Alto Rappresentante della PESC, Javier Solana, a Segretario Generale dell'UEO, contribuirono

⁹ Consiglio Europeo di Helsinki, *Conclusioni della Presidenza*, Helsinki, 10-11 dicembre 1999.

¹⁰ A. MISSIROLI, *CFSP, defence and flexibility*, cit., p. 47.

¹¹ Consiglio dei ministri dell'UEO, *Dichiarazione di Lussemburgo*, Lussemburgo, 22-23 novembre 1999.

a spingere l'organizzazione militare verso l'esaurimento delle proprie funzioni. Con la Dichiarazione di Marsiglia de 13 novembre 2000 l'UEO ha potuto cessare di esistere come agenzia operativa, le proprie competenze trasferite alle nuove istituzioni della PESC/PESD dell'UE¹².

La UEO avrebbe altresì continuato ad essere forum e cooperazione rafforzata nel campo degli armamenti attraverso il lavoro del GAEO (WEAG) che avrebbe continuato a promuovere una politica di cooperazione più profonda e concreta tesa alla costituzione di un'Agenzia Europea degli Armamenti.

Il Trattato di Nizza, firmato il 26 febbraio del 2001, avrebbe quindi formalizzato il processo di costituzione della PESD ed il parallelo trasferimento dei compiti residui della UEO all'UE.

3. La CIG 2000: una PESC più flessibile?

All'apertura dei lavori della CIG 2000 il dibattito sulla flessibilità ripartiva dalla discussione sull'opportunità di istituzionalizzare una flessibilità strutturale nel secondo pilastro. Principale obiettivo dei sostenitori dell'integrazione flessibile, che continuavano a vedere nell'istituzionalizzazione delle cooperazioni permanenti la soluzione alla crescente formazione di *ad hoc closer cooperation* esterne ai trattati, era riportare all'interno del contesto UE questo tipo di cooperazioni. In secondo luogo, i sostenitori della flessibilità erano insoddisfatti del meccanismo dell'astensione costruttiva, ritenuta insufficiente.

I critici e gli scettici della flessibilità in ambito PESC, al contrario, sostenevano che il secondo pilastro consentisse un ampio margine di differenziazione e l'introduzione di cooperazioni rafforzate avrebbe condotto ad una serie di conseguenze negative. L'argomentazione degli scettici della cooperazione rafforzata si fondava principalmente sul timore che un'eccessiva flessibilità nel secondo pilastro avrebbe potuto demolire la proiezione esterna dell'UE in termini di credibilità: una po-

¹² Consiglio dei ministri dell'UEO, *Dichiarazione di Marsiglia*, Marsiglia 13 novembre 2000; M. CLEMENTI, *L'Europa e il mondo*, cit., p. 118.

litica estera confusa e la creazione di diversi “direttori” il rischio principale¹³.

Il 14 febbraio 2000 i ministri degli Esteri dei 15 aprivano a Bruxelles la CIG incaricata di preparare la seconda riforma dei trattati per adattare l’impalcatura istituzionale europea alle sfide connesse al prossimo allargamento dell’UE ai paesi dell’Europa centro-orientale.

Il termine dei lavori era fissato sin dall’inizio per il dicembre del 2000 al fine di consentire la conclusione della procedura di ratifica da parte dei parlamenti nazionali nei primi mesi del 2001¹⁴.

Nei primi documenti presentati dalle diverse delegazioni alla CIG 2000 è possibile notare come la questione flessibilità nella PESC non fosse annoverata da tutti i paesi membri fra i *left over* di Amsterdam che necessitavano di intervento. Nel contributo danese presentato ai primi di marzo, ad esempio, la questione *enhanced cooperation* e il pilastro è del tutto ignorata; la delegazione Greca invece, mostrava nuovamente la propria preoccupazione circa un intervento in favore della flessibilità da parte CIG riassumendo una preoccupazione comune ai cd “paesi piccoli”:

With respect to the renegotiation of the provisions on “enhanced cooperation” (flexibility), Greece views the opening of this chapter with considerable skepticism, particularly as the relevant provisions of the Amsterdam Treaty have not yet been implemented¹⁵.

Sul fronte opposto, in prima linea a favore di una PESC più flessibile, l’Italia e il Benelux sottolineavano nuovamente la necessità di rendere più flessibili i meccanismi dell’Unione in ragione dell’allargamento ormai prossimo.

Il documento relativo alla posizione della delegazione italiana, consegnato alla CIG il 3 marzo 2000 affrontava il tema della flessibilità istitu-

¹³ E. PHILIPPART e M. SIE DHIAN HO, *The pros and cons of “closer cooperation” within the EU: argumentation and recommendation*, cit., pp. 34-35.

¹⁴ Sito Parlamento Europeo: http://www.europarl.europa.eu/igc2000/default_it.htm.

¹⁵ CIG 2000, *Memorandum from the Greek Government to the Intergovernmental Conference on institutional reform of the European Union* (CONFER 4719/00), Brussels, 3 marzo 2000.

zionale oltre a proporre una necessaria modifica dei meccanismi per l'attuazione delle cooperazione rafforzate nel I e nel III pilastro ritenuti troppo complessi e limitativi, sottolineava la necessità di estendere alla politica di sicurezza e difesa (ma non alla politica estera per la quale si riteneva sufficiente l'astensione costruttiva). Si legge a riguardo¹⁶:

[...] *The Union's recent history shows that, if closer cooperation arrangements cannot be implemented within the institutional framework, they are achieved instead outside it. It is then much more difficult either to bring them back within the Treaty or to ensure access for those countries that were unable or unwilling to participate in them from the start. The Amsterdam provisions on closer cooperation appear quite inadequate for an enlarged Europe. Provision is made for closer cooperation under the first and third pillars. The Articles of the Treaty lay down a framework of reference which is certainly valid in respect of the purpose of the exercise, its limits and involvement of the Union's institutions. However, the mechanism provided for seems too complex and difficult to implement. We believe that, at the very least, the provision giving a Member State the option of opposing authorisation for undefined domestic policy reasons should be reviewed, as should the provision concerning the minimum number of Member States, with the introduction of lower thresholds than those currently laid down in the Treaty. Furthermore, while it seems advisable to maintain the mechanism of constructive abstention in respect of foreign policy, we feel that flexibility needs to be introduced for security and defence.*

Sulla stessa linea i paesi del Benelux. Nel memorandum congiunto presentato alla CIG, sostenendo la necessità di rendere flessibile il secondo pilastro, venivano ribadite ragioni e natura stessa del concetto di cooperazione rafforzata¹⁷:

¹⁶ CIG 2000, *Italy's position* (CONFER 4717/00), Brussels, 3 marzo 2000.

¹⁷ CIG 2000, *Memorandum from Benelux* (CONFER 4721/00), Brussels, 7 marzo 2000.

The Benelux countries plead for more flexible application conditions for the existing reinforced collaboration, and for an extension of its application field to the second pillar. The purpose in doing this, may not be that a group of countries should be given the opportunity to dissociate themselves from the community work built up as a Union, but to have the opportunity to act as pioneers in pushing forward this community work in a first phase, and thus to guarantee the momentum of the Union's further development.

Un'Europa più estesa e complessa avrebbe dovuto consentire ad un gruppo di paesi di "agire come pionieri" nel portare avanti il processo di integrazione europea.

Anche la Germania prendeva posizione a favore di una ridiscussione dei termini di flessibilità previsti dal Trattato di Amsterdam. Fra le possibili modifiche da prendere in esame, secondo i tedeschi, vi era anche l'estensione della flessibilità al II pilastro fin dall'inizio dei lavori della Conferenza¹⁸.

Con l'allargamento alle porte, il dibattito sulla flessibilità nel suo complesso tornava ad assumere grande rilievo. La possibilità di facilitare l'accesso alle cooperazioni rafforzate e di estenderle al II pilastro sembrava essere necessaria di fronte alla prospettiva di un'Europa ad oltre venti stati.

Il ministro degli esteri tedesco Joschka Fischer, in un documento redatto nel maggio del 2000¹⁹, tornava ad insistere sul concetto di *avanguardia* di Stati membri votati all'"ideale europeo" pronti a portare avanti per primi il processo di integrazione politica. Un'idea che veniva rilanciata anche dal Presidente Jaques Chirac durante una sua visita al Bundestag tedesco del 27 giugno 2000, nella quale riferendosi al concetto di "gruppo di pionieri" dell'integrazione ribadiva la posizione france-

¹⁸ CIG 2000, *ICG 200: Policy document of the Federal Republic of Germany on the Intergovernmental Conference on institutional reform* (CONFER 4733/00), Brussels, 30 marzo 2000.

¹⁹ Per ulteriori approfondimenti: J. FISCHER, *From Confederacy to Federation – Thoughts on the finality of European integration*, Berlino, Humboldt University, 2000.

se da sempre favorevole alla costituzione (anche formale) di un “core group”. Diverso l'approccio britannico, che se si dimostrava possibilista rispetto alla eventualità di modificare le norme previste dal Trattato di Amsterdam per le *enhanced cooperation*, restava fermo sulla contrarietà ad un nucleo (core) dell'integrazione²⁰.

Nonostante la volontà e l'impegno profuso per la causa della flessibilità da parte di diversi paesi, il percorso che avrebbe portato le cooperazioni rafforzate verso la PESC era destinato ad essere ancora tortuoso.

Nella relazione della presidenza della CIG al Consiglio Europeo di Santa Maria de Feira in Portogallo del 14 giugno 2000, venivano espresse perplessità rispetto all'opportunità di introdurre nuove forme di flessibilità nella PESC²¹:

Although mentioned on several occasions by different Member States, the issue of closer cooperation under the second pillar was not really discussed at the Conference. The Presidency considers that the problem of closer cooperation does not arise in the same way for the CFSP as it does for the policies falling under the first and third pillars. The value and strength of a common foreign policy is its unity and, on the face of it, the use of enabling clauses which would allow separate initiatives seems somewhat incompatible with the desired result. Moreover, the Treaty already contains provisions which introduce some flexibility [...].

Il timore di una politica estera comune frammentata e il richiamo agli artt. 23(1), 17(4) consol TUE (astensione costruttiva, e *closer cooperation* in ambito NATO e UEO) continuavano ad essere i principali argomenti sostenuti dai paesi più scettici. A nostro avviso entrambe le ragioni mosse a sostegno di questa posizione sembrano però poco convincenti: il meccanismo dell'astensione costruttiva, come abbiamo avuto modo di spiegare in precedenza, non consentiva alla PESC di raggiungere un

²⁰ F. DEHOUSSE, W. COUSSENS e G. GREVI, *Integrating Europe: Multiple speeds – One direction*, EPC Working paper, Brussels, European Policy Centre, 2004.

²¹ CIG 2000, *Presidency report to the Feira European Council* (CONFER 4750/00), Brussels, 14 giugno 2000.

grado sufficiente di flessibilità e le *closer cooperation* cui si riferisce l'art. 17 erano da configurarsi al di fuori dell'ambito UE e lo sviluppo della nuova PESD necessitava di una loro regolamentazione. Per ciò che riguarda l'ipotesi di una politica estera divisa il meccanismo dell'astensione costruttiva era di per sé inefficace a convogliare verso una posizione comune le volontà politiche dei diversi Stati.

Le ragioni a sostegno delle cooperazioni rafforzate nel II pilastro venivano ripercorse dal documento spagnolo presentato nel luglio 2000 alla CIG contenente una proposta di riforma del titolo V comprendente le cooperazioni rafforzate²².

Il documento oltre a confutare le ragioni degli "scettici", sostenendo ad esempio l'insufficienza dell'astensione costruttiva come strumento di flessibilità, ricorda che la formulazione originale del concetto operativo di *cooperation renforcée* risalente alla lettera congiunta franco-tedesca del 6 dicembre 1995, era intesa a coinvolgere la neonata PESC nel processo di flessibilizzazione delle istituzioni europee. Un altro aspetto toccato nel documento spagnolo riguarda la necessità di riportare all'interno del nascente quadro PESD le *closer cooperation* (spesso bilaterali) finora consentite (ad esempio dall'art. 17 (4) consol TUE) all'interno dei quadri NATO e UEO.

La riflessione spagnola era mirata alla realizzazione di una PESC autenticamente flessibile sia nella sfera della politica estera che in quella della sicurezza e difesa²³:

The promising progress of the European defence policy makes it advisable to reconsider from a different angle the possibility and expedience of extending this sphere of closer cooperation. That would make it possible to transfer certain action that is being carried out bilaterally – such as the setting up of the Euro-Corps – to within the scope of the European Union, where it would become an element of gravitation and a pole of attraction for the development of a true future European defence.

²² CIG 2000, IGC 2000: Spanish delegation – subject: enhanced cooperation in the second pillar (CONFER 4760/00), Brussels, 11 luglio 2000.

²³ CIG 2000, IGC 2000: Spanish delegation – subject: enhanced cooperation in the second pillar (CONFER 4760/00), Brussels, 11 luglio 2000.

It is undeniable that the interest and strength of European Union foreign policy lies mainly in its unity. *Nevertheless it would be simplistic to want to identify closer cooperation in this field with the mere sum of separate and incoherent common foreign policy initiatives.* Reality today shows us that the CFSP's lack of maturity lies not so much in the definition of common actions and strategies as in their development and application. The Member States often speak with the same voice, but do not always aim their action in the same direction and, in any case, this action is not perceived as that of the Union as a whole, but rather that of certain Member States acting in isolation.

Therefore, closer cooperation in foreign policy gave a chance to all those Member States which fulfilled the required conditions to participate in specific initiatives on behalf of the Union, could avoid the systematic emergence of restricted groups, and would be perceived as a factor for unity in the Union's foreign policy.

Ciò considerato, il documento spagnolo mirava quindi al raggiungimento di una PESC che consentisse agli stati volenterosi di portare avanti politiche comuni in nome dell'Unione senza proiettare ombre sul futuro dell'identità dell'UE e sull'evoluzione di una politica estera autenticamente comune. Per fare ciò, la proposta spagnola prevedeva tre ordini di garanzie per i paesi non-partecipanti:

- Procedura di voto all'unanimità per il Consiglio: «The authorisation referred to in paragraph 1 [per l'attivazione della cooperazione rafforzata] shall be the subject of a (unanimous) Council decision taken at the request of the Member States concerned».
- Coinvolgimento della Commissione: «[...] after inviting the Commission to present remarks as appropriate».
- Natura "aperta" della cooperazione: «Any Member State which wishes to become a party to cooperation set up in accordance with this article shall notify its intention to the Council and to the Commission, which shall give an opinion to the Council within three months of receipt of that notification, in which it shall assess, if applicable, the degree of fulfilment of the conditions required in order to become a party, possibly accompanied by a recommendation for specific arrangements that it may deem neces-

sary for that Member State to become a party to the cooperation concerned».

Attraverso l'attuazione di questo meccanismo, la Spagna considerava possibile migliorare l'operatività e la funzionalità della sfera di sicurezza e difesa dell'Unione con particolare riferimento alle Missioni di Petersberg, prevedendo inoltre l'opportunità, da parte di un gruppo di volentieri, di poter portare avanti una missione con obiettivi specifici all'interno di aree geografiche nella quale l'UE, nel suo complesso, era già coinvolta (come risultato di azioni, posizioni o strategie comuni).

Le principali direttrici lungo le quali si sarebbe svolto il dibattito sulla "PESC flessibile" da qui in avanti erano riassunte dalla presidenza in quattro punti nel luglio 2000²⁴:

- Should provision be made for closer cooperation, using the Union's institutions, procedures and mechanisms in the CFSP field?
- If so, is it necessary, for the sake of preserving the unity of the Union's external action, to limit such cooperation to two kinds, viz.: (1) initiatives in areas not covered by a common strategy/action/position, (2) specific aspects of the implementation of policies already approved by the Council in respect of which certain Member States would like to have special responsibility conferred on them in keeping with their situation or their means of action?
- Should the method of approving such closer cooperation be voted by a qualified majority (as with the First and Third Pillars) or unanimously (as is proposed in the Spanish document)? In the event of qualified majority voting, should the "right of veto" be retained in the European Council, something which a majority of delegations seem willing to abolish for the other pillars?
- ESDP: several delegations proposed that the ESDP be the subject of a specific closer cooperation clause using, for example, a protocol annexed to the Treaty ("predetermined closer cooperation")

²⁴ CIG 2000, *Presidency note – Closer cooperation* (CONFER 4758/00), Brussels, 11 luglio 2000; CIG 2000, *Presidency note – Closer cooperation* (CONFER 4761/00), Brussels, 18 luglio 2000.

or an enabling clause. Should this idea be followed up at this stage of the negotiation?

Durante la CIG 2000 sembrava quindi possibile raggiungere un accordo anche sulla difesa e sicurezza. Oltre al dibattito relativo ai meccanismi e alle procedure di voto (QMV o unanimità) per l'attuazione di cooperazioni rafforzate nel campo della politica esterna, la nascita parallela della PESD offriva la possibilità di ipotizzare un suo immediato sviluppo nel segno della flessibilità. La PESD avrebbe potuto ospitare un sistema di flessibilità basato sulle *enabling clauses* (le *enhanced cooperation* previste per il I e II pilastro) o, sulla base del modello dell'incorporazione della SIC, avrebbe potuto assimilare, attraverso un sistema di opt-out, le cooperazioni multilaterali e bilaterali esterne ai trattati (quelle a cui faceva riferimento l'art. 17 (4) consol TUE).

Un sostegno ulteriore all'opportunità di estendere le *enhanced cooperation* all'ambito di sicurezza e difesa proveniva dalle delegazioni tedesca ed italiana attraverso la redazione di un documento congiunto contenente un *draft* del nuovo art. 27 bis sulla flessibilità della PESC presentato alla CIG nell'ottobre 2000²⁵. Il documento, facendo riferimento al concetto di *enhanced intergration*, sottolineava la necessità di aspirare ad una flessibilità al servizio dell'integrazione rigettando esplicitamente la cd "Europe à la carte". La prospettiva di un'Europa a 28 necessitava di meccanismi di flessibilità, votati all'integrazione e all'Unità degli stati membri, anche nel campo della PESC²⁶:

Le cooperazioni rafforzate hanno un ruolo da svolgere anche nel campo della politica estera e di sicurezza comune. Una condizione ovvia in questo ambito è la salvaguardia dell'unitarietà e della coerenza della politica estera e di sicurezza comune. È pertanto necessario che le cooperazioni rafforzate non vadano contro l'acquis delle politiche già formulate nel quadro della PESC. L'Italia e la Germania considerano che, in termini pratici, le cooperazioni rafforzate avranno probabilmente maggiore importanza nell'area della po-

²⁵ CIG 2000, *Enhanced cooperation – Position paper from Germany and Italy* (CONFER 4783/00), Brussels, 4 ottobre 2000.

²⁶ Ibidem.

litica di sicurezza e difesa e nell'attuazione delle posizioni di politica estera già assunte. Tuttavia, esse suggeriscono di evitare di restringere anche giuridicamente le cooperazioni rafforzate a questi soli casi, analogamente a quanto è stato a suo tempo previsto nella redazione delle vigenti disposizioni del trattato per il primo ed il terzo pilastro.

