



OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

La Politica estera dell'Unione europea dopo Lisbona

n. 72 – febbraio 2013

Approfondimenti

A cura dello IAI (Istituto Affari Internazionali)

La Politica estera dell'Unione europea dopo Lisbona

di Michele Comelli e Nicoletta Pirozzi¹

<i>Executive summary</i>	1
Introduzione	2
1. Le istituzioni e gli organi della PESC	5
1.1 Il Presidente del Consiglio europeo e l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza.....	5
1.2 Il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE).....	7
1.3 Le Delegazioni dell'Unione europea presso paesi terzi ed organizzazioni internazionali.....	9
1.4 La Commissione europea.....	11
1.5 Il Parlamento europeo	12
2. Due casi studio post-Lisbona	15
2.1 La Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) nel Trattato di Lisbona	15
2.2 La Politica europea di vicinato (PEV)	19
Conclusioni: Brussellizzazione o ri-nazionalizzazione?	21

Executive summary

In materia di politica estera, sicurezza e difesa, il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il primo dicembre 2009, riprende la gran parte delle innovazioni già previste dal Trattato costituzionale firmato nel 2004. Benché le modalità decisionali della Politica estera e di sicurezza comune (PESC) rimangano distinte da quelle generali e non siano state trasferite nuove competenze in materia dagli Stati Membri all'Unione europea, tali innovazioni sono varie ed importanti. *In primis*, l'Unione si è dotata di un Presidente permanente del Consiglio europeo, e ha rafforzato la figura dell'Alto Rappresentante, che è divenuto anche Vice Presidente della Commissione, incaricato del coordinamento dell'azione esterna dell'esecutivo europeo.

A fine 2010 è partita anche l'altra grande innovazione istituzionale di Lisbona: il Servizio europeo per l'azione esterna, una sorta di corpo diplomatico europeo, che dovrebbe fungere da strumento di elaborazione ed attuazione della politica estera europea, a sostegno dell'Alto Rappresentante, ma anche dei Presidenti del Consiglio europeo e della Commissione.

L'organizzazione ed il funzionamento del Servizio sono stati oggetto di una lunga e serrata trattativa interistituzionale, da cui il Parlamento europeo è riuscito in parte a rafforzare il suo comunque limitato controllo sulla PESC. Parte del Servizio sono le 141 Delegazioni dell'Unione europea, che ora possono rappresentare l'Unione anche su questioni di politica estera e di sicurezza. Mentre questa pratica si è affermata senza grossi problemi nel caso delle Delegazioni presso Stati terzi, la sua applicazione nel caso di organizzazioni e convenzioni multilaterali è stata molto problematica. Un'analisi approfondita della Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) e della Politica europea di vicinato (PEV) ci rivelano, rispettivamente, che molte potenzialità contenute nel Trattato di Lisbona non sono state ancora utilizzate in materia di

¹ Michele Comelli e Nicoletta Pirozzi sono Responsabili di ricerca presso l'Istituto Affari Internazionali (IAI), Roma. Michele Comelli ha curato i paragrafi 1.3, 1.4, 1.5, 2.2 e le conclusioni, Nicoletta Pirozzi ha curato l'introduzione ed i paragrafi 1.1., 1.2 e 2.1.

sicurezza e difesa e che il tentativo di assicurare una maggiore coerenza in politiche composite come la PEV non è un compito agevole. L'impressione è che talvolta le soluzioni adottate siano barocche. In definitiva, da questo studio emerge come l'attuazione del Trattato di Lisbona abbia portato ad una parziale centralizzazione, o meglio, ad una "Brussellizzazione" della politica estera europea. Il fatto che le decisioni vengano coordinate sempre più a Bruxelles piuttosto che nelle capitali nazionali non ha comunque determinato alcuna forma di maggiore integrazione nella politica estera, che anzi appare "ri-nazionalizzata" rispetto ai tempi della Convenzione in cui le riforme qui analizzate furono concepite.