Questa impostazione veniva quindi tradotta nella proposta di art. 27 bis da inserire all'interno del II pilastro²⁷.

Le *enhanced cooperation* previste nel *draft* italo-tedesco dell'art. 27 bis erano infatti estese anche al settore della sicurezza e difesa. Oltre a tracciare condizioni e requisiti necessari per lanciare una cooperazione rafforzata, la proposta italo-tedesca attribuiva un importante ruolo alla Commissione. La procedura di voto prevista per l'attivazione della cooperazione rafforzata in ambito PESC, era il Qualified Majority Vote (QMV), tuttavia nel caso in cui la Commissione avesse dato un parere negativo sulla base di una valutazione delle condizioni necessarie previste dallo stesso art. 27 bis, il Consiglio avrebbe dovuto adottare questa decisione all'unanimità.

Sarà nuovamente l'opposizione del Regno Unito, che tanto aveva concesso sul fronte della PESD, a far saltare la possibile estensione delle cooperazioni rafforzate alla sfera di difesa e sicurezza²⁸. L'art. 27 A del Trattato di Nizza avrebbe infatti previsto le *enhanced cooperation* nell'ambito PESC specificando poi nell'art. 27 B che esse non avrebbero potuto «riguardare questioni aventi implicazioni militari o nel settore della difesa».

Nonostante i passi in avanti mostrati dal governo di Londra sul fronte della difesa comune, la sua posizione sulla flessibilità restava invariata. Dare all'Europa una politica di difesa e consentire all'UE di potersi proiettare all'esterno nel rispetto dei vincoli atlantici (rafforzando di fatto il pilastro europeo dell'Alleanza) era cosa ben diversa dall'avallare l'introduzione di un meccanismo che consentisse, anche nell'ambito dife-

²⁷ Ibidem.

²⁸ B. OLIVI e R. SANTANIELLO, *Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda alla Costituzione dell'Unione*, cit., pp. 282-283.

sa, la potenziale nascita di un club di volontari dell'integrazione (interessante la definizione di *enhanced integration* offerta dagli italo-tedeschi).

Bisognerà aspettare fino al Trattato di Lisbona affinché lo sviluppo della politica di difesa possa finalmente incontrare dal punto di vista concettuale ed istituzionale il principio della flessibilità/differenziazione ovvero la cooperazione rafforzata.

4. Le disposizioni del Trattato di Nizza su flessibilità e difesa

Nella ricostruzione dello sviluppo del concetto istituzionale di cooperazione rafforzata applicata alla sfera della difesa, il Trattato di Nizza rappresenta una tappa fondamentale. Anche se ancora divise a causa dell'opposizione e dello scetticismo di alcuni Stati membri, le strade della flessibilità e della difesa europea compivano a Nizza importanti passi in avanti dal punto di vista del quadro istituzionale. La consacrazione della neonata PESD, con l'inserimento delle sue nuove strutture all'interno dell'impalcatura UE, risolvevano quasi definitivamente la questione dell'UEO che tornava ad essere sostanzialmente una scatola vuota, ma ancora necessaria per via delle sue implicazioni con la difesa collettiva (una questione che sarà risolta definitivamente solo con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona). Tuttavia l'abbandono della strada dell'integrazione UEO attraverso una flessibilità istituzionalizzata sul modello SIC è da considerarsi un forte colpo alla storia dell'integrazione flessibile. Alla fine degli anni '90 la trasformazione della UEO in un *club* istituzionalizzato della difesa, (una sorta di cooperazione strutturata permanente ante litteram) avrebbe potuto fornire al processo di sviluppo della politica di difesa la possibilità di poter poggiare sulla logica dell'avanguardia/laboratorio. Le complesse dinamiche dei rapporti intra-europei, i diversi approcci verso la "questione atlantica", sommati alle divergenze in materia di integrazione, pregiudicarono la realizzazione di un più solido IV pilastro della difesa a vantaggio di una PESD nata principalmente in ragione di un obiettivo politico comune: fornire all'UE una capacità operativa. Una prospettiva che si prestava a letture apparentemente contrapposte, ma nei fatti convergenti, ovvero la realizzazione di una autonomia

d'azione UE che consentisse al contempo il rafforzamento dell'Alleanza Atlantica. Una PESD che risulta quindi orientata verso la capacità di proiezione esterna, ma ancora difficilmente trasformabile in una CD (Common defence) vera e propria.

In ambito difesa, le principali novità introdotte dal Trattato di Nizza sono ravvisabili all'interno degli artt. 17 e 25.

Nel dettato del nuovo art. 17 è riscontrabile prima di tutto l'eliminazione di ogni riferimento alla UEO (fatta salva la disposizione riguardante la possibilità di instaurare cooperazioni rafforzate all'interno del quadro NATO o UEO: par. 4). La UEO, come abbiamo avuto modo di spiegare in precedenza, non era più il forum deputato allo sviluppo di una politica europea di difesa, non era più l'agenzia necessaria all'UE per elaborare decisioni ed intraprendere azioni; l'UE era ormai capace (e avrebbe proseguito in questa direzione) di provvedere attraverso le proprie istituzioni ad una politica di difesa senza l'ausilio di un'organizzazione esterna. Si era passati infatti dai riferimenti di Maastricht ed Amsterdam al collegamento fra le due organizzazioni e le loro strutture, all'assorbimento dei compiti e delle funzioni UEO attraverso lo sviluppo della PESD avvenuto parallelamente ai lavori della CIG sulle riforme istituzionali e sancito dalla lettera del trattato. Quanto disposto dal par. 4, ovvero la possibilità di «sviluppare una cooperazione rafforzata fra due o più Stati membri a livello bilaterale, nell'ambito dell'Unione dell'Europa occidentale (UEO) e della NATO» sta a testimoniare la mancata soluzione della questione UEO ed il mancato inserimento del concetto di flessibilità all'interno del comparto sicurezza e difesa della PESC. L'assorbimento delle funzioni della UEO all'interno del quadro UE ed il conseguente abbandono del vecchio sistema del collegamento istituzionale lasciava aperta, dal punto di vista istituzionale, la questione della flessibilità intesa come *enhanced integration* nella sfera difesa; stroncata la possibilità che i volenterosi della difesa potessero, all'interno del quadro istituzionale comune, svolgere la funzione d'avanguardia.

Immane un riferimento alla cooperazione nel campo degli armamenti (presente sin dal Trattato di Maastricht). Il trattato auspica nuovamente lo sviluppo di una cooperazione nel suddetto settore al fine di sostenere la definizione progressiva di una politica di difesa. Tuttavia si dovrà aspettare il 2004 per vedere sorgere l'Agenzia Europea della Difesa.

L'art. 25 formalizza invece il ruolo del COPS come organo chiave e di guida politico-strategica costante per la politica estera di sicurezza e difesa²⁹.

Ulteriori dettagli sul recepimento dei risvolti operativi ed istituzionali legati alla PESD sono contenuti nelle Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Nizza 7-9 dicembre 2000 che formalizza l'istituzione dei tre organi politici e militari permanenti della PESD: il COPS, il Comitato militare dell'UE e lo Stato maggiore dell'UE definendone composizione, funzionamento e competenze. Il documento conferma l'intenzione dell'UE di farsi carico delle funzioni residuali della UEO³⁰.

Sul fronte flessibilità le cooperazioni rafforzate entrano a far parte dei meccanismi istituzionali del II pilastro e sono regolamentate dagli artt. 27, A-B-C-D-E. L'art. 27 B circoscrive il loro ambito di applicazione: viene specificato infatti che «non possono riguardare questioni aventi implicazioni militari o nel settore della difesa» e che debbano riguardare solamente «l'attuazione di un'azione comune o di una posizione comune» (viene perciò esclusa l'elaborazione di principi ed orientamenti generali nonché delle strategie comuni sul presupposto che le linee di fondo della PESC debbano essere comuni a tutta l'Unione).

Nonostante l'esclusione dall'ambito difesa, l'introduzione delle cooperazioni rafforzate all'interno del quadro PESC rappresenta sia dal punto di vista istituzionale che da quello più prettamente concettuale un innegabile passo in avanti rispetto alla *status* precedente. Come già abbiamo avuto modo di commentare, il trattato suggeriva al contempo l'attuazione di cooperazioni rafforzate bilaterali o multilaterali, in ambito sicurezza e difesa all'interno del quadro NATO e UEO (art. 17).

L'impianto generale del trattato è teso ad agevolare l'uso della flessibilità istituzionalizzata in ragione del prossimo allargamento. Diverse sono le misure per facilitare la procedura di attivazione delle cooperazioni nel I e nel III pilastro, su tutte la soppressione del diritto, in sede di

²⁹ R. CIRCELLI, "La difficile costruzione di una politica di difesa comune", in G. BONVICINI e G.L. TOSATO (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea dopo i Trattati di Amsterdam e Nizza*, cit., p. 128.

³⁰ Consiglio Europeo di Nizza, *Conclusioni della Presidenza*, Nizza, 7-8-9 dicembre 2000.

autorizzazione di una cooperazione rafforzata, di bloccare la decisione in sede di Consiglio da parte di uno stato membro per motivi “importanti e specificati” di politica interna³¹.

Come sottolineato da Riccardo Basso, l'articolo 27 A, nel tracciare gli obiettivi delle cooperazioni rafforzate nella PESC, contribuisce ad affermare l'esistenza di un centro di interessi distinto ed autonomo rispetto agli Stati membri³². Il requisito secondo il quale la cooperazione rafforzata è tesa a perseguire gli interessi dell'Unione nel suo insieme, nonostante sia l'espressione della volontà politica e di partecipazione limitata ad alcuni Stati membri, costituisce la principale linea guida per l'utilizzo di questo meccanismo. Sempre a salvaguardia degli interessi generali dell'Unione e delle Comunità oltre che principio di unicità del quadro istituzionale, si può far risalire l'assenza di disposizioni specifiche per una Presidenza del Consiglio distinta nell'ambito di una cooperazione rafforzata. Conseguenza di ciò è il rischio che uno stato non-partecipante ad una cooperazione rafforzata possa trovarsi di turno alla presidenza³³.

Le procedure per l'attivazione (e di partecipazione) della cooperazione rafforzata sono disposte dagli artt. 27 C-D-E. L'art 27 C dispone il coinvolgimento di Commissione (tenuta ad esprimere un parere al Consiglio) e Parlamento (informato della richiesta formulata dai Paesi membri interessati); l'art. 27 E prescrive i termini ed i tempi necessari per l'aggregazione di nuovi paesi intenzionati a partecipare ad una cooperazione rafforzata già operante.

Nel complesso, il Trattato di Nizza, pur non risolvendo del tutto la questione UEO, pur non procedendo all'istituzionalizzazione delle cooperazioni rafforzate nella sfera di sicurezza e difesa, può essere considerato un momento fondamentale nel graduale processo di flessibilizza-

³¹ R. BASSO, “Cooperazioni rafforzate e relazioni esterne”, in G. BONVICINI e G.L. TOSATO (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea dopo i Trattati di Amsterdam e Nizza*, cit., pp. 51-75.

³² Ibidem.

³³ R. BASSO, “Cooperazioni rafforzate e relazioni esterne”, in G. BONVICINI e G.L. TOSATO (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea dopo i Trattati di Amsterdam e Nizza*, cit., pp. 57-75.

zione della politica di difesa comune. La nascita della PESD e la sua formalizzazione da un lato e l'introduzione di *enhanced cooperation* nel II pilastro dall'altro, costituiscono infatti un passo importante verso la realizzazione di una difesa comune e contributo alla demolizione del tabù di una politica di sicurezza e difesa flessibile.

V.

Il Trattato di Lisbona.

Nuovo punto di partenza nella storia dell'integrazione

1. Premessa

Con la ratifica del Trattato di Lisbona, il 1° dicembre 2009, la flessibilità istituzionalizzata entra a far parte a tutti gli effetti dei meccanismi della sfera di sicurezza e difesa. Ad oltre dieci anni di distanza dalla comparsa delle cooperazioni rafforzate all'interno dell'architettura dell'Ue, il principio dei "willing and able" applicato alla difesa, trova finalmente un riconoscimento formale nella lettera del Trattato di Lisbona.

Prima di analizzare nel dettaglio le disposizioni sulla flessibilità in ambito difesa e sicurezza è interessante soffermarsi sul contesto storico-politico che ha fatto da sfondo alla sua stesura e al successivo *iter* di ratifica.

Nella seconda metà del primo decennio degli anni 2000, nonostante le lacerazioni prodotte dall'intervento americano in Iraq ovvero dalla nascita della cd "coalizione dei volenterosi" (che spaccava in due il vecchio continente) e nonostante il naufragio del "Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa", caduto sotto i colpi dell'euroscetticismo attraverso i risultati dei referendum francese e olandese, con il Trattato di Lisbona, l'UE riuscirà a dotarsi di un testo caratterizzato da importanti novità nel campo della sicurezza e difesa che si ricongiungerà (all'interno del quadro istituzionale comune) al concetto della flessibilità.

Le divisioni europee, figlie dei diversi approcci nazionali alla gestione

unilaterale statunitense della questione irachena, non fermeranno (quasi paradossalmente) gli sforzi profusi in sede negoziale per il rafforzamento della PESC e la trasformazione della PESD in PSDC (Politica di sicurezza e difesa comune). L'Europa, con la ratifica del Trattato di Lisbona, avrebbe disposto infatti degli strumenti necessari per procedere finalmente alla strutturazione di una reale politica di sicurezza e difesa; strumenti istituzionali che tuttavia non possono prescindere dalla volontà politica comune e unanime degli Stati membri di procedere verso un reale sistema di difesa comune, volontà politica che ancora oggi sembra mancare.

2. Dal fallimento della “Costituzione” al Trattato di Lisbona

Il processo di ratifica della cd Costituzione Europea veniva interrotto dall'esito negativo dei referendum francese ed olandese nella primavera del 2004, e l'intero progetto costituzionalista affondava quindi sotto i colpi della consultazione popolare¹. Il fronte dell'euroscetticismo, che non aveva risparmiato critiche ai lavori ed ai risultati prodotti dalla Convenzione chiamata dal Consiglio di Laeken² ad elaborare un progetto di testo costituzionale, usciva così vincitore nella partita sulla Costituzione europea.

In realtà l'esito dei due referendum (in particolare nel caso olandese) era stato parzialmente condizionato da fattori di politica interna che avevano spinto l'opposizione a schierarsi contro la ratifica del trattato in ragione di una contrapposizione prettamente anti-governativa. Tuttavia la sottovalutazione dell'euroscetticismo, come fenomeno di portata transnazionale, e delle sue responsabilità nel naufragio del progetto costituzionale, ha spesso condotto ad analisi frettolose e superficiali. Il ri-

¹ Per ulteriori approfondimenti: G. BONVICINI, R. ALCARO e M. COMELLI (a cura di), *Lo stato del dibattito sul trattato costituzionale dell'Unione europea*, Contributi di Istituti di ricerca specializzati, Roma, Senato della Repubblica, 2006.

² Consiglio Europeo di Laeken, Dichiarazione relativa al futuro dell'Unione, Laeken, 15 dicembre 2001.

sultato della consultazione referendaria francese era frutto del «lavoro di demolizione compiuto in modo trasversale dai suoi [della costituzione] avversari, che non si trattenevano dal fare ricorso ad autentiche contro-verità»³. Un fronte, quello dell'euroscetticismo, che poteva attingere sia a destra che a sinistra assumendo le sembianze del populismo xenofobo nel primo caso o facendo leva su teorie marcate da un protezionismo dogmatico nel secondo⁴.

Lasciando da parte analisi e dinamiche prettamente politologiche legate all'esame del voto, un secondo aspetto spesso sottovalutato riguardava l'atteggiamento tenuto dal governo britannico all'indomani della consultazione referendaria di Francia e Paesi Bassi. Il "No" franco-olandese non aveva infatti fermato il processo di ratifica di altri partner come ad esempio Lettonia, Lussemburgo, Cipro e Malta che porteranno infatti a compimento l'*iter* di ratifica. Sarà quindi la decisione di Londra di sospendere il procedimento interno di ratifica a porre la pietra tombale sul progetto costituzionale⁵. Con le dovute differenze in "termini di peso politico" la storia dell'integrazione europea si era già trovata di fronte ad un rifiuto referendario nel passato (Danimarca su Maastricht 1992, Irlanda su Nizza 2001) e sarà in grado in futuro di superare lo stesso tipo di ostacolo nel caso del referendum irlandese in merito al Trattato di Lisbona.

Alla luce di quanto detto, la decisione del governo britannico di ritirare il disegno di legge relativo alla ratifica del cd Trattato costituzionale con il conseguente rinvio *sine die* del referendum confermativo previsto dalla legislazione britannica, ha costituito perciò il reale colpo di grazia inferto al progetto costituzionale. Il comportamento di Londra può essere ricondotto al fenomeno dell'euroscetticismo. Anche se in veste diplomatico-istituzionale, la scelta del governo britannico, sulla scia di una tradizione certamente non euro-entusiasta, era il risultato delle forti perplessità e riserve nutrite nei confronti del Trattato costituzionale che si erano già manifestate durante i lavori della Convenzione⁶.

³ F. MASTRONARDI e A.M. SPANÒ, *Conoscere il Trattato di Lisbona: una riforma che conferma e smentisce la Costituzione*, Simone, Napoli, 2008 pp. 37-39.

⁴ Ibidem.

⁵ J. ZILLER, *Il nuovo Trattato europeo*, Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 16-18.

⁶ Per ulteriori approfondimenti: B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda alla Costituzione dell'Unione*, cit.

Allo *choc* seguiva quindi un periodo di riflessione indispensabile per ritrovare la forza necessaria a riattivare il processo di riforma istituzionale che sarà caratterizzato dal confronto fra chi come la Gran Bretagna invocava uno *stop* al processo di ratifica e chi come il Lussemburgo si batteva affinché questo processo potesse ripartire⁷.

L'*impasse* veniva quindi risolta il 23 giugno 2007 con la decisione del Consiglio europeo, presieduto dal cancelliere tedesco Angela Merkel, di affidare ad una CIG il compito di redigere un nuovo trattato sulla base delle innovazioni derivanti dai lavori della CIG 2004. In realtà il Consiglio europeo, sotto la spinta tedesca si muoveva nella direzione proposta già dal neo-presidente francese Nicolas Sarkozy, ovvero verso la scelta di un *traité simplifié* che abbandonasse le caratteristiche proprie della costituzione (e quindi l'abrogazione dei trattati precedenti), ma che ne recuperasse la sostanza attraverso la riforma.

Iniziava quindi una nuova stagione per l'Europa: dalle ceneri della Costituzione sarebbe nato il Trattato di Lisbona.

Saranno le stesse istituzioni europee ed i leader del vecchio continente a fare esplicito riferimento al fenomeno della trasposizione della essenza della cd Costituzione all'interno del nuovo trattato⁸.

Il Trattato di Lisbona mantiene infatti in gran parte la sostanza delle novità istituzionali introdotte dal cd trattato costituzionale: è così salvo il grande lavoro di riforma portato avanti dalla Convenzione europea ed il progetto di riforma strutturale delle Comunità che prevedeva in primo luogo l'abolizione della struttura a tre pilastri e la personalità giuridica dell'UE. Venivano meno al contempo tutti i caratteri prettamente "costituzionali" di impronta federalista del precedente trattato, come ad esempio, da un punto di vista squisitamente terminologico, la trasformazione di "regolamenti e direttive" in "legge e legge quadro europea" o

⁷ J. ZILLER, *Il nuovo Trattato europeo*, cit., pp. 15-25.

⁸ «The substance of the constitution is preserved. That is a fact» (Angela Merkel, German Chancellor, *Telegraph*, 29 June 2007); «This text is, in fact, a rerun of a great part of the substance of the Constitutional Treaty». (Valéry Giscard d'Estaing, *Telegraph*, 27 June 2007); «It's essentially the same proposal as the old Constitution» (Margot Wallstrom, EU Commissioner, *Svenska Dagbladet*, 26 June 2007); The European Parliament «welcomes the fact that the mandate safeguards the substance of the Constitutional treaty» (*European Parliament resolution*, 10 July 2007).

dell'alto rappresentante per la PESC" in un vero e proprio "ministro degli Esteri dell'UE"; venivano quindi eliminati i simboli dell'Europa (bandiera, inno e il 9 maggio giornata dell'Europa)⁹. La sostanza del progetto costituzionale europeo veniva dunque salvata a scapito della forma.

Per quanto riguarda il tema flessibilità e difesa le proposte del "Gruppo di Lavoro VIII – Difesa" all'interno della Convenzione avevano indicato quattro direttrici che è possibile rintracciare nei lavori della CIG 2007¹⁰:

- a) la Convenzione individuava nella capacità operativa riguardo le questioni militari dell'allora PESD (sia nella fase di *decision-taking* che nella gestione delle operazioni) un ambito da rendere più flessibile mediante l'estensione delle *enhanced cooperation* alla sfera sicurezza e difesa.
- b) l'estensione dello strumento delle *enhanced cooperation*, così come prevista dal Trattato di Nizza (o agevolandone le procedure di attivazione) per la PESC, anche alla sfera sicurezza e difesa è l'opzione che più rappresentava la conseguenza naturale del graduale percorso di sviluppo del concetto di cooperazione rafforzata.
- c) si fa strada l'idea della creazione di una sorta di cooperazione rafforzata permanente in ambito difesa che, sul modello dell'unione monetaria prevista da Maastricht (attraverso quindi un sistema che prevedesse l'*opt-out*), consentisse ai cd "willing and able" della difesa di procedere verso la strutturazione di una "eurozona" della difesa. La proposta di applicare una clausola di flessibilità alla creazione di un club della difesa interno all'architettura del trattato, intendeva superare l'opposizione di alcuni Stati Membri (fra i quali la Gran Bretagna)¹¹ di trasformare la PESD in una vera e propria Unione Europea della sicurezza e difesa (UESD).
- d) sul fronte della cooperazione in materia di armamenti, la Convenzione rilanciava la necessità di istituire un'agenzia comune che at-

⁹ I simboli dell'UE continueranno ad essere riconosciuti dai Paesi membri sottoscrittori la *Dichiarazione n. 52* allegata al trattato di Lisbona.

¹⁰ Convenzione europea, *Final report of Working Group VIII – Defence* (CONV 461/02), Brussels, 16 dicembre 2002.

¹¹ M. CLEMENTI, *L'Europa e il mondo*, cit., pp. 211-212.

traverso la promozione dell'armonizzazione delle diverse politiche industriali nazionali potesse gradualmente sostituire le funzioni svolte da *closer cooperation* preesistenti, operanti fuori dai trattati come ad esempio OCCAR, LoI e la WEAG in ambito UEO.

Indirettamente legata al tema della flessibilità era la proposta di inserire nella lettera del Trattato una "clausola di difesa collettiva" che assorbisse gli obblighi imposti dal Trattato di Bruxelles, una disposizione che avrebbe quindi consentito di risolvere definitivamente la questione della UEO ponendo fine al processo di inclusione durato più di un decennio. Nel *Final report of Working Group VIII – Defence* si legge al riguardo:

Several members of the Group proposed a collective defence clause. In this context it was also suggested that Member States which so wished could share between themselves the obligations laid down in the Brussels Treaty relating to mutual assistance, thus bringing to an end the Western European Union¹².

La "clausola di difesa collettiva" veniva quindi prevista dall'art. 42.7 del Trattato di Lisbona rendendo così superfluo il ruolo della UEO, organizzazione che come abbiamo avuto modo di osservare aveva già perso funzioni e capacità a vantaggio della PESD ed era rimasta in vita proprio per garantire il principio di difesa collettiva previsto dal Trattato di Bruxelles.

Il processo di riforma istituzionale in favore di una difesa più flessibile, portato a compimento dai lavori della CIG "lampo" del 2007 (durata solo 90 giorni), traeva origine dai lavori della Convenzione. La ristrutturazione del progetto costituzionale avrebbe consegnato alla nuova PSDC tre diverse forme di flessibilità istituzionale e l'eterna questione UEO avrebbe finalmente trovato la parola fine.

¹² Convenzione europea, *Final report of Working Group VIII – Defence* (CONV 461/02), Brussels, 16 dicembre 2002.

3. Dalle divisioni irachene alla nascita della nuova PESC

Una lettura corretta delle novità apportate al Trattato di Lisbona nell'ambito flessibilità e difesa deve necessariamente gettare uno sguardo anche sui progressi compiuti nel campo istituzionale della PESC, ovvero nella capacità dell'Europa di proiettarsi unitariamente verso l'esterno, pregiudiziale indispensabile per lo sviluppo di una politica di sicurezza e difesa unitaria e coerente.

Il Trattato di Lisbona con le sue novità, rappresenta un importante passaggio nel percorso di riassetto della PESC e delle sue istituzioni necessario (ma non scontato) dopo le conseguenze che il brusco terremoto della Guerra d'Iraq aveva prodotto in Europa.

L'intervento unilaterale in Iraq guidato dagli USA, le cui operazioni militari iniziarono nel marzo 2003, segna infatti il punto più basso nella storia delle relazioni intraeuropee dopo oltre un decennio di progressiva integrazione comune. Un vero e proprio *stress test* per l'UE che, priva di una politica estera condivisa, si trovò spaccata in due su una questione vitale per le sorti della stabilità mondiale e che avrebbe condizionato da lì in avanti il corso della storia. La lacerazione prodotta in Europa dall'intervento statunitense rischiava di compromettere (quantomeno dal punto di vista politico) l'unità di intenti dei Paesi membri e dei nuovi partner orientali ormai prossimi all'ingresso.

In un'intervista rilasciata ad una emittente televisiva olandese nel 2003 l'allora Segretario alla difesa Donald Rumsfeld introdusse il concetto di "*Old Europe*": la vecchia Europa, rappresentata dall'asse franco-tedesca e dai suoi partner (principalmente Belgio e Lussemburgo) costituiva quella parte del vecchio continente ostile alla nuova gestione delle questioni internazionali dell'amministrazione Bush ed alla quale veniva contrapposta una "nuova Europa" composta da "filo-americani" e "nuovi atlantisti"¹³.

Nell'idea dei neoconservatori (posizione maggioritaria all'interno

¹³ Sito dipartimento di difesa USA: http://www.defense.gov/transcripts/2003/t01232003_t0122sdfpc.html.

dell'amministrazione americana dell'epoca) e più in generale della destra repubblicana, il dissenso espresso da Francia e Germania era facilmente trascurabile. In Europa gli USA potevano infatti contare sul sostegno garantito da diversi paesi dell'est, nuovi membri della NATO (Polonia in primis) e sulla nutrita schiera di capi di governo vicini alle posizioni dell'amministrazione repubblicana di G.W. Bush: Silvio Berlusconi, Jose Maria Aznar, Peter Balkenende e la "sempre fedele" Gran Bretagna di Tony Blair¹⁴.

Le divergenze d'opinione sulla dottrina strategica USA erano in parte figlie di dinamiche europee legate alla paura di un predominio sempre più marcato dell'asse franco-tedesco all'interno del vecchio continente; medie potenze come Spagna ed Italia vedevano nell'amicizia di Washington un potenziale volano per accrescere la propria posizione all'interno del contesto internazionale e quindi nelle dinamiche continentali, dal momento che Francia e Germania erano al momento uscite dal solco atlantico (da intendersi come unità d'azione con Washington).

A dispetto del forte disaccordo fra i Partner continentali sulla questione irachena, l'architettura istituzionale europea diede prova di grande solidità ed è quindi attraverso le comuni strutture della PESC che avrebbe preso il via il "processo di ricucitura".

L'Europa, divisa e lacerata da contrastanti politiche nazionali, ripartiva già nel dicembre del 2003 proprio dall'UE. Nonostante l'impegno di alcuni Paesi membri nella "*Coalition of the willing*" messa in piedi dagli USA, le istituzioni UE già lavoravano per la ricomposizione: nasceva la strategia di sicurezza europea (il cd documento Solana)¹⁵.

Dopo aver enunciato le principali minacce per la sicurezza dell'Europa (quali il terrorismo internazionale, la proliferazione delle ADM, l'instabilità regionale, la criminalità organizzata e la questione dei "failed states") il documento poneva all'UE una serie di obiettivi necessari

¹⁴ Per ulteriori approfondimenti: G. VACCA (a cura di), *Il dilemma euro atlantico – Rapporto 2004 della Fondazione Istituto Gramsci sull'integrazione Europea*, Roma, edizioni Dedalo, 2004.

¹⁵ Consiglio dell'UE, *Strategia europea in materia di sicurezza – Un'Europa sicura in un mondo migliore*, Brussels, 2009.

da raggiungere anche attraverso la predisposizione di missioni militari oltre che civili¹⁶.

Gli obiettivi proposti dal documento erano tesi a ricucire lo strappo fra “le due europa” attraverso la ricerca di un’azione esterna che fosse sintesi dei due diversi approcci. Se da un lato il documento faceva esplicito riferimento ad un ordine internazionale fondato sul *multilateralismo* (rigettando così le tesi unilateraliste dell’amministrazione Bush), dall’altro esortava ad una collaborazione più stretta con i tradizionali partner dell’Europa: gli USA. Tornare ad una sincera cooperazione atlantica, affermando al contempo il sostegno al multilateralismo, era la formula per ritrovare un’Europa «più attiva, più capace, più coerente».

Su questa scia si inserisce il lavoro portato avanti della Convenzione le cui proposte, dopo un lungo e travagliato percorso, seppur parzialmente riviste, avrebbero costituito le principali novità per la PESC del Trattato di Lisbona.

La riforma del quadro istituzionale entrata in vigore nel 2009 non avrebbe modificato tuttavia alcuni aspetti strutturali della PESC responsabili dell’impossibilità delle istituzioni UE di far confluire in un’unica azione esterna le diverse politiche estere dei paesi membri. Come sottolineato nella dichiarazione n. 13 allegata al Trattato di Lisbona, il carattere distintivo dell’azione esterna seguitava ad essere intergovernativo, le materie trattate in ambito PESC continuavano ad essere escluse dalla giurisdizione della Corte di Giustizia e permaneva il limite strutturale del non poter adottare alcun atto legislativo vincolante in questo settore¹⁷. È però innegabile che le novità introdotte dal Trattato di Lisbona, che recuperano quasi integralmente le disposizioni previste dal progetto costituzionale, costituiscano un importante progresso per la PESC. Queste le principali novità¹⁸:

¹⁶ Istituto Affari Internazionali, *Manuale di documentazione del corso “L’Unione europea come attore globale: le politiche di sicurezza, difesa e aiuto allo sviluppo”*, Roma, Istituto Affari Internazionali, 2009.

¹⁷ G. BONVICINI (a cura di), *L’Unione europea attore di sicurezza regionale e globale*, cit., pp. 28-29.

¹⁸ L. DANIELE, *Diritto dell’Unione Europea*, Milano, Giuffrè editore, 2010.

- *Presidente del Consiglio Europeo*: art. 15 introduce la figura del Presidente del Consiglio Europeo che eletto a maggioranza qualificata svolge, in chiave PESC, la funzione di «rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, fatte salve le attribuzioni all'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza».
- *Alto Rappresentante*: attraverso la creazione della carica di Alto Rappresentante, il Trattato di Lisbona ha inteso rafforzare la coerenza fra le varie componenti dell'azione esterna dell'UE. L'art. 27 individua le competenze dell'Alto Rappresentante che, eletto a maggioranza qualificata dal Consiglio di concerto con la Presidenza della Commissione e con l'approvazione del Parlamento Europeo, riveste una posizione di primissimo piano nel nuovo assetto istituzionale dell'UE. Oltre a guidare la Politica estera e di sicurezza, l'Alto Rappresentante è a capo del processo di sviluppo e conduzione della nuova PSDC; presiede il Consiglio Affari esteri ed è al vertice del SEAE; è uno dei vicepresidenti della Commissione e all'interno di essa è deputato alla sorveglianza della coerenza dell'azione esterna dell'UE.
- *SEAE*: sempre l'art. 27 (paragrafo 3) istituisce il Servizio Europeo di Azione Esterna che prefigura un servizio diplomatico a sostegno dell'azione esterna dell'UE.
- *I principi dell'azione esterna*: l'art 21 del Titolo V definisce i principi guida a cui risponde l'azione esterna: «L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale».
- *protezione della cittadinanza europea*: l'art. 3 paragrafo 5 fa riferimento alla promozione dei valori e degli interessi dell'UE nel mondo e alla protezione dei propri cittadini.

La strutturazione della nuova PESC, seppur non esente da incognite e limiti testimoniava, assieme alle novità nel campo flessibilità e difesa

che analizzeremo nei prossimi capitoli, la volontà dell'Europa di affrontare (quanto meno dal punto di vista istituzionale) la sfida della proiezione esterna con rinnovata energia.

VI.

Il Trattato di Lisbona.

Le cooperazioni rafforzate e la difesa

1. Premessa

Le disposizioni in materia di flessibilità, previste dal Trattato di Lisbona in ambito sicurezza e difesa, rappresentano il punto di approdo della nostra analisi. I nuovi strumenti e le nuove procedure introdotte dal Trattato di Riforma nel 2009 sanciscono infatti la ricomposizione, all'interno dell'architettura istituzionale, del frastagliato quadro della flessibilità ora formalmente anche al servizio della sfera difesa. L'introduzione delle cooperazioni rafforzate nella nuova PSDC rappresenta quindi il completamento di quel percorso di riforma istituzionale volto a riportare all'interno dell'area sicurezza e difesa il concetto di flessibilità/differenziazione.

Dal punto di vista della flessibilità istituzionale e della difesa europea, il Trattato di Lisbona è al contempo la fine di un tabù che aveva caratterizzato i dibattiti sulla riforma istituzionale per tutti gli anni '90 ed è l'inizio di una nuova fase della storia dell'integrazione. Fra le diverse forme di flessibilità disposte dalla lettera del Trattato emerge infatti una nuova forma di cooperazione rafforzata: la Cooperazione Strutturata Permanente (CSP), potenziale preludio alla realizzazione di una "eurozona" della difesa, importante chance per l'intero percorso di integrazione.

Il complesso di disposizioni previste da Lisbona riguardo quella che definiremo difesa flessibile, riassumono i diversi aspetti concettuali ed

istituzionali della flessibilità/differenziazione convogliando all'interno del *framework* istituzionale i diversi percorsi e le diverse applicazioni del principio della cooperazione rafforzata. Alla formazione del quadro proposto da Lisbona nel campo della difesa flessibile contribuiranno infatti diversi approcci della storia del concetto di flessibilità: dalla tradizione prettamente intergovernativa della cd ad-hocery applicata alla creazione di coalizioni di volenterosi per la conduzione di missioni militari, passando attraverso il principio dell'avanguardia/laboratorio come fondamento della cd integrazione flessibile tradizionalmente sostenuta dai franco-tedeschi (base concettuale della coop. strutturata permanente) fino al progetto di cooperazione industriale nel settore degli armamenti auspicato all'interno dei trattati sin dai tempi di Maastricht.

La strutturazione di una PSDC flessibile è quindi, in definitiva, il frutto di un percorso che, come abbiamo visto nei capitoli precedenti, è conseguenza dell'evoluzione graduale del principio di flessibilità all'interno del quadro istituzionale e al contempo il risultato di un'evoluzione fluida ed asimmetrica che ha coinvolto nel suo sviluppo diversi ambiti esterni al quadro prettamente comunitario. Un concetto, quello della flessibilità che a prescindere dal suo profilo istituzionale (rappresentato dalle norme previste dai trattati) ha da sempre accompagnato, nel suo complesso, l'evolversi della storia dell'integrazione europea affondando, allo stesso tempo, le proprie radici al di fuori del recinto prettamente comunitario. In questo senso non possiamo esimerci dal ricordare l'importante contributo proveniente dal contesto NATO attraverso la formulazione del principio dei "willing and able", vero e proprio prodromo concettuale della cooperazione rafforzata. Indirettamente legata allo sviluppo della difesa flessibile in quanto punto di svolta nella lunga storia delle relazioni UE\UEO risulta essere l'introduzione nella lettera del trattato di una clausola di difesa collettiva.

Prima conseguenza di questa ristrutturazione è stata infatti la chiusura definitiva della UEO, le cui funzioni residue sono ora sostituite dal combinato disposto degli artt. 42-46, organizzazione che per anni aveva rappresentato l'ipotesi più plausibile per lo sviluppo di una concreta politica di difesa comune. Rimanendo in tema di forum esterni, non manca una disposizione intesa a istituire un raccordo con le *closer cooperation*

multilaterali sviluppatesi precedentemente al di fuori del quadro PESC/PESD come ad esempio gli Eurocorps.

Come vedremo emergere dall'analisi delle disposizioni previste dalla Riforma, il Trattato di Lisbona rappresenta un potenziale trampolino di lancio verso il futuro per l'intero processo d'integrazione. Il Trattato offre infatti diverse soluzioni ai Paesi membri per procedere non solo alla formulazione ed attuazione concreta di una politica di difesa e sicurezza comune, ma alla strutturazione di una vera e propria difesa comune attraverso il nuovo concetto di CSP.

In questo il Trattato di Lisbona costituisce un'occasione unica nella storia dell'integrazione europea, consentendo ad un gruppo di volenterosi di portare avanti attraverso il modello dell'integrazione flessibile la costruzione di una difesa europea. In aggiunta è necessario considerare che l'alto livello di flessibilità offerto dalle diverse tipologie di cooperazione rafforzata (come ad esempio le missioni) consente anche agli Stati non intenzionati ad approfondire radicalmente la collaborazione strutturale intra-europea in ambito difesa, di poter contribuire simbolicamente ed in misura minima alla costruzione di un nuovo sistema di difesa europeo.

2. Le cooperazioni rafforzate nelle disposizioni di TUE e TFUE

La ristrutturazione del sistema istituzionale operata da Lisbona, con l'abolizione della precedente architettura a tre pilastri, ha inciso significativamente sulle disposizioni riguardanti le cooperazioni rafforzate ora raccolte all'interno di due titoli: il titolo III della Parte VI del TFUE ed il titolo IV del TUE.