Il presente *Approfondimento* esaminerà le principali innovazioni apportate dal Trattato di Lisbona nell'ambito della politica estera dell'Unione europea, sia nella loro previsione normativa, sia nella loro concreta attuazione. Dopo aver analizzato le principali linee di sviluppo politico-istituzionali, ci si soffermerà sull'esame di due politiche specifiche, la Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) e la Politica europea di vicinato (PEV). Infine, l'approfondimento offrirà alcune considerazioni relative alle dinamiche di Brussellizzazione e ri-nazionalizzazione che stanno caratterizzando la politica estera dell'Unione europea nell'attuale fase.

Introduzione

Il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1 dicembre 2009, incorpora gran parte delle innovazioni già previste nel settore della politica estera, di sicurezza e di difesa dal Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, firmato nel 2004. In seguito all'interruzione del processo di ratifica del Trattato Costituzionale seguita al risultato negativo dei referendum olandese e francese del 2005, i legislatori europei hanno tentato di salvaguardarne i principi cardine all'interno del nuovo Trattato. In particolare, il Trattato di Lisbona, che non sostituisce ma semplicemente modifica il Trattato sull'Unione europea (TUE) ed il Trattato che istituisce la Comunità europea, oggi rinominato Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) – persegue tre obiettivi fondamentali:

- rendere la struttura istituzionale più efficiente e flessibile per affrontare le sfide derivanti dall'ampliamento del numero degli Stati membri;
- rafforzare la democrazia europea per accrescere la legittimazione dell'Unione tra i suoi cittadini;
- accrescere l'azione europea a livello internazionale, soprattutto attraverso una Politica estera e di sicurezza comune (PESC) più coerente e visibile.

In linea con questi obiettivi, il Trattato di Lisbona elimina la struttura "a pilastri" - sebbene le modalità decisionali della PESC continuano a rimanere distinte da quelle generali - ed attribuisce personalità giuridica all'Unione (articolo 47 TUE). Concretamente, ciò significa che, dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'Unione europea (UE) nel suo complesso - e non più dunque come espressione dei soli secondo oppure terzo pilastro - può negoziare e ratificare trattati internazionali, e aderire ad organizzazioni e convenzioni internazionali, tra le quali la Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Ad esempio, l'UE è subentrata alla Comunità europea presso le Nazioni Unite, assumendone tutti i diritti e gli obblighi². L'impatto di queste innovazioni è di carattere simbolico più che operativo, ma è innegabile che esse rispondano all'esigenza di garantire una maggiore unitarietà alla presenza e alla proiezione internazionali dell'Unione europea. Questa volontà emerge anche dall'approccio più ampio ed inclusivo all'azione esterna dell'Unione proposto dal Trattato. L'azione esterna dell'UE comprende infatti la Politica estera e di sicurezza comune (PESC), la Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) come sua parte integrante, ma anche le aree della cooperazione allo sviluppo, dell'aiuto umanitario, della politica commerciale, dell'allargamento e della politica di vicinato. Inoltre, il Trattato identifica una connessione tra queste aree e alcune politiche tradizionalmente considerate interne all'Unione, ma che hanno una rilevanza per la sua azione esterna: ad esempio quelle relative ai settori dell'energia, dell'ambiente, delle questioni migratorie e così via.

Le norme principali in tema di azione esterna dell'Unione europea sono contenute nel Titolo V del Trattato sull'Unione europea e nella Parte V del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. I principi fondamentali dell'azione internazionale dell'Unione non sono stati alterati dal Trattato di Lisbona e restano quelli che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale (articolo 21.1 TUE). Tuttavia, il Trattato di Lisbona non si limita ad enunciare i principi dell'azione esterna dell'Unione ma indica anche un *modus operandi* per la sua attuazione. Il Trattato prevede infatti che l'Unione si adoperi “per sviluppare relazioni e istituire partenariati” con i paesi terzi e le organizzazioni che condividono gli stessi principi, e fa un esplicito riferimento alla promozione di soluzioni multilaterali ai problemi comuni, in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite (articolo 21.1 TUE).

Il contributo più significativo del Trattato di Lisbona alla definizione dell'azione esterna dell'Unione è la formulazione del principio di “coerenza” – tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche – e l'attribuzione della realizzazione di questo principio al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea, assistiti dall'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza (articolo 21.3 TUE). In questa norma, il Trattato definisce l'ambito di riferimento dell'azione esterna dell'Unione sia in relazione alle politiche che all'architettura istituzionale.