Il processo di progressivo sviluppo della flessibilità all'interno del quadro istituzionale iniziato ad Amsterdam era proseguito con il Trattato di Nizza che tuttavia, nell'ammettere nel *framework* della PESC la possibilità di costituire una cooperazione rafforzata, continuava ad escludere ogni possibile sua estensione al settore di sicurezza e difesa. La grande novità del Trattato di Lisbona, nell'ambito flessibilità, è quindi rappresentata dalla fine di questa limitazione istituzionale per sfera sicurezza e difesa.

Il Trattato di Lisbona introduce quindi, attraverso disposizioni specifiche, diverse forme di flessibilità istituzionale nella PSDC:

- a) art. 44,1 TUE: consente la costituzione di una coalizione di volenterosi per lo svolgimento delle missioni UE su delega del Consiglio (risultante da un voto all'unanimità);
- b) art. 42,3 – art. 45 TUE: delinea compiti e funzioni dell'Agenzia Europea per la Difesa (*closer cooperation* a tutti gli effetti);
- c) art. 42,6 TUE: introduce il nuovo concetto di “cooperazione strutturata permanente”.

La previsione di disposizioni specifiche in materia di difesa flessibile è da mettere in relazione con la scomparsa di ogni riferimento negativo, esistente nei precedenti trattati, all'ambito sicurezza e difesa nelle disposizioni generali sulle cooperazioni rafforzate formulate nella Parte VI, Titolo III TFUE e nel Titolo IV TUE.

Nel delineare obiettivi e modalità delle cooperazioni rafforzate nel quadro delle competenze non esclusive dell'Unione, il Trattato omette infatti ogni esplicito riferimento al settore della sicurezza e difesa, superando così la precedente configurazione istituzionale.

Per ciò che concerne modalità di voto, limiti e procedure, l'art. 20 TUE fa quindi riferimento al testo degli artt. 326-334 TFUE contenuti nel titolo III dedicato interamente alle cooperazioni rafforzate, ed è in questa sede che è possibile individuare gli unici due distinguo vigenti riguardo l'applicazione della cooperazione rafforzata in ambito sicurezza e difesa.

L'art. 329 paragrafo 2 TFUE individua infatti una procedura distinta per il varo delle cooperazioni rafforzate nel quadro PESC (e quindi anche in ambito PSDC): a differenza della normale procedura prevista dal paragrafo 1 dello stesso articolo, oltre a Commissione e Parlamento Europeo, l'Alto Rappresentante è tenuto ad esprimere un parere sulla coerenza della cooperazione rafforzata prevista con la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione. L'autorizzazione a procedere è quindi concessa dal Consiglio deliberando all'unanimità.

Ai sensi dell'art 333 paragrafo 3 TFUE, la possibilità (prevista dal paragrafo 1) che il Consiglio adotti una decisione all'unanimità che autorizzi lo stesso Consiglio all'uso della maggioranza qualificata nell'ambito

di disposizioni applicabili al quadro di una cooperazione rafforzata, è esclusa da ogni decisione che abbia implicazioni militari o che rientri nel settore della difesa (art. 333,3).

Fatta salva quest'ultima disposizione, con il Trattato di Lisbona assistiamo ad una piena legittimazione della difesa e sicurezza a far parte dei meccanismi di flessibilità istituzionalizzata: le cooperazioni rafforzate sono quindi parte integrante della nuova PSDC.

3. Missioni e flessibilità: il ritorno dei “willing and able”

Una prima forma di cooperazione rafforzata introdotta nel campo della sicurezza e difesa è rappresentata dalla possibilità per un gruppo di Stati membri, di portare avanti a nome dell'intera Unione, le missioni regolate dagli artt. 42-43-44 del nuovo TUE.

Il tema delle missioni europee, come descritto nei capitoli precedenti, entrava a far parte del quadro comune con l'assimilazione all'interno del *framework* PESC delle cd Missioni di Petersberg, elaborate in ambito UEO nel 1994 e successivamente assorbite dal Trattato di Amsterdam. Il processo lanciato con il vertice di St. Malo sulla necessità di fornire l'UE di una reale capacità di intervento avrebbe portato nei primi anni del 2000 ad importanti novità sul piano logistico ed operativo.

Il Consiglio Europeo di Helsinki del 1999, Il Consiglio di Santa Maria de Feira del 2000 e l'approvazione di un nuovo *Haedline Goal* nel 2004 inerente le capacità militari dell'UE e di un corrispondente *Civilian Headline Goal* attinente alle cd capacità in ambito civile (polizia, stato di diritto, amministrazione civile e protezione civile) da parte del CAGRE (Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne), rappresentano alcune delle tappe fondamentali nel processo di dotazione di una reale capacità operativa per l'azione esterna dell'Europa; una capacità che si è quindi manifestata attraverso il varo di missioni (civili e/o militari) rappresentazione concreta sulla scena internazionale dell'UE in quanto attore globale¹.

¹ Per ulteriori approfondimenti: F. DI CAMILLO (a cura di), *Politica europea di sicurezza e difesa: elementi*, Documenti IAI, Roma, Istituto Affari Internazionali, 2009.

All'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si potevano infatti contare 23 missioni lanciate dall'UE, a partire dal 2003, in ambito PESD/PSDC di cui 14 civili, 6 militari e 3 integrate (civili-militari)² a testimonianza dell'accresciuta capacità di proiezione esterna.

All'interno dell'*Headline Goal* del 2004, veniva inoltre sviluppato il concetto di *battlegroups* (o gruppo tattici). L'idea prendeva le mosse da un'iniziativa franco-britannica (il vertice di Le Touquet del 2003) tesa a promuovere nel quadro PESD, lo sviluppo di gruppi tattici costituiti da circa 1.500 uomini, schierabili in 15 giorni per operazioni di durata non superiore ai tre mesi³. Sotto il profilo operativo, il concetto di *Battlegroup* prevede la strutturazione di unità altamente specializzate e flessibili, capaci di poter essere impiegate velocemente in missioni ad alta intensità condotte in ambienti ostili e teatri lontani dal continente europeo⁴.

I *Battlegroups* possono essere costituiti da una coalizione multinazionale di Stati od essere il risultato dell'azione di un'unica nazione-guida alla quale possono associarsi altri paesi. Dal gennaio 2007, l'UE può quindi disporre di due gruppi tattici in *stand-by* pronti all'impiego.

Sulla scorta di quanto appena detto, la flessibilità introdotta da Lisbona nelle procedure di attuazione delle missioni, consistente nella possibilità per un gruppo di paesi di poter operare nel nome dell'intera UE, diventa fondamentale per contribuire alla strutturazione di una politica di intervento realmente efficace oltretutto fluida ed efficiente.

Lisbona, oltre ad ampliarne la tipologia⁵, conferisce quindi al già esi-

² G. BONVICINI (a cura di), *L'Unione europea attore di sicurezza regionale e globale*, cit., p. 126.

³ Parlamento Europeo, Directorate-General for External Policies of the Union, *Nota-The EU Battlegroups*, Brussels, 12 settembre 2006.

⁴ G. BONVICINI, *L'Unione europea attore di sicurezza regionale e globale*, cit.; G. LINDSTRÖM, *Enter the EU battlegroups*, Chaillot paper, Paris, European Union. Institute for Security Studies, 2007.

⁵ Art 43.1: Le missioni [...] comprendono le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni umanitarie e di soccorso, le missioni di consulenza e assistenza in materia militare, le missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti. Tutte queste missioni possono contribuire alla lotta contro il terrorismo, anche tramite il sostegno a paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio.

stente strumento della *missione* (sia essa militare o civile) un'importante dose di flessibilità favorendo un maggior dinamismo della proiezione esterna dell'UE.

Ai sensi dell'art. 42 paragrafo 5 «il Consiglio può affidare lo svolgimento di una missione, nell'ambito dell'Unione, a un gruppo di Stati membri allo scopo di preservare i valori dell'Unione e di servirne gli interessi».

Un principio ribadito ulteriormente dall'art. 44 paragrafo 1 che conferisce al Consiglio la capacità di «affidare la realizzazione di una missione a un gruppo di Stati membri che lo desiderano e dispongono delle capacità necessarie per tale missione».

Quanto disposto dagli artt. 42.5-44.1, ci riporta immediatamente al concetto dei "willing and able" nella sua formulazione originale. Si tratta infatti della trasposizione quasi integrale del concetto venuto alla luce in ambito NATO negli anni '80 per la gestione delle cd crisi *out-of-area*. Con il Trattato di Lisbona, il concetto di "willing and able" dopo aver ispirato nei decenni precedenti altre forme di cooperazione istituzionale, torna nella sua accezione originaria, ad essere quindi impiegato all'interno dell'ambito sicurezza e difesa per quanto riguarda la realizzazione di missioni militari. I capaci e volenterosi possono quindi, attraverso l'autorizzazione del Consiglio ed in associazione con l'Alto Rappresentante, operare nell'interesse generale dell'Unione e quindi degli altri Stati membri.

Il paragrafo 2 dell'art. 44 delinea dunque le modalità con le quali i volenterosi devono rapportarsi con le istituzioni comuni. Secondo le disposizioni del suddetto articolo, gli Stati membri che partecipano alla realizzazione della missione sono tenuti ad informare periodicamente il Consiglio sull'andamento della missione stessa. Ogni modifica dell'obiettivo, della portata, delle modalità della missione, stabiliti al momento del varo dell'operazione, deve essere disposta dal Consiglio che ai sensi dell'art. 43 paragrafo 2 adotta ogni decisione relativa alle missioni i cui aspetti operativi saranno gestiti dal COPS di concerto con l'Alto rappresentante.

Sotto il profilo del meccanismo decisionale è opportuno ricordare che le decisioni relative alla politica di sicurezza e difesa comune, comprese quelle relative all'avvio di una missione sono adottate dal Consiglio che delibera all'unanimità su proposta dell'Alto rappresentante o su iniziativa di uno stato membro.

In conclusione, le disposizioni previste dal Trattato riguardanti le missioni dell'UE formalizzano e regolano, all'interno del comune quadro istituzionale il principio dei "willing and able". I paesi *in a position to do so* possono ora, con l'approvazione unanime del Consiglio (e quindi dei paesi partner), rappresentare l'intera UE operando nelle aeree di crisi in suo nome e salvaguardandone gli interessi.

4. L'Agenzia europea per la difesa e la cooperazione nel campo degli armamenti

Il progetto di costruzione di una politica di difesa comune efficiente è da sempre legato alla realizzazione di una più stretta cooperazione nel campo degli armamenti e più in generale alla collaborazione nei settori industriali legati al tema della difesa.

Nella "classifica" dei fondi stanziati nel campo della difesa, gli stati europei, nel loro complesso, si aggiudicano il secondo posto dietro solo agli Stati Uniti d'America, tuttavia il comparto industriale europeo non è nelle condizioni di poter sfruttare al meglio queste risorse «a causa della limitata integrazione delle attività di procurement dei singoli Stati, detentori delle decisioni e delle capacità di spesa»⁶.

Una ricerca del *Centre for Defence Economics* dell'Università di York ha stimato che l'integrazione delle decisioni di investimento dei sei paesi più industrializzati dell'Unione garantirebbe un risparmio annuo pari all'11% degli stanziamenti complessivi (dato riferito al 2007) quantificabile con una cifra vicina ai sei miliardi di euro⁷. Al fine della nostra analisi è opportuno ricordare che sin dal Trattato di Maastricht, le istituzioni UE hanno espresso la volontà di ottimizzare la cooperazione fra i Paesi membri nell'ambito delle politiche industriali legate alla difesa con particolare riferimento al campo degli armamenti. A quanto detto dob-

⁶ S. MICOSSI e G.L. TOSATO (a cura di), *L'Unione europea nel XXI secolo: "nel dubbio, per l'Europa"*, cit. pp. 220-223.

⁷ A. PANSA, "Europa della difesa o difesa dell'Europa?", S. MICOSSI e G.L. TOSATO (a cura di), *L'Unione europea nel XXI secolo: "nel dubbio, per l'Europa"*, Bologna, Il Mulino, 2008.

biamo aggiungere che, con lo sviluppo di una PESD realmente operativa, emergeva la necessità di razionalizzare il mercato interno della difesa al fine di standardizzare ed armonizzare le tecnologie e la strumentazione dei sistemi di difesa dei diversi Paesi membri.

Già con la Dichiarazione sull'UEO allegata al Trattato di Maastricht veniva fatto esplicito riferimento all'opportunità di stabilire *closer cooperation* nel settore degli armamenti al fine di migliorarne le capacità; esortazione che la Dichiarazione di Petersberg trasformava nella proposta di creare un'Agenzia europea per gli armamenti. Anche i Trattati di Amsterdam e Nizza si riferivano all'opportunità di istituire un'agenzia avente il compito di razionalizzare il mercato europeo degli armamenti, la lettera dei due trattati stabiliva infatti che la definizione progressiva di una politica di difesa avrebbe dovuto essere sostenuta da una reciproca cooperazione nel settore degli armamenti⁸. Nonostante la reiterata richiesta di dotarsi di una *European Armament Agency* sostenuta dai Paesi membri per tutto il corso degli anni '90, gli unici progressi compiuti nella direzione di una reale collaborazione nel settore degli armamenti venivano perseguiti al di fuori delle comunità. In ambito UEO, nel solco già tracciato dai lavori del WEAG (Western European Armaments Group), veniva alla luce nel 1996 la WEAO (Western European Armaments Organisation) e nel 1998 nasceva infatti la convenzione di OCCAR, completamente autonoma dall'UE e tesa alla gestione di programmi comuni in materia di armamenti. Una parziale ricomposizione del quadro istituzionale di riferimento prendeva forma nel 2004 con la nascita della Agenzia europea per la difesa (EDA) risultante da un'azione comune del Consiglio del 12 luglio 2004 e conseguenza del progressivo processo di trasferimento delle funzioni UEO, (organizzazione oramai destinata alla chiusura) all'interno dell'UE.

L'EDA è stata infatti al centro del processo di "assorbimento istituzionale" di WEAG e WEAO, fori deputati alla cooperazione nel campo degli armamenti sviluppatasi in ambito UEO⁹.

⁸ Si rimanda ai capitoli III e IV in questo Quaderno.

⁹ G. GASPARINI e M. NONES, "Un anno di difesa europea", in A. COLOMBO e N. RONZITTI (a cura di), *L'Italia e la politica internazionale*, Edizione 2006, Bologna, il Mulino, 2006, Collana "IAI-ISPI", p. 114.

La creazione di un'agenzia di difesa nel 2004 (già prevista nel cd Trattato Costituzionale) può essere altresì considerata una vera e propria anticipazione del Trattato di Lisbona. Gli obiettivi principali della neonata EDA sono quindi¹⁰:

- a) migliorare le capacità di difesa dell'UE nel settore della gestione delle crisi;
- b) promuovere la cooperazione europea in materia di armamenti;
- c) rafforzare la base industriale e tecnologica della difesa europea e creare un mercato europeo dei materiali di difesa che sia competitivo;
- d) promuovere le attività di ricerca al fine di rafforzare il potenziale industriale e tecnologico dell'Europa in questo settore.

Come sancito dall'art. 42 paragrafo 3, il compito dell'EDA è perciò quello di promuovere la collaborazione tra gli Stati membri dell'UE nel campo dei materiali della difesa, e di sostenere al contempo la ricerca e la tecnologia europea nello stesso settore, mettendo in atto qualsiasi misura utile a rafforzarne la base industriale.

L'EDA deve inoltre operare in stretto contatto con la Commissione al fine di realizzare un mercato europeo di materiali di difesa competitivo a livello internazionale. Fra i principali settori di intervento ritenuti prioritari sin dalla sua costituzione, troviamo: l'addestramento aereo-nautico, lo sviluppo di velivoli senza piloti, di nuovi veicoli da combattimento e di sistemi di supporto informatico¹¹.

L'intervento del Trattato di Lisbona sull'EDA, da intendersi come una vera e propria cooperazione rafforzata (non tutti i paesi dell'UE si avvalgono delle funzioni e strutture dell'EDA), è teso ad istituzionalizzarne i meccanismi operativi, la procedura di adesione e a rinnovarne gli obiettivi.

Il paragrafo 1 dell'art. 45 del nuovo TUE individua infatti i cinque compiti fondamentali dell'EDA:

¹⁰ Sito Unione Europea: http://europa.eu/agencies/security_agencies/eda/index_it.htm.

¹¹ G. GASPARINI e M. NONES, "Il rilancio della Pesd, l'agenzia europea difesa e l'industria della difesa", in A. COLOMBO e N. RONZITTI (a cura di), *L'Italia e la politica internazionale*, Edizione 2005, Bologna, il Mulino, 2005, Collana "IAI-ISPI", pp. 147-148.

- a) contribuire a individuare gli obiettivi di capacità militari degli Stati membri e a valutare il rispetto degli impegni in materia di capacità assunti dagli Stati membri;
- b) promuovere l'armonizzazione delle esigenze operative e l'adozione di metodi di acquisizione efficienti e compatibili;
- c) proporre progetti multilaterali per il conseguimento degli obiettivi in termini di capacità militari e assicurare il coordinamento dei programmi attuati dagli Stati membri e la gestione di programmi di cooperazione specifici;
- d) sostenere la ricerca nel settore della tecnologia della difesa, coordinare e pianificare attività di ricerca congiunte e studi per delineare le soluzioni tecniche che rispondono alle esigenze operative future;
- e) contribuire a individuare e, se del caso, attuare qualsiasi misura utile per potenziare la base industriale e tecnologica del settore della difesa e per migliorare l'efficacia delle spese militari.

Il paragrafo 2 dell'art. 45 stabilisce invece che «l'Agenzia europea per la difesa è aperta a tutti gli Stati membri che desiderano parteciparvi»; le modalità di funzionamento sono quindi disposte da una decisione del Consiglio deliberata a maggioranza qualificata; nell'ambito dell'Agenzia sono costituiti gruppi specifici che riuniscono gli stati membri impegnati in progetti congiunti. Quest'ultimo punto, ovvero la possibilità di riunire gruppi di Stati attorno a progetti specifici, conferisce a nostro avviso un forte livello di flessibilità all'agenzia.

L'unico paese a non partecipare al progetto EDA è la Danimarca che a norma dell'articolo 6 del "protocollo sulla posizione della Danimarca" allegato al Trattato sull'Unione Europea e al Trattato che istituisce la Comunità europea, non partecipa all'elaborazione e all'attuazione di decisioni e azioni dell'Unione che hanno implicazioni di difesa¹².

Un'ulteriore prova del forte grado di flessibilità dell'EDA emerge dall'accordo sottoscritto dall'UE con la Confederazione Svizzera nel novembre 2011. La Svizzera, grazie all'apertura di un *Framework for Co-*

¹² Sito Unione Europea: http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/r00002_it.htm.

peration, potrà partecipare a progetti e programmi dell'EDA nell'ambito ricerca&tecnologia e armamenti¹³.

5. La Cooperazione Strutturata Permanente (CSP)

La principale innovazione del Trattato di Lisbona in tema di difesa flessibile è lo strumento della CSP prevista dall'art. 42.6 e disciplinata dall'art. 46 del nuovo TUE.

Questo nuovo strumento disposto dal trattato si applica esclusivamente al settore della difesa ed è rivolto agli Stati membri che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari e che hanno sottoscritto impegni più vincolanti in materia. Dal punto di vista della flessibilità è importante rilevare l'assenza di una soglia minima di partecipanti, (al contrario delle cooperazioni rafforzate il cui requisito minimo di partecipazione è fissato a un terzo dei partecipanti) e il ricorso al voto a maggioranza qualificata per la sua attivazione. Dell'importanza sotto il profilo istituzionale oltre che politico della CSP e del suo essere prodromo potenziale di una possibile Eurozona della difesa parleremo più nel dettaglio nel prossimo capitolo.

6. La clausola di mutua difesa e la fine dell'UEO

Le novità introdotte nell'ambito difesa e sicurezza dal Trattato di Lisbona (in particolare la clausola di difesa collettiva prevista dall'art. 42,7), hanno consentito di porre la parola fine alla storia dell'Unione dell'Europa Occidentale. Con la Dichiarazione del Consiglio Permanente UEO del 31 marzo 2010, l'organizzazione nata dagli Accordi di Parigi del 1954 (che modificavano il Trattato di Bruxelles del 1948) cessava definitivamente ogni sua attività.

¹³ Istituto affari internazionali: <http://www.iai.it/>, Osservatorio sulla Difesa Europea, marzo 2012.

Con il tramonto della UEO, veniva posta la parola fine all'esistenza di un'organizzazione che per lunghi tratti della storia dell'integrazione europea sembrò essere destinata a costituire la soluzione alla questione della difesa europea. Gli sviluppi di fine millennio che portarono da un lato alla nascita della PESD all'interno del *framework* PESC, e dall'altro al progressivo prosciugamento delle competenze e funzionalità UEO da parte della stessa UE, lasciavano all'organizzazione del Patto di Bruxelles il solo compito della difesa collettiva da esercitare all'interno del quadro NATO. Come emerge chiaramente dalla dichiarazione della Presidenza del Consiglio permanente UEO del 31 marzo 2010, l'introduzione di un articolo riguardante la mutua difesa fra Paesi membri all'interno del Trattato di Lisbona, costituisce la condizione necessaria per la dismissione definitiva della UEO ormai privata del suo ultimo compito residuo¹⁴.

L'art. 42.7 stabilisce che:

Qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite. Ciò non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri. Gli impegni e la cooperazione in questo settore rimangono conformi agli impegni assunti nell'ambito dell'Organizzazione del trattato del Nord-Atlantico che resta, per gli Stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva e l'istanza di attuazione della stessa.

Il riferimento ai paesi NATO e ai paesi neutrali costituisce una modifica rispetto al testo originario suggerito dalla Convenzione. L'introduzione di una clausola di difesa collettiva che non facesse specifico riferimento alla NATO e alla peculiarità delle politiche di difesa di al-

¹⁴ Presidenza del Consiglio Permanente dell'UEO, *Statement of the presidency of the Permanent Council of the WEU on behalf of the High Contracting parties to the Modified Brussels Treaty – Belgium, France, Germany, Greece, Italy, Luxembourg, The Netherlands, Portugal, Spain and the United Kingdom*, Brussels, 31 marzo 2010.

cuni paesi partner, avrebbe rappresentato un potenziale elemento di frattura fra le due sponde dell'Atlantico da un lato e la messa in discussione dello status dei paesi partner dall'altro¹⁵.

Sulla stessa linea dell'art. 42,7 TUE, ispirato quindi al principio della solidarietà oltre che dell'assistenza reciproca, è l'art. 222 TFUE che prevede infatti la mobilitazione da parte dell'UE di tutti i mezzi (anche militari) necessari messi a disposizione dagli Stati membri per rispondere ad attacchi terroristici, calamità naturali o provocate dall'uomo.

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, rappresenta indubbiamente l'inizio di una nuova fase per la storia della difesa e sicurezza europea. L'impegno dei Paesi membri, sancito dallo stesso trattato, alla mutua difesa e alla solidarietà rappresenta un passaggio chiave verso la costituzione di una difesa europea ipotizzata sin dal Trattato di Maastricht ed ora concettualmente realizzabile attraverso il meccanismo della CSP.

7. Le cd forze multinazionali al servizio della PSDC

Ai sensi dell'art. 42 paragrafo 3, sostitutivo dell'ex art. 17 TUE, «gli Stati membri che costituiscono tra loro forze multinazionali possono mettere anche tali forze a disposizione della politica di sicurezza e di difesa comune».

Possiamo affermare che tale disposizione sia posta in essere a completamento del processo di ricomposizione del binomio flessibilità e difesa all'interno del quadro costituzionale operato dal Trattato di Lisbona.

Pur rimanendo esterne all'architettura dell'UE, queste forze multinazionali (frutto della cooperazione rafforzata in ambito militare fra Stati membri), sono poste a sostegno dell'azione della PSDC per rispondere alle necessità operative e di proiezione militare dell'UE.

Sin da Maastricht gli Stati dell'UE avevano evidenziato la necessità di legittimare oltreché collegare al processo di integrazione e strutturazione

¹⁵ M. COMELLI, *Il nuovo Trattato di riforma dell'Ue e la politica estera e di sicurezza europea: cosa cambia?*, Documenti IAI, Roma, Istituto Affari Internazionali, 2007 pp. 11-12.

di una politica di difesa comune, le iniziative di cooperazione militare bi-multilaterale nate precedentemente all'interno della sfera UEO o NATO.

I trattati sull'UE, promuovevano quindi l'istituzione di cooperazioni rafforzate all'interno del quadro UEO o NATO in ragione dell'impossibilità oggettiva di poter sviluppare all'interno delle strutture comuni alcun tipo di cooperazione militare. Un'impostazione che veniva mantenuta dal Trattato di Nizza nonostante il progressivo svuotamento delle strutture UEO e la nascita della PESD. L'art 17 del Trattato di Nizza faceva infatti riferimento al *nulla osta* dell'Unione nei confronti di «cooperazioni rafforzate nate fra due o più Stati membri a livello bilaterale, nell'ambito dell'Unione dell'Europa Occidentale e della NATO».

L'imminente chiusura dell'UEO ha favorito la formalizzazione attraverso l'art 42 del rapporto fra PSDC e le cd forze multinazionali che, pur restando fuori dall'architettura istituzionale e pur non essendo risorsa esclusiva dell'UE (possono rispondere ad esigenze operative anche di ONU, NATO, OSCE)¹⁶, diventano un'importante risorsa per la capacità operativa dell'Unione.

Fra i principali esempi di forze multinazionali possiamo ricordare¹⁷:

- *Eurofor*: operativa dal 1998, si tratta di una forza terrestre a rapido schieramento in grado di intervenire in missioni umanitarie. All'iniziativa partecipano Francia, Italia, Spagna e Portogallo. È stata impiegata nell'Operazione Concordia (missione europea nell'ex Repubblica Jugoslava di Macedonia) nel 2003 e nell'Operazione Althea in Bosnia nel 2006-2007.
- *Eurmarfor*: come l'Eurofor è il risultato della cooperazione di Francia, Italia, Spagna e Portogallo. Si tratta di una forza marittima non permanente, ma pre-strutturata con capacità aeronavali e anfibia poste al servizio dell'UE. È stata impiegata nella missione UNIFIL (Libano) ed ha fornito supporto all'operazione americana *enduring freedom*.

¹⁶ F. DI CAMILLO (a cura di), *Politica europea di sicurezza e difesa: elementi*, cit., pp. 42-43.

¹⁷ Per ulteriori approfondimenti: F. DI CAMILLO (a cura di), *Politica europea di sicurezza e difesa: elementi*, cit.

- *Eurogendfor*: trattasi di una Gendarmeria Europea nata con l'obiettivo di intervenire in missioni di sicurezza civile in autonomia o a supporto di un'operazione militare. Nel 2009 la Romania si è aggiunta ai cinque paesi fondatori (Francia, Italia, Olanda, Portogallo e Spagna). Composta da forze di polizia a statuto militare, Eurogendfor ha il suo quartier generale presso la caserma "Generale Chinotto" di Vicenza. Da 2007 è parte integrante della missione Althea in Bosnia-Erzegovina.
- *Eurocorps*: acuartierata a Strasburgo, l'Eurocorps è una forza multinazionale indipendente che comprende reparti militari provenienti da Francia, Germania, Belgio, Spagna e Lussemburgo. Nata nel 1993 è diventata nel 1999 una forza di intervento rapido a disposizione dell'UE e della NATO utilizzabile per operazioni di *peace keeping*, *peace enforcement* e assistenza umanitaria. Non ha ancora, sino ad oggi, preso parte ad operazioni militari condotte dall'UE. Tuttavia è stata impiegata in missioni NATO in Kosovo, Bosnia-Erzegovina ed Afghanistan.

Il Trattato di Lisbona rappresenta anche su questo fronte un punto di svolta nella storia dello sviluppo di cooperazioni rafforzate nell'ambito difesa: anche le cooperazioni esterne ai trattati, frutto della collaborazione bi-multilaterali fra Stati membri, vengono infatti ricondotte all'interno del quadro comune della nuova difesa flessibile.

VII.

La cooperazione strutturata permanente (CSP).

Verso un'eurozona della difesa?

1. Premessa

L'introduzione del meccanismo della CSP è da ritenersi l'avanzamento più significativo nel campo della flessibilità istituzionalizzata, applicata alla sfera di sicurezza e difesa.

Nel prendere in esame lo strumento della CSP e le sue possibili implicazioni nel sistema di difesa europeo è fondamentale tenere in considerazione la *ratio* con la quale la Convenzione si trovò ad ipotizzare tale strumento nei primi anni 2000. Come avremo modo di spiegare in seguito, il concetto di CSP nasceva dalla determinazione di consentire ai volenterosi dell'integrazione di dar vita ad un'Eurozona della difesa. Quest'idea era frutto di quel processo di promozione politico-istituzionale del concetto di flessibilità che, come detto in precedenza, riusciva gradualmente a far breccia all'interno dell'ambito sicurezza e difesa, superando le resistenze dei paesi più scettici e riluttanti. Un esame corretto delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona, con particolare riferimento alla CSP, ci obbliga a muoverci lungo diversi livelli di analisi.

È necessario infatti scindere le difficoltà emerse dal dibattito immediatamente successivo all'entrata in vigore del trattato, legate a numerose problematicità contingenti proprie di questa fase storica, dall'importanza istituzionale delle novità introdotte da Lisbona alla luce dell'intero percorso di integrazione europea. In altre parole, l'attuale assenza di

una diffusa volontà politica dei Paesi membri nel portare avanti integralmente le iniziative legate alla difesa comune attraverso la CSP, così come intesa nella sua formulazione originale, non sminuisce l'importanza degli strumenti offerti dallo stesso trattato che continuano ad essere, in ottica futura, un fondamentale *asset* per il rilancio del progetto comunitario di integrazione.

È altrettanto evidente che la lettera del trattato, e quindi i suoi meccanismi e le sue procedure, non sia sufficiente a sostituire la volontà politica degli Stati membri nel procedere verso una reale difesa europea. Il Trattato di Lisbona consegna infatti agli Stati europei un importante strumento (la CSP) per poter procedere allo sviluppo di un sistema di difesa comune all'interno del *frame work* comunitario; è tuttavia compito degli Stati trovare la forza e la volontà politica per attivarlo.

La storia dell'integrazione europea è sin dai suoi albori il risultato dell'alternanza sistematica di fasi di stallo (o addirittura di reflusso) e fasi di slancio. Il 1957 così come il 1992 sono l'emblema della forza del processo di integrazione, un moto storico capace di superare grandi ostacoli e momenti di smarrimento attraverso il recupero della volontà politica dell'intera Comunità (o di parte di essa) necessaria all'assunzione dei grandi impegni, delle grandi responsabilità.

In quest'ottica il Trattato di Lisbona offre agli Stati europei gli strumenti necessari per riprendere il cammino comune; la CSP, intesa come viatico per un'Eurozona della difesa, il dispositivo operativo per riattivare il processo di integrazione con i vantaggi che la flessibilità istituzionale garantisce.

Grazie alla flessibilità istituzionale offerta da Lisbona, un ipotetico gruppo di volontari dell'integrazione, tornando a scommettere sull'Europa, avrà finalmente modo di procedere verso la realizzazione di una difesa comune.

2. L'origine del concetto di cooperazione strutturata permanente

Durante i lavori della Convenzione, Francia e Germania presentarono congiuntamente un documento per la stesura della bozza di Costituzio-

ne europea comprensiva dell'intenzione di ridisegnare l'intero quadro istituzionale in materia di sicurezza e difesa¹. Fra le proposte, peraltro accolte nel testo finale del cd trattato costituzionale (e poi dal Trattato di Lisbona), erano riscontrabili la sperimentazione delle cooperazioni rafforzate nell'ambito militare, l'istituzione di una clausola di difesa collettiva, il coordinamento degli investimenti militari attraverso l'azione di un'Agenzia per gli armamenti e la trasformazione della PESD in un'Unione Europea della sicurezza e difesa (UESD). La proposta franco-tedesca avrebbe inevitabilmente incontrato ostacoli derivanti soprattutto dalla sua natura "autonomista" nei confronti di un'Alleanza Atlantica già messa a dura prova dalle divergenze irachene. Alla tradizionale opposizione dei britannici si aggiungevano infatti le diffidenze di paesi come Spagna ed Italia storicamente "europeisti", ma condizionati in questa fase storica dal dibattito sul ruolo degli Stati Uniti e dalle tensioni transatlantiche. Un altro problema, legato alla possibilità di realizzare la proposta di UESD avanzata dai franco-tedeschi, riguardava la posizione di quei paesi che per via della loro neutralità (es. Austria) o delle scelte compiute in materia di difesa (es. Danimarca) si trovavano nelle condizioni di non poter abbracciare integralmente un progetto che mirasse alla realizzazione immediata della difesa comune.

Entrava quindi in gioco il ruolo della flessibilità istituzionale, ovvero la possibilità di consentire ai "willing and able" della difesa di procedere verso un nuovo stadio di integrazione lasciando immutate le prerogative di quegli Stati non ancora intenzionati a prendere parte al processo.

Quest'impostazione è riscontrabile nelle conclusioni del "Working group VIII – Difesa" deputato all'elaborazione, in seno alla Convenzione, delle nuove disposizioni comuni nella sfera di sicurezza e difesa².

¹ M. CLEMENTI, *L'Europa e il mondo*, cit., p. 211.

² CONV 461/02, *Final report of Working Group VIII – Defence*, Brussels, 16 dicembre 2002, «Several members of the Group have proposed that as the Maastricht Treaty set up a specific form of cooperation for the introduction and management of the euro, the new treaty should consequently provide for a *form of closer cooperation between Member States, open to all Member States wishing to carry out the most demanding tasks and fulfilling the requirements for such a commitment to be credible*. One of the conditions for taking part in this 'defence Eurozone' would have to be a form of presumption that pre-identified forces and command and control capabilities would be available. Another

Il "Working group VIII – Difesa" poneva l'accento sulla possibilità di predisporre, nell'ambito sicurezza e difesa, una forma di *closer cooperation* che ricalcasse il modello adottato a Maastricht per lo sviluppo dell'Unione monetaria. Nelle sue conclusioni, il Working group, proponeva l'istituzione di una nuova forma di *closer cooperation* aperta a tutti gli stati membri volenterosi di partecipare e capaci di rispettare i requisiti necessari. Partecipazione a forze multinazionali, interoperabilità e capacità di dispiegamento sufficiente a rispondere alle esigenze comuni, venivano indicati come possibili criteri per la partecipazione alla *closer cooperation* della difesa, definita dallo stesso Working group, Eurozona della difesa.

Il riferimento ad un'Eurozona della difesa, che ricalcasse il modello di cooperazione rafforzata dell'UEM di Maastricht, era quindi la giusta sintesi fra l'esigenza di concedere un diritto di *opt-out* per i paesi non disponibili all'integrazione e la volontà di procedere all'istituzione di una cooperazione che fosse strutturale e non contingente. La previsione di *condition* (una sorta di parametri) sarebbe stata funzionale a garantire un discreto livello di omogeneità fra i paesi cooperanti salvaguardando così l'efficienza della cooperazione stessa. Sempre sulla scorta dell'UEM di Maastricht, l'Eurozona della difesa avrebbe dovuto essere un polo di aggregazione e non strumento per un *club* di pochi per istituire un direttorio. Il raggiungimento dei requisiti fissati avrebbe consentito un graduale ampliamento della cooperazione ai paesi partner inizialmente non-partecipanti nel rispetto del principio di inclusività progressiva.

È da quest'idea che prendeva forma il concetto di cooperazione strutturata permanente, una cooperazione che fosse al contempo stabile e votata al concetto di integrazione flessibile.

In realtà il concetto di integrazione flessibile applicato al tema della difesa era emerso, con diverse sfumature, già nel dibattito degli anni '90 in occasione delle diverse CIG sempre sulla spinta "istituzionalista" del binomio franco-tedesco attraverso la trasformazione (o sostituzione) dell'UEO in una "*agence*" al servizio dei volenterosi dell'integrazione della sicurezza e difesa.

condition might be participation in multinational forces with integrated command and control capabilities. Other factors are also important, such as force preparedness, interoperability and deployment capabilities».

La CSP, nelle intenzioni originali della sua formulazione, risponde quindi ai criteri della cd integrazione flessibile tesa alla creazione di un'avanguardia operante all'intero del quadro istituzionale comune e volta ad attrarre gradualmente il resto dei Paesi membri all'interno di questa nuova Eurozona della difesa.

3. La CSP nel Trattato di Lisbona

Il funzionamento e l'attivazione della CSP sono regolati dagli artt. 42.6 e 46 del TUE, gli impegni derivanti dalla sua applicazione ed i criteri per l'adesione sono disposti dal Protocollo n. 10 allegato al Trattato.

L'art. 42.6 stabilisce che:

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.

Il paragrafo 1 dell'art. 46, che fa riferimento alla lettera del Protocollo n. 10 per la definizione dei criteri e degli impegni della CSP, stabilisce inoltre che uno Stato membro che desidera prendere parte a tale cooperazione debba notificare al Consiglio e all'Alto Rappresentante la propria intenzione.

«Entro tre mesi dalla notifica, [...] il Consiglio adotta una decisione che istituisce la cooperazione strutturata permanente e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti» (art. 46 par. 2). Secondo quanto disposto dal paragrafo 2, il Consiglio delibererà l'attivazione della CSP a maggioranza qualificata (un fatto di straordinaria importanza che rompe il tradizionale utilizzo dell'unanimità per le questioni legate alla difesa e sicurezza).

È il paragrafo 3 a formalizzare il carattere "aperto" della CSP, secondo quanto disposto,

ogni Stato membro che, in una fase successiva, desidera partecipare alla cooperazione strutturata permanente notifica la sua inten-

zione al Consiglio e all'alto rappresentante. Il Consiglio adotta una decisione che conferma la partecipazione dello Stato membro interessato che risponde ai criteri e sottoscrive gli impegni previsti dal Protocollo n. 10.