La **Politica estera e di sicurezza comune**, che “riguarda tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune che può condurre a una difesa comune” - è inserita pienamente in questo contesto, ma allo stesso tempo si differenzia dalle altre

² L'Unione europea è ora parte di più di 50 accordi e convenzioni multilaterali nell'ambito delle Nazioni Unite. L'UE ha altresì ottenuto lo status di membro plenipotenziario in numerose conferenze e commissioni ONU, tra le quali la Commissione per lo sviluppo sostenibile (CSD), e organizzazioni quali l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO).

politiche e resta “soggetta a norme e procedure specifiche” (articolo 24.1 TUE). Queste caratteristiche di diversificazione sono meglio specificate nella parte dedicata alla PESC e PSDC del Trattato sull’Unione europea (Articoli 23-46 TUE) e possono sintetizzarsi come segue:

- **prevalenza delle istituzioni a carattere intergovernativo** (il Consiglio europeo e il Consiglio dell’Unione europea) rispetto a quelle a carattere sovranazionale (Commissione europea, Parlamento europeo, Corte di giustizia³) per la sua definizione, mentre la sua attuazione è affidata in prima istanza all’Alto Rappresentante e agli Stati Membri;

- **l’unanimità come regola generale per l’adozione delle decisioni del Consiglio dell’Unione europea e del Consiglio europeo e l’esclusione dell’adozione di atti legislativi.**

Nel tentativo di delineare un quadro coerente di riferimento per la politica estera dell’UE, **il Trattato di Lisbona stabilisce i principi che dovrebbero guidare l’azione degli Stati Membri in questo settore:** un sostegno attivo e senza riserve alla politica estera e di sicurezza dell’Unione e spirito di lealtà e di solidarietà reciproca (articolo 24.3 TUE). Tuttavia, la portata di questa norma va letta in connessione con le due dichiarazioni sulla PESC (13 e 14) allegate all’Atto finale del Trattato di Lisbona, le quali salvaguardano espressamente le responsabilità e i poteri degli Stati Membri nella formulazione e nella condotta delle loro politiche estere, di sicurezza e di difesa, e contengono un riferimento specifico alla rappresentanza nazionale nell’ambito del Consiglio di sicurezza dell’ONU.

Riguardo alla PSDC, il Trattato stabilisce che essa non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri, rispetta gli obblighi degli Stati membri derivanti dalla loro adesione alla NATO, ed è compatibile con la politica di sicurezza e di difesa comune adottata in tale contesto (articolo 42.2 TUE).

I principi definiti dal Trattato di Lisbona per la politica estera e di sicurezza dell’Unione vanno nel senso di un’azione esterna dell’UE più inclusiva, multilaterale e coerente.

Allo stesso tempo, il Trattato mantiene il carattere di specificità del settore, che risiede in ultima analisi nella predominanza di regole e procedure di tipo intergovernativo, rispetto alle altre politiche esterne. Riconoscendo il ruolo cruciale che gli Stati Membri giocano ancora in questo ambito, i legislatori europei hanno cercato di sviluppare una serie di istituzioni e meccanismi che potessero mitigare la preminenza dei governi nazionali e creare un ambiente favorevole per un’azione più

³ Il trattato di Lisbona ha confermato la disposizione che esclude una competenza di principio della Corte di giustizia nelle questioni afferenti la PESC (Articolo 24 TUE). Tuttavia, esso prevede due eccezioni in cui la Corte può esercitare un controllo giurisdizionale: (1) il controllo della legittimità delle misure restrittive adottate dall’Unione nei confronti di persone fisiche o giuridiche (Articolo 275 TFUE); (2) il controllo previsto relativo al rispetto delle attribuzioni delle istituzioni europee relativamente all’attuazione della PESC (Articolo 40 TUE). Inoltre, è possibile richiedere un parere della Corte di giustizia sulla compatibilità di un accordo internazionale con i Trattati istitutivi dell’UE (Articolo 218 TFUE).

unitaria ed efficace dell'UE, sia nel processo decisionale interno che sulla scena internazionale.