Sarà nuovamente il Consiglio, sentito l'Alto rappresentante, deliberando a maggioranza qualificata (prendono parte al voto i soli stati partecipanti alla CSP) ad ammettere nuovi membri all'interno della CSP.

I paragrafi 4-5 definiscono quindi le modalità di "uscita" (indotta o volontaria) dalla CSP.

Ai sensi del paragrafo 4 (uscita indotta),

se uno Stato membro partecipante non soddisfa più i criteri o non può più assolvere gli impegni di cui agli articoli 1 e 2 del protocollo sulla cooperazione strutturata permanente, il Consiglio può adottare una decisione che sospende la partecipazione di questo Stato.

Il Consiglio delibererà quindi a maggioranza qualificata dei soli partecipanti alla CSP (ad eccezione dello Stato membro sottoposto a giudizio).

Il caso dell'"uscita volontaria" è invece previsto dal paragrafo 5, che consente a qualsiasi partecipante della CSP di potersi ritirare, attraverso una semplice notifica della propria decisione al Consiglio, che dovrà prendere atto di tale scelta.

Fatte salve le eccezioni previste dai paragrafi 2 e 5, tutte le decisioni e le raccomandazioni del Consiglio, prese nel quadro della CSP, sono adottate all'unanimità.

L'attivazione/conduzione della CSP, così come configurata dagli artt. 42.6-46, presenta quindi tre caratteristiche fondamentali:

- a) non è richiesto un numero minimo di partecipanti (come per la cooperazione rafforzata in altri settori);
- b) l'attivazione avviene attraverso delibera a maggioranza qualificata;
- c) è presente un sistema flessibile di ingresso/uscita fondato principalmente sul soddisfacimento dei criteri fissati dal Protocollo n. 10.

Queste tre caratteristiche, se sommate, conferiscono alla CSP un alto tasso di flessibilità facilitandone l'attivazione. L'assenza di una quota

minima di partecipanti ed il ricorso alla maggioranza qualificata nella procedura di attivazione, contribuiscono a rendere la CSP uno strumento effettivamente impiegabile. L'inesistenza del cd diritto di veto costituisce infatti una novità non di poco conto per la sfera sicurezza e difesa.

Il Protocollo n. 10 si apre con un ampio preambolo incentrato sul ruolo dell'UE nel mondo, sull'imprescindibilità dei rapporti transatlantici e sulla necessità di sviluppare una reale capacità di sicurezza e difesa comune. Il Protocollo si sviluppa quindi in tre articoli riguardanti: "parametri di adesione", obiettivi ed impegni (artt.1-2), rapporti istituzionale con l'EDA (art. 3).

L'art. 1 del Protocollo n. 10 stabilisce due obiettivi che gli Stati membri debbono raggiungere per entrare a far parte della CSP. Il primo consiste nell'impegno

a procedere più intensamente allo sviluppo di capacità di difesa, attraverso lo sviluppo dei suoi contributi nazionali e la partecipazione, se del caso, a forze multinazionali, ai principali programmi europei di equipaggiamento e all'attività dell'Agenzia europea per la difesa.

Il secondo fissava al 2010 il termine ultimo per la costituzione da parte degli Stati membri di unità di combattimento mirate allo svolgimento delle missioni previste dall'art. 43 TUE, unità di combattimento da predisporre a titolo nazionale o all'interno di gruppi di forze multinazionali.

Come rilevato da Sven Biscop³, il secondo obiettivo, ovvero il contributo alla costituzione dei *Battle Group* per lo svolgimento di missioni PSDC (anche sotto cappello NATO o ONU), è in realtà già stato raggiunto dalla gran parte degli Stati membri (si consideri che Belgio, Francia, Germania, Italia, Grecia, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito, Spagna e Svezia hanno preso parte alla formazione di Battle Groups in qualità di *lead nation*)⁴; di conseguenza lo sviluppo della capacità di difesa nel suo

³ S. BISOP, *Permanent Structured Cooperation: Building Effective European Armed Force*, Brussels, Egmont – Royal Institute for International Relations, 2011.

⁴ G. LINDSTRÖM, *Enter the EU Battlegroups*, Chaillot paper, Paris, Western European Union. Institute for Security Studies, 2007.

complesso diventa il principale obiettivo da raggiungere per i paesi desiderosi di far parte della CSP.

L'art. 2 passa dunque in rassegna gli impegni che i paesi aderenti alla CSP sono tenuti a rispettare una volta attivata la cooperazione. La CSP si deve quindi basare su dei veri e propri parametri d'adesione, precondizioni alla permanenza di un determinato Stato membro all'interno della CSP come disposto dall'art. 46.⁵

Secondo l'art. 2 uno Stato partecipante alla CSP è tenuto:

- a) a cooperare, dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, al fine di conseguire obiettivi concordati riguardanti il livello delle spese per gli investimenti in materia di equipaggiamenti per la difesa, e a riesaminare regolarmente tali obiettivi alla luce dell'ambiente di sicurezza e delle responsabilità internazionali dell'Unione;
- b) a ravvicinare, per quanto possibile, i loro strumenti di difesa, in particolare armonizzando l'identificazione dei bisogni militari, mettendo in comune e, se del caso, specializzando i loro mezzi e capacità di difesa, nonché promuovendo la cooperazione nei settori della formazione e della logistica;
- c) a prendere misure concrete per rafforzare la disponibilità, l'interoperabilità, la flessibilità e la schierabilità delle loro forze, in particolare identificando obiettivi comuni in materia di proiezione delle forze, anche eventualmente riesaminando le loro procedure decisionali nazionali;
- d) a cooperare per assicurare che essi prendano le misure necessarie per colmare, anche attraverso approcci multinazionali e senza pregiudizio degli impegni che li riguardano in seno all'Organizzazione del trattato del Nord-Atlantico, le lacune constatate nel quadro del "meccanismo di sviluppo delle capacità";
- e) a partecipare, se del caso, allo sviluppo di programmi comuni o europei di equipaggiamenti di vasta portata nel quadro dell'Agenzia europea per la difesa.

⁵ F. SANTOPINTO, "La Cooperazione strutturata permanente e il futuro della difesa europea", in *Affari Internazionali*.it, novembre 2009.

Conseguire obiettivi concordati riguardanti la spesa militare; promuovere le iniziative di *pooling*, l'armonizzazione delle necessità militari, la specializzazione al fine di allineare il più possibile i diversi strumenti ed apparati di difesa; sostenere l'interoperabilità delle forze di difesa; favorire la cooperazione multinazionale militare anche in ambito NATO; sviluppare programmi comuni attraverso l'EDA: queste le direttrici che lo Stato partecipante alla CSP è tenuto a seguire. In merito alla costituzione di forze multinazionali al di fuori del quadro PSDC è necessario ricordare che le disposizioni previste dall'art 42.3 TUE (si veda il cap. VI) costituiscono il naturale collegamento fra i forum esterni e l'UE limitando l'insorgenza di asimmetrie istituzionali e duplicazioni.

L'art. 3 attribuisce infine all'EDA il compito di valutare l'operato dei Paesi membri in termini di contributi forniti sulla base dei criteri stabiliti dall'art. 2. La valutazione dell'EDA, che è chiamata a riferire in materia una volta l'anno, farà da guida al Consiglio nell'adozione di decisioni e raccomandazioni riguardanti la CSP.

Una riflessione conclusiva. La CSP: il dibattito, l'importanza storica

1. Tante difficoltà, diverse interpretazioni

La previsione di uno strumento così innovativo nel campo nella PSDC, come la CSP, ha necessariamente generato una serie di controversie di ordine istituzionale e politico. La persistenza di un dibattito circa l'opportunità di dare seguito alle disposizioni previste dal Trattato testimonia l'impossibilità di procedere meccanicamente alla realizzazione della CSP e la conseguente necessità di ritrovare la giusta volontà politica per poter procedere verso questa cooperazione.

La prima questione istituzionale riguardante la natura stessa della CSP, è conseguenza di un testo normativo non privo di ambiguità e lacune.

Il mancato riferimento alla creazione di un'Eurozona sia negli artt. 42-46 che nel Protocollo n. 10 ha spinto alcuni commentatori ed esperti (come ad esempio David Leakey)¹ ad ipotizzare che sia possibile lanciare più di una CSP all'interno del quadro UE. Le disposizioni in materia di CSP, per certi aspetti vaghe ed ambigue, non chiariscono esplicitamente l'unicità di questa cooperazione. Tuttavia questa interpretazione è da ritenersi poco plausibile per due ragioni:

- a) la natura originale della CSP affonda le proprie radici nella Convenzione che la associa sin dal principio al concetto di Eurozona

¹ D. FIOTT, *Is Permanent Structured Cooperation a Workable Way Towards EU Defence?*, Brussels, Madariaga College of Europe Foundation, 2010.

della difesa. La CSP è da considerarsi quindi come versione flessibile (o preludio) all'Eurozona della difesa;

- b) non dobbiamo dimenticarci che il Trattato di Lisbona offre diverse soluzioni per la cooperazione in ambito militare. Primo su tutti lo strumento della cooperazione rafforzata come risultato dello sviluppo istituzionale iniziato ad Amsterdam ora esteso anche all'ambito sicurezza e difesa e regolato dal combinato disposto del Titolo III TFUE – Titolo IV TUE. Alle *enhanced cooperation* vanno poi aggiunte le cooperazioni specifiche in materia di difesa perseguibile attraverso l'EDA, al di fuori dei trattati (con particolare riferimento alle forze multinazionali) e nella costituzione di coalizioni *ad-hoc* per lo svolgimento di missioni. L'ampio spettro di opportunità di cooperazione in ambito difesa previsto dal Trattato di Lisbona unito al carattere "strutturato" della CSP ci spinge ad escludere la possibilità di attivare un sistema plurimo di CSP.

In conclusione la CSP è da considerarsi come "unica" ed avente portata generale; un viatico alla formulazione dell'Eurozona della difesa, prodotto concettuale dei lavori del "Working Group VIII – Difesa" alla Convenzione. Cooperazioni riguardanti singoli settori dell'ambito difesa possono infatti essere realizzate attraverso altre disposizioni previste dal Trattato di Lisbona o al di fuori del contesto UE come previsto dall'art. 42.3, la CSP è da considerarsi perciò cooperazione unica ed a sé stante.

Una seconda diatriba di tipo istituzionale riguarda la natura flessibile della CSP. Commentatori ed organi istituzionali si sono spesso soffermati sul presunto dualismo fra incisività e integrazione flessibile presentando questi due termini come opposte alternative percorribili nello sviluppo della CSP².

Secondo l'Assemblea europea di sicurezza e difesa della UEO esisterebbero due opzioni contrastanti per la realizzazione della CSP: una inclusiva tesa ad evitare lo sviluppo di un sistema di difesa a velocità variabile derivante dalla formazione di due gruppi distinti ed un'altra legata al principio dell'Europa "à la carte" ispirata ai principi della flessibilità

² S. BISCOF, *Permanent Structured Cooperation: Building Effective European Armed Force*, cit., p. 3.

istituzionale³. L'ammissione di questa dicotomia tradisce il senso stesso della CSP nata come soluzione flessibile per lo sviluppo dell'Eurozona della difesa. Parlare di rischio differenziazione risulta paradossale se si pensa che la CSP nasce esattamente per consentire ad un gruppo di "willing and able" di costituire un'avanguardia nel settore della difesa in un'Europa a 27 nella quale lo spazio di manovra senza flessibilità è prossimo allo zero.

Anche analisi a sostegno del principio della flessibilità istituzionale, possono perdere di vista la natura originale della CSP. Una CSP aperta a chiunque, è stato osservato, rischia di trasformarsi in un doppione della PESD con stessi limiti e difetti⁴. Tale osservazione corre il rischio di minare il presupposto stesso della CSP che nasce come frutto del processo di assimilazione della flessibilità istituzionalizzata all'interno dei meccanismi comunitari e che attraverso un sistema di parametri fissa i termini necessari alla partecipazione. La CSP è il risultato del dibattito sulla flessibilità e del suo sviluppo all'interno delle istituzioni, sottoporla ad una nuova disputa sulla flessibilizzazione dei meccanismi istituzionali rischia di generare un cortocircuito logico. La *ratio* della CSP che consiste nella flessibilità finalizzata alla creazione di una "esclusività proattiva" non fine a se stessa ma orientata a trascinare all'interno di questa Eurozona della difesa i paesi inizialmente esclusi, fissa dei parametri affinché questi ultimi possano raggiungerli.

Bisogna tuttavia segnalare che questa tendenza a ridiscutere (stravolgere) la natura della CSP nei suoi termini fondamentali di flessibilità si è fatta spazio anche nel dibattito istituzionale immediatamente successivo alla ratifica del Trattato di Lisbona. Secondo la posizione dei cd "paesi piccoli" la CSP deve essere trasformata in un meccanismo "*all inclusive*" teso a scongiurare la nascita di un'Europa a due velocità. Questa richiesta è da ritenersi ancora una volta paradossale se si considera la natura della CSP proposta dal Trattato di Lisbona, un trattato firmato e ratificato da tutti e 27 i Paesi membri.

³ Assemblea della UEO, *Permanent structured cooperation under the Lisbon Treaty – reply to the annual report of the Council* (DOC A/2074), Parigi, 16 giugno 2010.

⁴ F. SANTOPINTO, "La Cooperazione strutturata permanente e il futuro della difesa europea", cit.

Dietro alle difficoltà della CSP e della sua attuazione è possibile ritrovare alcune cause politiche fortemente legate alla contingenza storica continentale ed internazionale. Nella nostra analisi dobbiamo infatti tenere in considerazione il consistente lasso di tempo intercorso fra lo sviluppo dei lavori della Convenzione e l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Il quadro europeo in questo ultimo decennio si è fortemente modificato: la crisi economica, la conseguente riaffermazione di un movimento euroscettico hanno contribuito ad ostacolare lo sviluppo immediato della CSP. A ciò è necessario aggiungere che il lungo periodo di tempo intercorso fra la preparazione della cd Costituzione europea e l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha compromesso la forza della spinta innovatrice arrestandone il *momentum*. È innegabile constatare che allo stato dell'arte non esista la volontà politica comune per procedere all'attivazione della CSP, lo scetticismo è al momento posizione preponderante.

A generare questo disincanto generalizzato nei confronti della CSP ha contribuito l'attuale disimpegno di Francia e Gran Bretagna che sin da St.Malo sono state asse trainante nelle politiche di sicurezza e difesa.

Se il nuovo governo britannico si è da subito dimostrato ostile ad affrontare le questioni istituzionali in ambito PSDC, la posizione francese risulta essere più ambigua. Parigi non perde infatti occasione di lamentare il debole livello di ambizione in materia di PSDC ma nulla ha fatto sino ad ora per dare una scossa all'attuale fase di stallo se non inseguire progetti bilaterali alternativi alla CSP ed esterni ai trattati UE.

All'interno dell'UE non mancano però posizioni differenti, orientate a favore di un recupero del progetto CSP. In questa direzione va la lettera congiunta italo-spagnola siglata dai ministri degli esteri Frattini e Jimenez che propone il rafforzamento delle capacità militari europee attraverso lo strumento CSP, giusto quadro multilaterale e trasparente nel quale operare. Al gruppo dei paesi favorevoli ad un rilancio della CSP possiamo inoltre ascrivere Cipro, Grecia, Romania e Svezia.

È in ragione di queste divisioni e alla luce della necessità di aggiornare la CSP, concepita in un contesto politico ed economico diverso rispetto a quello attuale, che la Presidenza spagnola dell'UE ha organizzato nel marzo 2010 un seminario al fine di alimentare il confronto fra esperti provenienti dai diversi Stati membri. Nonostante l'impegno profuso dal-

la Spagna, l'esito del seminario è da considerarsi piuttosto negativo avendo sollevato nuovi motivi di scontro e perplessità. Come rilevato dagli stessi spagnoli, non è ancora chiaro quanti paesi vogliano realmente prendere parte (anche in prospettiva futura) alla CSP e quanti ne vogliano decretare prematuramente la fine⁵.

Ove interrogati individualmente, sono numerosi gli Stati membri che sembrano quindi riaffermare il loro attaccamento alla CSP e alla sua attuazione, quando al contrario, la questione è sollevata nei fori competenti, la dinamica collettiva è ben diversa: è infatti l'approccio pragmatico, scettico nei confronti della CSP a prevalere.

La situazione di stallo in cui si trova il processo di sviluppo della PSDC ha spinto i diversi paesi a procedere autonomamente fuori dal contesto UE. La messa in discussione del principio della flessibilità istituzionale porta inevitabilmente i paesi interessati a prospettive nuove per la difesa continentale, a cercare nuove piattaforme che consentano margini di manovra più ampi rispetto all'ambito UE al momento bloccato.

Se da un lato c'è la possibilità che iniziative esterne, come si è visto in passato, possano essere ricondotte all'interno del recinto UE dall'altro esiste il rischio che queste iniziative non siano tese a stimolare il rilancio di un dibattito comune ma costituiscano la scorciatoia per i paesi più forti ad operare autonomamente in chiave nazionale.

In questa direzione si sono mosse Francia e Gran Bretagna con la firma degli accordi sulla sicurezza e difesa del 2 novembre 2010, concernenti principalmente la razionalizzazione del mercato della difesa.

Fra i diversi progetti per i quali i due paesi si sono impegnati a stanziare 50 milioni di euro ciascuno⁶, è opportuno sottolineare la realizzazione di sistemi di contromisura per mine navali, di satelliti di comunicazione e di velivoli non pilotati armabili. La *partnership* franco-britannica non si limita però al solo "mercato della difesa", gli accordi prevedono infatti la cooperazione nell'ambito delle capacità nucleari, della logistica, dell'addestramento e delle attività operative.

⁵ Assemblea della UEO, *Permanent structured cooperation under the Lisbon Treaty – reply to the annual report of the Council* (DOC A/2074), Parigi, 16 giugno 2010.

⁶ M. NONES, "Londra e Parigi voltano le spalle all'UE", in *AffarInternazionali.it*, febbraio 2011.

Nonostante Parigi si sia premurata di evidenziare la portata europea degli accordi, ipotizzandone una possibile estensione futura ad altri partner continentali, alla maggior parte dei commentatori risulta evidente che non si tratti di una nuova St. Malo; la natura degli accordi franco-britannici è prettamente bilaterale, la sua formulazione tesa a distaccarsi dalla tradizionale cooperazione europea nel settore.

Come sottolineato da Michele Nones, le caratteristiche fondamentali di questa *partnership* si discostano infatti radicalmente dal processo di europeizzazione della difesa⁷:

- a) In primo luogo il testo dell'accordo non fa alcun riferimento alle precedenti iniziative sviluppate all'interno del contesto europeo nell'ultimo decennio (e.g. Eda, Occar, LoI): Francia e Gran Bretagna si sono mosse a prescindere dagli impegni assunti e, soprattutto, da quelli che il nuovo Trattato di Lisbona avrebbe potuto consentire (la CSP).
- b) Gli obiettivi della partnership vanno incontro al rischio duplicazione/sovrapposizione di attività già svolte in ambito NATO o PSDC come ad esempio la ristrutturazione dell'industria della difesa (LoI), la definizione dei requisiti dei futuri equipaggiamenti (NATO, EDA), la gestione comune del trasporto aereo.
- c) Gli accordi non tengono conto del processo di integrazione del mercato portato avanti dalla Commissione europea.
- d) La lettera dell'accordo non prevede alcun potenziale allargamento ad altri paesi né sul piano generale né rispetto alle singole iniziative. Non sono esplicitati infatti parametri o presupposti di riferimento che avrebbero potuto giustificare un accordo bilaterale esclusivo.

Per queste ragioni è difficile ipotizzare che il progetto franco-britannico possa essere facilmente ricondotto all'interno del perimetro comunitario. La storia dell'integrazione ha dimostrato, come ad esempio nel caso della SIC, che cooperazioni rafforzate nate all'esterno dei trattati possano essere riportate all'interno attraverso la ristrutturazione istituziona-

⁷ Ibidem.

le. Tuttavia il carattere prettamente bilaterale e *national oriented* del caso in questione è indice della totale assenza di prospettiva europea e sancisce la nascita di “un’isola autonoma” nelle politiche di difesa e sicurezza. L’accordo franco-britannico crea una spaccatura nel gruppo di testa e una gerarchia fra i due paesi firmatari e il resto dell’UE è quindi difficile riscontrare in questa iniziativa i caratteri dell’avanguardia propri dell’integrazione flessibile.

Va in direzione opposta, scommettendo sul rilancio dell’azione comune dell’Europa in materia di difesa, il documento congiunto tedesco-svedese del novembre 2010 emblematicamente intitolato *European Imperative – Intensifying Military Cooperation in Europe*. Il documento infatti sottolinea la necessità di intensificare la cooperazione multinazionale al fine di abbattere i costi nazionali legati alla difesa e di ampliare al contempo le capacità militari complessive dell’Europa. Tre le aree di intervento e le conseguenti linee guida proposte dal documento⁸:

- a) Capabilities that they will maintain on a “strictly national level”, because they are deemed essential for national purposes. Cooperation would therefore be limited to seeking to increase interoperability. According to the paper, this category could e.g. include “combat, combat support and combat service support forces, intelligence, fighter airplanes and warships”.
- b) Capabilities which could be pooled “without creating too strong dependencies”; examples mentioned were non-deployable support forces, strategic and tactical airlift, and logistics.
- c) Capabilities for which in the context of role- and task-sharing they could accept to rely on other Member States; the paper mentions as examples the fields of training, test facilities, and aerial and maritime surveillance.

Il documento tedesco-svedese affida poi all’EDA (a testimonianza della portata comunitaria della proposta) il ruolo di coordinare e facilitare il processo di cooperazione. L’iniziativa congiunta di Berlino e Stoccolma

⁸ S. BISCOP e J. COELMONT, *Permanent Structured Cooperation for Effective European Armed Forces*, Security Policy Brief, Brussels, Egmont – Royal Institute for International Relations, 2010, pp. 7-8.

va però ricollegata all'azione di un *forum* più ampio ed esteso sviluppatosi all'interno dell'UE a partire dal dicembre 2010, il cd *Ghent Framework*

Questa piattaforma programmatica prende le mosse dalla riunione dei Ministri della Difesa europei del 9 dicembre 2010 nella quale, evitando scientemente ogni riferimento alla CSP, i ministri dell'Unione hanno ribadito la necessità di coordinare la propria politica di spesa militare in vista dei tagli obbligati dall'attuale regime di crisi economica mondiale.

Puntare su un approccio pragmatico fondato sul "*pooling & sharing*" ovvero sull'opportunità di procedere attraverso progetti ed azioni condivisi e compartecipati miranti alla realizzazione di un sistema incentrato sul concetto di interoperabilità. Anche se privo di ogni riferimento alla CSP, il *Ghent Framework* testimonia il perdurare di un'opzione europea per la sfera di difesa e sicurezza. A conferma di questa tendenza può essere intesa la lettera inviata all'Alto rappresentate dai Ministri degli esteri del cd triangolo di Weimar (Germania, Francia, Polonia⁹) del 6 dicembre 2010 nella quale veniva manifestata la volontà di procedere a scelte coraggiose in ambito PSDC volte alla specializzazione (*specialization*) e alla condivisione (*pooling*) di programmi e iniziative. Il trio di Weimar, non senza ambiguità, continua poi a sostenere l'importanza della CSP come strumento potenzialmente utile per raggiungere obiettivi comuni in materia di difesa¹⁰.

Più esplicita la risoluzione del Parlamento Europeo del 21 maggio 2011 sullo sviluppo della politica di sicurezza e difesa comune a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona riguardo il tema della CSP¹¹.

Il parlamento europeo, sottolineando l'importanza della CSP in quanto strumento fondamentale per superare le divergenze fra i Paesi membri in materia di difesa e sicurezza e per migliorare l'utilizzo e la gestio-

⁹ Alla cd Iniziativa di Weimar si sono unite Italia e Spagna nel settembre 2011.

¹⁰ Per ulteriori approfondimenti: S. BISCOP e J. COELMONT, *Pooling & Sharing: From Slow March to Quick March?*, cit.

¹¹ Parlamento Europeo, *Risoluzione del PE dell'11 maggio 2011 sullo sviluppo della politica di sicurezza e di difesa comune a seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona*, Brussels, 11 maggio 2011.

ne dei mezzi PSDC in tempi di austerità economica, «invita il Consiglio e gli Stati membri a determinare senza indugio il contenuto e gli obiettivi di tale cooperazione in una prospettiva di inclusione di tutti gli Stati membri che mostrano di avere volontà politica e capacità militari».

Una posizione, quella del PE che mira a ricondurre alle disposizioni del trattato, ricordando la natura flessibile della CSP, l'azione dei volenterosi dell'integrazione della difesa. Immane, nella risoluzione, l'auspicio affinché gli accordi franco-britannici possano essere messi al servizio del progetto di difesa e sicurezza comune, svolgendo la funzione di catalizzatore per ulteriori progressi a livello europeo. Un auspicio, accompagnato dall'esortazione diretta ai governi di Francia e Regno Unito ad adoperarsi a favore di accordi europei multilaterali¹².

Sempre sulla linea della riconsiderazione della CSP si colloca la proposta lanciata nel settembre 2011 dai cd Big Five (Francia, Italia, Germania, Polonia, e Spagna) all'Alto Rappresentante Catherine Ashton, riguardante la possibilità di realizzare un quartier generale operativo dell'UE attraverso l'attivazione della CSP. L'utilizzo dei meccanismi di attivazione della CSP consentirebbe al "club dei cinque" di superare il veto della Gran Bretagna, non convinta della bontà della proposta¹³.

Nonostante l'impulso impresso nel secondo semestre del 2011 dalla presidenza polacca del Consiglio UE per rivitalizzare la PSDC, la questione CSP è rimasta ancora una volta fuori dalle linee guida tracciate per il settore sicurezza e difesa. Le conclusioni raggiunte dal Consiglio hanno infatti riguardato principalmente aspetti operativi legati all'impegno dell'UE in Bosnia-Erzegovina, Somalia e Libia. Il Consiglio si è inoltre concentrato sulla necessità di rafforzare la cooperazione con NATO, UN ed altri partner strategici dell'Unione nell'ambito della gestione delle crisi¹⁴.

L'attuale fotografia del dibattito sulla CSP e degli sviluppi compiuti in materia di difesa e sicurezza al di fuori del quadro UE mostra l'esistenza

¹² Ibidem.

¹³ Europeanvoice.com, *Sidestepping the UK over EU military headquarters?*, 15 settembre 2011.

¹⁴ Consiglio dell'UE, 17991/11, *oggetto: CSDP – Conclusioni della Presidenza*, Brussels, 1° dicembre 2011.

di un sistema complesso di relazioni e dinamiche contrastanti. È evidente che l'impianto istituzionale proposto da Lisbona per lo sviluppo della PSDC sia soggetto in questa fase storica ad un affanno legato in gran parte ad elementi contingenti (in primo luogo la crisi economica, le sue conseguenze negative sull'aerea Euro e l'arretramento della posizione americana sul continente).

Non mancano alcuni risvolti positivi. L'accordo franco-britannico e le altre iniziative esterne ai trattati (su tutte la cd Iniziativa di Weimar) dimostrano la volontà dei paesi leader nel campo della difesa di ricercare nuove soluzioni, di produrre mobilità nel settore. Tuttavia è innegabile che in questo momento non esista una volontà politica largamente diffusa che punti ad intraprendere la strada verso una difesa comune nei termini previsti da Lisbona.

La diffidenza nei confronti del Trattato di Lisbona, frutto di pregiudizi ideologici e legata ad una concezione dell'approccio istituzionale spesso viziata da considerazioni imperfette, rischia di oscurare il carattere fortemente flessibile della CSP (spesso dimenticato o impropriamente criticato) così come tutte le disposizioni in favore della flessibilità istituzionale (cooperazioni rafforzate, EDA, forze multilaterali) previsti dallo stesso trattato che, se interpretati secondo la loro formulazione originale consentirebbero il rilancio della difesa europea affidandola ad un gruppo di "willing and able".

2. L'importanza storica della CSP

Un giudizio complessivo sul meccanismo della CSP non può prescindere da un'analisi più ampia sull'intero processo di istituzionalizzazione della flessibilità. L'introduzione del concetto di flessibilità all'interno della sfera difesa realizzatasi con Lisbona, rappresenta, infatti, il punto di approdo di un percorso lento che attraverso il progressivo avanzamento ha consentito la formulazione delle attuali disposizioni in materia di difesa flessibile.

Esistono tuttavia difficoltà oggettive per l'attuazione della CSP prevista da Lisbona e pertanto non sembra ipotizzabile, nel breve periodo, la realizzazione dell'Eurozona della difesa auspicata al tempo della Conve-

zione. Per diverse ragioni, molte delle quali legate alla contingenza politico-economica, la CSP sembra essere stata per il momento accantonata, sostituita dall'avvio di collaborazioni esterne ai trattati e di minor respiro. Tuttavia è necessario segnalare l'esistenza di opinioni, provenienti anche dalle istituzioni comunitarie (e.g. Risoluzione PE maggio 2011 sulla sicurezza e difesa), favorevoli all'immediata attuazione della CSP. Il rischio maggiore è che da questo contrasto possa nascere una versione *minor* della CSP, che ne limiti le potenzialità, eludendo di fatto il concetto di Eurozona della difesa per il quale era stata concepita.

In questa sede facciamo nostre le considerazioni espresse da Federico Santopinto secondo cui «visto il contesto attuale, non solo politico ma anche economico, sarebbe forse opportuno mettere la CSP da parte aspettando tempi migliori, piuttosto che lanciare adesso un'iniziativa al ribasso, che ne soffocherebbe sul nascere le potenzialità»¹⁵.

È innegabile che la CSP come l'intero complesso di disposizioni riguardanti la difesa flessibile, rappresentino un passo in avanti epocale nella storia delle istituzioni europee. Per la prima volta, all'interno del quadro UE, un potenziale gruppo di volenterosi dell'integrazione avrebbe la possibilità di procedere al livello istituzionale e senza limiti di veto all'attuazione di una cooperazione intensa ed estesa nella sfera difesa. Le difficoltà, principalmente di natura politica (oltre che economica), incontrate dalla CSP all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, non possono intaccare la portata storica del balzo in avanti compiuto. È al contempo evidente che la volontà politica rappresenti il motore della CSP e che senza di essa non sia possibile attuare questo meccanismo. Si potrà obiettare che realizzare un accordo generale a 27, attorno ad un progetto comune di sviluppo della CSP, e quindi trovare una volontà politica comune a tutta l'UE sia cosa impossibile. Tale obiezione appare però insensata alla luce della natura stessa della CSP: l'integrazione flessibile. Il concetto dei "willing and able" applicato al quadro istituzionale comunitario nasceva proprio per consentire ai paesi nelle condizioni di poterlo fare, di procedere verso un livello più alto di inte-

¹⁵ F. SANTOPINTO, "La Cooperazione strutturata permanente e il futuro della difesa europea", cit.

grazione. Venuto meno il sostegno incondizionato di Francia e Germania, principali fautori dell'integrazione flessibile (da intendersi non come "Europa à la carte" fondata sul diritto di *opt-out* ma come Europa costituita da cerchi concentrici votata all'integrazione progressiva), è inevitabile che il meccanismo della difesa flessibile possa incorrere in una fase d'arresto.

Il lancio della CSP in questa fase di scetticismo e ripiegamento incorrerebbe poi nel rischio di un abbandono prematuro. A questo proposito è però opportuno ricordare la storia della UEO, per anni ibernata fra i rigidi schemi della Guerra Fredda per poi essere riattivata con il modificarsi del contesto geopolitico. Un'analogia con la UEO (chiaramente forzata) ci obbliga a rammentare i benefici indiretti, in termini di avanzamento e sviluppo delle politiche europee di difesa, che il processo di assorbimento dell'organizzazione militare ha portato sul fronte UE. In altre parole, non è possibile prevedere quali sviluppi l'attivazione o la non attivazione della CSP potranno portare nel medio-lungo periodo alla sfera di sicurezza e difesa europea; ciò che è certo è che si tratti di uno strumento prezioso che non può rischiare di essere sprecato. Il Trattato di Lisbona, ed eccone la straordinaria importanza, garantisce però un complesso sistema di strumenti di flessibilità applicati alla sfera di difesa, soluzioni limitate ma alternative (in prospettiva complementari) alla CSP. La forza del Trattato di Lisbona risiede nella previsione di un'ampia molteplicità di strumenti operativi e flessibili a disposizione dei Paesi membri, diverse strade percorribili per la realizzazione di un sistema di sicurezza e difesa efficace e funzionante.

Il Trattato di Lisbona ha fornito ai Paesi membri gli strumenti per costruire una difesa comune, sarà compito dei Paesi membri trovare la volontà politica per tornare a costruire l'Europa.

Bibliografia

MONOGRAFIE

- BONVICINI G. (a cura di), *L'Unione europea attore di sicurezza regionale e globale*, Quaderni del Centro Altiero Spinelli, Milano, Franco Angeli, 2010.
- BONVICINI G., R. ALCARO e M. COMELLI (a cura di), *Lo stato del dibattito sul Trattato costituzionale dell'Unione europea*, Contributi di Istituti di ricerca specializzati, Roma, Senato della Repubblica, 2006.
- BONVICINI G. e G. GASPARINI (a cura di), *Le cooperazioni rafforzate per la ristrutturazione dell'industria europea degli armamenti*, Gaeta, Artistic & Publishing Co., 2002.
- BONVICINI G. e G.L. TOSATO (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea dopo i Trattati di Amsterdam e Nizza*, Torino, Giappichelli, 2003.
- BROWN T. (a cura di), *Lisbon: what the reform treaty means*, Dublin, Institute of International & European Affairs, 2008.
- BURROWS B. e G. EDWARDS, *The defence of Western Europe*, Boston and London, Butterworth Scientific, 1982.
- CALLIGARIS L., *La difesa europea: proposte e sfide*, Milano, Edizioni di Comunità, 1990.
- CAMERON F., *The foreign and security policy of the European Union: past, present and future*, Sheffield, Sheffield Academic Press, 1999.
- CLEMENTI M., *L'Europa e il mondo*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- COFFEY J.I. e G. BONVICINI (a cura di), *The Atlantic Alliance and the Middle East*, Basingstoke, MacMillan Press, 1989.
- DANIELE L., *Diritto dell'Unione Europea*, Milano, Giuffrè editore, 2010.
- DASTOLI P.V. e G. VILELLA, *La nuova Europa. I difficili scenari del dopo*

- Maastricht*, Bologna, Il Mulino, 1993.
- DI CAMILLO F. (a cura di), *Politica europea di sicurezza e difesa: elementi*, Documenti IAI, Roma, Istituto Affari Internazionali, 2009.
- DI NOLFO E., *Storia delle relazioni internazionali 1918-1999*, Bologna, Laterza, 2007.
- FERRANTI A., *Aspetti politici ed economici della European Security and Defence Identity nel quadro di una integrazione degli eserciti europei*, Informazioni della difesa, Roma, CeMISS, 1999.
- KEUKELEIRE S. e J. MACNAUGHTAN, *The foreign policy of the European Union*, New York, Palgrave Macmillan, 2008.
- LANKOWSKI C. e S. SERFATY (a cura di), *Europeanizing security?: NATO and an integrating Europe*, AICGS research report, Washington, American Institute for Contemporary German Studies, 1999.
- LETTA E., *L'allargamento dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- LETTA E. (a cura di), *Le prospettive di integrazione tra Unione europea e l'Unione europea occidentale: effetti sulle strutture politico-istituzionali attualmente esistenti*, Informazioni della difesa, Roma, CeMISS, 1999.
- MANNERS I., *Substance and symbolism: an anatomy of cooperation in the new Europe*, Aldershot, Ashgate, 2000.
- MASTRONARDI F. e A.M. SPANÒ, *Conoscere il Trattato di Lisbona: una riforma che conferma e smentisce la Costituzione*, Napoli, Simone, 2008.
- MICOSI S. e G.L. TOSATO (a cura di), *L'Unione europea nel XXI secolo: 'nel dubbio, per l'Europa'*, Bologna, Il Mulino, 2008.
- MISSIROLI A. (a cura di), *Flexibility and enhanced cooperation in European security matters: assets or liabilities*, Occasional paper, Paris, Western European Union. Institute for Security Studies, 1999.
- OLIVI B., R. SANTANIELLO, *Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda alla Costituzione dell'Unione*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- PANSA A., "Europa della difesa o difesa dell'Europa?", S. MICOSI e G.L. TOSATO (a cura di), *L'Unione europea nel XXI secolo: 'nel dubbio, per l'Europa'*, Bologna, Il Mulino, 2008.
- PIJPERS A., E. REGELSDERGER e W. WESSELS (a cura di), *European political cooperation in the 1980s: a common foreign policy for western Europe?*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1988.

- RISI C. (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale scientifica, 2010.
- VACCA G. (a cura di), *Il dilemma euro atlantico – Rapporto 2004 della Fondazione Istituto Gramsci sull'integrazione Europea*, Roma, edizioni Dedalo, 2004.
- ZILLER J., *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna, Il Mulino, 2007.