1. Le istituzioni e gli organi della PESC

1.1 Il Presidente del Consiglio europeo e l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza

Le principali innovazioni istituzionali del Trattato di Lisbona, in particolare per quanto riguarda la politica estera e di sicurezza dell'Unione, sono unanimemente identificate nell'istituzione di un **Presidente stabile del Consiglio europeo** e di un **Alto Rappresentante (AR)** per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che riveste anche il ruolo di Vice Presidente (VP) della Commissione europea ed è assistito da un **Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE)**.

Il Presidente del Consiglio europeo, eletto dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata con un mandato di due anni e mezzo e rinnovabile una sola volta, rappresenta una figura politica originariamente concepita dai legislatori europei con l'intento di garantire continuità e coerenza all'azione internazionale dell'Unione europea.

Il Presidente del Consiglio europeo è attualmente l'*ex* Primo ministro belga **Herman Van Rompuy**, confermato al suo secondo mandato. Tuttavia, la norma del Trattato che la istituisce **sembra porre l'accento più sul suo ruolo di "Chairman" del Consiglio europeo che su quello di "Ppresident" dell'Unione**.

In particolare, sulla base del Trattato, il Presidente: (a) presiede e anima i lavori del Consiglio europeo; (b) assicura la preparazione e la continuità dei lavori del Consiglio europeo, in cooperazione con il presidente della Commissione e in base ai lavori del Consiglio Affari generali; (c) si adopera per facilitare la coesione e il consenso in seno al Consiglio europeo; (d) presenta al Parlamento europeo una relazione dopo ciascuna delle riunioni del Consiglio europeo (articolo 15.6 TUE).

Il ruolo del Presidente appare molto più rilevante se si analizza in connessione con l'eliminazione della presidenza a rotazione dell'Unione, assegnata ad uno Stato Membro ogni sei mesi prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Nei mesi immediatamente successivi all'adozione del Trattato, le competenze residue della presidenza di turno dell'Unione sono state interpretate in maniera piuttosto estesa, come testimonia il ruolo attivo giocato dai governi spagnolo (nel primo semestre del 2010) e belga (nel secondo semestre del 2010) su questioni quali la rappresentanza dell'Unione europea presso le Nazioni Unite oppure la cooperazione europea in materia di sicurezza e difesa.

Soltanto quando l'Ungheria ha assunto la presidenza di turno (a gennaio del 2011) è stato possibile cogliere appieno la portata di quest'innovazione. Segno eloquente di questo cambio di passo è stata la sostituzione dei presidenti di turno del Comitato politico e di sicurezza (COPS) e della maggioranza dei gruppi di lavoro nel settore PESC/PSDC con il personale del SEAE, direttamente nominato dall'Alto Rappresentante.

A livello politico più alto, bisogna sottolineare che, mentre la presidenza a rotazione è stata abolita per il Consiglio europeo e per il Consiglio Affari esteri, altre formazioni del Consiglio dell'Unione europea e il Comitato dei rappresentanti permanenti (**COREPER**), che è responsabile della preparazione dei lavori del Consiglio, sono ancora presieduti da rappresentanti degli Stati Membri a turnazione semestrale.

Tuttavia, il Presidente del Consiglio europeo ha anche un ruolo cruciale per ciò che concerne la rappresentanza esterna dell'Unione al livello più alto, che condivide con il Presidente della Commissione europea. In particolare, egli “assicura, al suo livello e in tale veste, la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, fatte salve le attribuzioni dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza” (articolo 15.6 TUE).

Dal Trattato emerge dunque un'indicazione di divisione del lavoro tra il Presidente del Consiglio europeo e l'Alto Rappresentante, il quale “rappresenta l'Unione per le materie che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune. Conduce, a nome dell'Unione, il dialogo politico con i terzi ed esprime la posizione dell'Unione nelle organizzazioni internazionali e in seno alle conferenze internazionali” (articolo 27.2 TUE). In ultima analisi, il Trattato non sembra rispondere appieno all'esigenza, più volte espressa dagli interlocutori politici internazionali dell'UE, di identificare un volto unico per la proiezione esterna dell'Unione, e lascia la definizione delle rispettive competenze alla collaborazione pratica tra le due figure. Come ulteriore elemento di complessità, al Presidente della Commissione europea spetta la rappresentanza dell'Unione per altri aspetti delle relazioni esterne dell'Unione, tra i quali la politica commerciale (cfr. *infra* par. 2.5)