ARTICOLI E SAGGI

- BASSO R., "Cooperazioni rafforzate e relazioni esterne", in G. BONVICINI e G.L. TOSATO (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea dopo i Trattati di Amsterdam e Nizza*, Torino, Giappichelli, 2003.
- BENTINCK M., *NATO's out-of-area problem*, Adelphi papers, London, International Institute for Strategic Studies, 1986.
- BONVICINI G., *Gli aspetti politico-istituzionali della difesa europea*, Documenti IAI, Roma, Istituto Affari Internazionali, 1988.
- BONVICINI G., *Italy and WEU*, Documenti IAI, Roma, Istituto Affari Internazionali, 1997.
- BONVICINI G., "Italy and the Western European Union", in C. LANKOWSKI e S. SERFATY (a cura di), *Europeanizing security? NATO and an integrating Europe*, AICGS research report, Washington, American Institute for Contemporary German Studies, 1999.
- BONVICINI G., *La cooperazione fra paesi europei nella gestione delle crisi fuori dall'area dell'Alleanza atlantica*, Documenti IAI, Roma, Istituto Affari Internazionali, 1986.
- BONVICINI G., *Verso una difesa europea?*, Documenti IAI, Roma, Istituto Affari Internazionali, 1986.
- BONVICINI G., *La cooperazione fra paesi europei nella gestione della crisi fuori dall'area dell'Alleanza atlantica*, Documenti IAI, Roma, Istituto Affari Internazionali, 1986.
- BONVICINI G. e E. REGELSBERGER, *Institutional trends in CFSP/ESDP in the wake of the EU's constitutional crisis*, Documenti IAI, Roma, Istituto Affari Internazionali, 2006.
- BISCOP S., *Permanent Structured Cooperation: Building Effective Euro-*

- pean Armed Force*, Brussels, Egmont – Royal Institute for International Relations, 2011.
- BISCOP S. e J. COELMONT, *Permanent Structured Cooperation for Effective European Armed Forces*, Security Policy Brief, Brussels, Egmont – Royal Institute for International Relations, 2010.
- BISCOP S. e J. COELMONT, *Pooling & Sharing: From Slow March to Quick March?*, Security Policy Brief, Brussels, Egmont – Royal Institute for International Relations, 2011.
- CARNOVALE M., *EC/WEU, NATO, CSCE and security in Eastern Europe*, Documenti IAI, Roma, Istituto Affari Internazionali, 1992.
- CIRCELLI R., “La difficile costruzione di una politica di difesa comune”, in G. BONVICINI e G.L. TOSATO (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea dopo i Trattati di Amsterdam e Nizza*, Torino, Giappichelli, 2003.
- COMELLI M., *Il nuovo Trattato di riforma dell'Ue e la politica estera e di sicurezza europea: cosa cambia?*, Documenti IAI, Roma, Istituto Affari Internazionali, 2007.
- DEHOUSSE F., W. COUSSENS, e G. GREVI, *Integrating Europe: Multiple speeds – One direction*, EPC Working paper, Brussels, European Policy Centre, 2004.
- DONNICI P.G., *L'UEO negli anni novanta: i rapporti con l'UE e l'Alleanza atlantica e il rafforzamento delle capacità operative*, Studi diplomatici, Roma, Istituto diplomatico, 1997.
- EDWARDS G. e W. WALLACE, *A wider European community? Issues and problems of further enlargement*, London, Federal Trust for Education & Research, 1976.
- EDWARDS G. e E. PHILIPPART, *Flexibility and the Treaty of Amsterdam: Europe's new Byzantium?* Occasional paper, Cambridge, Centre for European Legal Studies, 1997.
- Ehlermann C.D., *Differentiation, flexibility, closer cooperation: the new provisions of the Amsterdam Treaty*, San Domenico di Fiesole (FI), European University Institute, 1998.
- FIOTT D., *Is Permanent Structured Cooperation a Workable Way Towards EU Defence?*, Brussels, Madariaga College of Europe Foundation, 2010.
- FISCHER J., *From Confederacy to Federation – Thoughts on the finality of*

- European integration*, Berlin, Humboldt University, 2000.
- GASPARINI G., *Situazione e potenziali sviluppi di un budget europeo della difesa*, Documenti IAI, Roma, Istituto Affari Internazionali, 2009.
- GASPARINI G. e M. NONES, "Un anno di difesa europea", in A. COLOMBO e N. RONZITTI (a cura di), *L'Italia e la politica internazionale. Edizione 2006*, Collana "IAI-ISPI", Bologna, il Mulino, 2006.
- GASPARINI G. e M. NONES, "Il rilancio della Pesd, l'agenzia europea difesa e l'industria della difesa", in A. COLOMBO e N. RONZITTI (a cura di), *L'Italia e la politica internazionale. Edizione 2005*, Collana "IAI-ISPI", Bologna, il Mulino, 2005.
- JANNUZZI G., *Difesa e integrazione europea*, Quaderni del CASD, Roma, Centro Alti Studi per la Difesa, 1989.
- KAMP K.H., *European security outside Europe*, Documenti IAI, Roma, Istituto Affari Internazionali, 1993.
- GNESOTTO N., *European defence: why not the Twelve?*, Chaillot paper, Paris, Western European Union. Institute for Security Studies 1991.
- GRECO E., *Il contributo italiano al dibattito sulla politica estera e di difesa europea*, Documenti IAI, Roma, Istituto Affari Internazionali, 1996.
- HILL C. e K.E. SMITH, *European Union: the challenge of a common foreign policy*, Quaderni forum, Firenze, Forum per i problemi della pace e della guerra, 1996.
- HOWORTH J., *European integration and defence: the ultimate challenge?*, Chaillot paper, Paris, Western European Union. Institute for Security Studies, 2000.
- LILAND F., *Keeping Nato out of trouble: Nato's non-policy on out-of-area issues during the cold war*, Forsvarsstudier, Oslo, Institutt for forsvarsstudier, 1999.
- LINDSTRÖM G., *Enter the EU battlegroups*, Chaillot paper, Paris, European Union. Institute for Security Studies, 2007.
- MISSIROLI A., *L'attuazione delle procedure di collegamento tra Ue e Ueo*, Documenti IAI, Roma, Istituto Affari Internazionali, 1998.
- MISSIROLI A., *CFSP, defence and flexibility*, Chaillot paper, Paris, Western European Union. Institute for Security Studies, 2000.
- MONAR J., *Enlargement-related diversity in EU justice and home affairs: challenges, dimensions and management instruments*, Working

- documents, The Hague, Scientific Council for Government Policy, 2000.
- MONAR J., *Flexibility and closer cooperation in an emerging European migration policy: opportunities and risks*, Roma, Centro studi di politica internazionale, 1999.
- NONES M., "Londra e Parigi voltano le spalle all'UE", in *AffarInternazionali.it*, febbraio 2011.
- NUTTALL S., *The CFSP Provisions of the Amsterdam Treaty: An exercise in Collusive Ambiguity*, CFSP Forum 1997.
- PHILIPPART E. e M. SIE DHIAN HO, *The pros and cons of "closer cooperation" within the EU: argumentation and recommendation*, Working documents, The Hague, Scientific Council of Government, 2000.
- REGELSBERGER E., P. DE SCHOUTHEETE, S. NUTTAL e G. EDWARDS, *The external relations of European political cooperation and the future of EPC*, EUI Working paper EPU, Firenze, European University Institute, 1985.
- RUTTEN M. (compilato da), *From Nice to Laeken: European defence: core documents*, Chaillot paper, Paris, European Union. Institute for Security Studies, 2002.
- RUTTEN M. (compilato da), *From St-Malo to Nice: European defence: core documents*, Chaillot paper, Paris, European Union, Institute for Security Studies, 2001.
- SANTOPINTO F., "La Cooperazione strutturata permanente e il futuro della difesa europea", in *AffarInternazionali.it*, novembre 2009.
- SILVESTRI S., *Iniziativa per una politica europea della difesa e della sicurezza*, Documenti IAI, Roma, Istituto Affari Internazionali, 1987.
- SILVESTRI S., *Toward a common defence policy: decision-making and institutions*, Documenti IAI, Roma, Istituto Affari Internazionali, 1995.
- SILVESTRI S., *Out of area: Europe and the United States*, Documenti IAI, Roma, Istituto Affari Internazionali, 1989.
- STUART D.T. e C. BARRACKS, *Can NATO transcend its European borders? Nato out-of-area disputes*, U.S. Army war college-Strategic studies institute 1991.
- TOSATO G.L., "How to Relaunch Europe – The Reasons for Flexibility", in

- The International Spectator*, Vol 42, N. 2, June 2007.
- WALLACE W., *The transformation of Western Europe*, Chatman paper, London, The Royal Institute of International Affairs, 1990.
- WALLACE W. e P. LINTON, *Toward Transatlantic partnership; a European strategy*, Brussels, Transatlantic Policy Network, 1994.
- WHITMAN R.G., *Amsterdam's unfinished business?: the Blair government's initiative and the future of the Western European Union*, Occasional paper Western European Union. Paris, Institute for Security Studies, 1999.
- ZANGHI C., "La difesa europea: dall'Atto Unico Europeo a Maastricht", in *Rivista di Diritto Europeo*, n. 2, 1993.

DOCUMENTAZIONE

Conferenza intergovernativa 1996-1997

- CIG 96-97, *Presidency Introductory Note – subject: flexibility* (CONF 3914/96), Brussels, 24 settembre 1996.
- CIG 96-97, *Note n 24: CFSP decision making procedures* (CONF 3824/96), Brussels, 24 aprile 1996.
- CIG 96-97, *Italian delegation – subject: Common Foreign and Security Policy* (CONF 3965/96), Brussels, 25 ottobre 1996.
- CIG 96-97, *Note for the friends of the presidency group* (CONF 4130/2/97), Brussels, 21 aprile 1997.
- CIG 96-97, *Italian delegation – subject: flexibility* (CONF 3801/97), Brussels, 15 gennaio 1997.
- CIG 96-97, *Presidency Introductory Note – subject: flexibility* (CONF 3957/96), Brussels, 22 ottobre 1996.
- CIG 96-97, *Greek delegation – subject: enhanced cooperation* (CONF 3866/97), Brussels, 8 aprile 1997.

Conferenza intergovernativa 2000

- CIG 2000, *Memorandum from the Greek Government to the Intergovernmental Conference on institutional reform of the European Union* (CONFER 4719/00), Brussels, 3 marzo 2000.

- CIG 2000, *Italy's position* (CONFER 4717/00), Brussels, 3 marzo 2000.
- CIG 2000, *Contribution from the Dutch Government: – An agenda for internal reforms in the European Union* (CONFER 4720/00), Brussels, 6 marzo 2000.
- CIG 2000, *Memorandum from Benelux* (CONFER 4721/00), Brussels, 7 marzo 2000.
- CIG 2000, *ICG 2000: Contribution from the Danish Government: – Basis for negotiations* (CONFER 4722/00), Brussels, 7 marzo 2000.
- CIG 2000, *Contribution from the Finnish Government: Background and objectives in the ICG 2000* (CONFER 4723/00), Brussels, 7 marzo 2000.
- CIG 2000, *ICG 2000: Policy document of the Federal Republic of Germany on the Intergovernmental Conference on institutional reform* (CONFER 4733/00), Brussels, 30 marzo 2000.
- CIG 2000, *Presidency report to the Feira European Council* (CONFER 4750/00), Brussels, 14 giugno 2000.
- CIG 2000, *Presidency note – Closer cooperation* (CONFER 4758/00), Brussels, 11 luglio 2000.
- CIG 2000, *IGC 2000: Spanish delegation – subject: enhanced cooperation in the second pillar* (CONFER 4760/00), Brussels, 11 luglio 2000.
- CIG 2000, *Presidency note – Closer cooperation* (CONFER 4761/00), Brussels, 18 luglio 2000.
- CIG 2000, *Letter from Mr Frans Van Daele, representative of the Government of Belgium – subject: closer cooperation* (CONFER 4765/00), Brussels, 28 agosto 2000.
- CIG 2000, *Presidency note – Closer cooperation* (CONFER 4766/00), Brussels, 30 agosto 2000.
- CIG 2000, *Enhanced cooperation – Position paper from Germany and Italy* (CONFER 4783/00), Brussels, 4 ottobre 2000.
- CIG 2000, *ICG 2000 – Closer cooperation* (CONFER 4780/00), Brussels, 5 ottobre 2000.

Convenzione europea

- Convenzione europea, *Final report of Working Group VIII – Defence* (CONV 461/02), Brussels, 16 dicembre 2002.

Convenzione europea, *Scheda di analisi delle proposte di emendamenti riguardanti l'azione esterna, compresa la politica di difesa: [...]* (CONV 707/03), Brussels, 9 maggio 2003.

Convenzione europea, *Scheda di analisi delle proposte di emendamento riguardanti le cooperazioni rafforzate: [...]*(CONV 791/03), Brussels, 6 giugno 2003.

Unione dell'Europa Occidentale

Unione dell'Europa Occidentale, *Dichiarazione di Roma*, Roma, 26-27 ottobre 1984.

Unione dell'Europa Occidentale, *Piattaforma de L'Aja*, L'Aja, 27 ottobre 1987.

Consiglio dei ministri, *Dichiarazione di Petersberg*, Bonn, 19 giugno 1992.

Consiglio dei ministri dell'UEO, *Dichiarazione di Lussemburgo*, Lussemburgo, 22-23 novembre 1999.

Consiglio dei ministri dell'UEO, *Dichiarazione di Marsiglia*, Marsiglia, 13 novembre 2000.

Assemblea della UEO, *Permanent structured cooperation under the Lisbon Treaty – reply to the annual report of the Council* (DOC A/2074), Parigi, 16 giugno 2010.

Presidenza del Consiglio Permanente dell'UEO, *Statement of the presidency of the Permanent Council of the WEU on behalf of the High Contracting parties to the Modified Brussels Treaty – Belgium, France, Germany, Greece, Italy, Luxembourg, The Netherlands, Portugal, Spain and the United Kingdom*, Brussels, 31 marzo 2010.

Segretariato generale, *WEU today*, Brussels, dicembre 2000.

Unione Europea

Consiglio dell'UE, *10900/05 subject: Prum Convention*, Brussels, 7 giugno 2005.

Consiglio dell'UE, *16616/1/07, oggetto: Consiglio europeo di Bruxelles 14 dicembre 2007 – Conclusioni della presidenza*, Brussels, 14 febbraio 2008.

Consiglio dell'UE, *Strategia europea in materia di sicurezza – Un'Europa sicura in un mondo migliore*, Brussels, 2009.

- Consiglio dell'UE, *CSDP – Conclusioni della Presidenza (17991/11)*, Brussels, 1° dicembre 2011.
- Consiglio Europeo di Colonia, *Conclusioni della presidenza*, Colonia, 3-4 giugno 1999.
- Consiglio Europeo di Helsinki, *Conclusioni della Presidenza*, Helsinki, 10-11 dicembre 1999.
- Consiglio Europeo di Nizza, *Conclusioni della Presidenza*, Nizza, 7-8-9 dicembre 2000.
- Consiglio Europeo di Laeken, *Dichiarazione relativa al futuro dell'Unione*, Laeken, 15 dicembre 2001.
- Parlamento Europeo, Directorate-General for External Policies of the Union, *Nota-The EU Battlegroups*, Brussels, 12 settembre 2006.
- Parlamento Europeo, *Risoluzione del PE dell'11 maggio 2011 sullo sviluppo della politica di sicurezza e di difesa comune a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, Brussels, 11 maggio 2011.
- Unione europea, *Trattato sull'Unione europea*, 1992.
- Unione europea, *Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi*, 1997.
- Unione europea, *Trattato di Nizza che modifica il Trattato sull'Unione europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi*, 2001.
- Unione europea, *Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea*, 2009.
- Unione europea, *Versione consolidata del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, 2010.

Varia

- Camera dei Deputati – Commissione affari esteri e comunitari, *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla revisione del Trattato di Maastricht e sugli obiettivi e limiti del Trattato di Amsterdam, anche in vista dell'allargamento dell'Unione europea*, Roma, 26 maggio 1999.
- Camera dei Deputati – Ufficio pubblicazioni e informazione parlamentare, *La revisione del Trattato di Maastricht: obiettivi e limiti del*

Trattato di Amsterdam anche in vista dell'allargamento dell'Unione europea, Roma, 1999.

Centro Alti Studi per la Difesa, *La gestione delle crisi "out of area" nel quadro nazionale, europeo, NATO ed ONU*, Roma, 1991.

Istituto Affari Internazionali, *Proposte per la progressiva integrazione dell'Unione dell'Europa occidentale nell'Unione europea*, Roma, 1998.

Istituto Affari Internazionali, *Manuale di documentazione del corso "L'Unione europea come attore globale: le politiche di sicurezza, difesa e aiuto allo sviluppo"*, Roma 2009.

Vertice anglo-francese di St. Malo, *Joint declaration issued at the British-french summit*, Saint-Malo, 3-4 dicembre 1998.

SITI INTERNET

AffarInternazionali: <http://www.affarinternazionali.it/>.

Agenzia europea per la difesa: <http://www.eda.europa.eu/>.

Agenzia spaziale europea: <http://www.esa.int/>.

Commissione europea <http://ec.europa.eu/>.

Consiglio europeo: <http://www.european-council.europa.eu/>.

Dipartimento della difesa USA: <http://www.defense.gov/>.

European Navigator: <http://www.cvce.eu/>.

European Voice: <http://europeanvoice.com/>.

Eur-lex: <http://eur-lex.europa.eu/>.

Financial Times: <http://www.ft.com/>.

Istituto affari internazionali <http://www.iai.it/>.

Le Monde: <http://www.lemonde.fr/>.

OCCAR: <http://www.occar-ea.org/>.

Parlamento europeo: <http://www.europarl.europa.eu/>.

The Economist: <http://www.economist.com/>.

Unione dell'Europa Occidentale: <http://www.weu.int/>.

Unione europea: <http://europa.eu/>.

Finito di stampare nel mese di dicembre 2012
con tecnologia *print on demand*
presso il Centro Stampa “*Nuova Cultura*”
p.le Aldo Moro n. 5, 00185 Roma
www.nuovacultura.it
per ordini: ordini@nuovacultura.it

[Int_9788861349575_17x24bn_LM04]

Il concetto di flessibilità istituzionale si fonda sull'idea di consentire agli Stati "capaci e volenterosi" di procedere verso un più alto livello di integrazione, senza compromettere nell'immediato le prerogative degli altri consociati, ma costituendo al tempo stesso un laboratorio per il futuro dell'Unione Europea. Con il Trattato di Lisbona, la flessibilità istituzionale è stata introdotta formalmente all'interno della politica di sicurezza e difesa in varie forme: in particolare nella sua configurazione di cooperazione strutturata permanente (potenziale preludio ad un'Eurozona della difesa), contribuendo con ciò ad una sua ricomposizione unitaria all'interno dell'architettura istituzionale dell'Unione.

Il volume si propone di ripercorrere il graduale sviluppo della flessibilità nel campo della sicurezza e difesa comune fin dall'origine per arrivare a descriverne e valutarne il significato recente alla luce delle importanti innovazioni apportate dal Trattato di Lisbona. Esso si conclude con l'auspicio che i nuovi meccanismi varati con il Trattato si traducano in reali iniziative, a cominciare proprio da quella "Eurozona" della difesa che potrebbe contribuire sia allo sviluppo dell'Ue come "provider" di sicurezza sia a completare il disegno di Unione politica, anche se limitata ad un numero di paesi inferiore a quello di tutti i membri dell'Ue.

Giorgio Daviddi ha conseguito la laurea magistrale in "Relazioni Internazionali" presso la facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi Roma Tre (2011). Ha frequentato la "La Trobe University" di Melbourne nell'ambito del programma "EU-AU Global Citizenship" ed è attualmente tirocinante presso il Consolato Generale d'Italia a New York.

www.nuovacultura.it



SEGUICI SUI SOCIAL NETWORK

12.90 EURO

ISBN 978-88-6134-957-5



9 788861 349575

9788861349575_158_fm_7