Al di là della rappresentanza esterna dell'Unione, l'Alto Rappresentante costituisce una figura ibrida che combina una serie di competenze una volta divise tra:

- **l'Alto Rappresentante per la PESC**, una posizione creata nel 1999 e ricoperta ininterrottamente dall'ex Ministro degli Affari esteri spagnolo ed ex Segretario Generale della NATO Javier Solana fino al 2009;
- **uno dei Vice Presidenti della Commissione europea**, responsabile per le relazioni esterne e incaricato del coordinamento di altri Commissari rilevanti per l'azione esterna dell'Unione europea;
- **il Presidente del Consiglio Affari esteri**, ruolo precedentemente affidato al Ministro degli Affari esteri della presidenza a rotazione dell'UE.

L'AR/VP non ricopre invece il ruolo di Segretario Generale del Consiglio dell'UE, che era unito a quello di Alto Rappresentante per la PESC prima di Lisbona. L'AR/VP ha dunque una doppia affiliazione, essendo nominato dal Consiglio europeo nella sua veste di Alto Rappresentante, ma soggetto all'approvazione del Parlamento europeo in quanto Vice Presidente della Commissione europea. Per quanto riguarda in particolare il settore PESC/PSDC, l'AR/VP guida la Politica estera e di sicurezza comune, contribuisce con le sue proposte all'elaborazione di detta politica e la attua in qualità di mandatario del Consiglio (articolo 27.2 TUE).

Le decisioni relative alla Politica di sicurezza e di difesa comune, comprese quelle inerenti 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 (articolo 42.4 TUE). L'AR/VP dunque condivide il potere di iniziativa con gli Stati Membri nell'ambito della PSDC.

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

Il Trattato prevede che, nell'esecuzione delle sue funzioni, l'Alto Rappresentante si avvalga di un Servizio europeo per l'azione esterna (articolo 27.3 TUE). L'organizzazione e il funzionamento del SEAE, come indicato dal Trattato di Lisbona, sono fissati da una decisione del Consiglio, che delibera su proposta dell'Alto Rappresentante, previa consultazione del Parlamento europeo e previa approvazione della Commissione (articolo 27.3 TUE). **Il SEAE è stato istituito con una decisione del Consiglio il 26 luglio 2010**, seguita da due regolamenti (sul personale e finanziario) e una **risoluzione del Parlamento europeo** per l'adozione del bilancio del Servizio.

Questi atti legislativi hanno concluso un periodo di complessi negoziati, iniziati con una proposta dell'AR/VP sull'istituzione e sul funzionamento del SEAE del 25 marzo 2010 e caratterizzato da un dibattito intenso, soprattutto con gli Stati Membri e il Parlamento europeo. In particolare, il Parlamento è stato assertivo nella definizione del suo ruolo ed è riuscito a trasformare l'obbligo di consultazione previsto dal Trattato in una co-decisione *de facto*⁴. Il SEAE è stato istituito il 1 dicembre 2010 ed è diventato operativo il 1 gennaio 2011, con **il trasferimento di 1.643 funzionari dalla Commissione europea e dal Segretariato generale del Consiglio**.

La regola di un **terzo del personale totale del SEAE** proveniente rispettivamente dal Segretariato Generale del Consiglio, dalla Commissione e dagli Stati Membri sarà applicata con una certa flessibilità, così che nel 2013 i funzionari UE dovrebbero rappresentare il **60% del totale a livello di amministratori (AD)** ed i diplomatici nazionali almeno il 33% del totale, mentre la parte restante sarà coperta da Esperti Nazionali Distaccati dagli Stati Membri⁵. Il Servizio cerca dunque di dare attuazione ad un progetto ambizioso di fondere almeno tre culture differenti: quella comunitaria ereditata dalla Direzione generale per le Relazioni esterne (DG RELEX) e per lo Sviluppo (DG DEVELOPMENT) della Commissione europea, che rappresenta la maggioranza all'interno del Servizio; quella derivata dalla *Policy Unit* e dalle strutture di gestione delle crisi della Direzione Generale E del Segretariato del Consiglio; e le culture diplomatiche nazionali di ventisette Stati Membri⁶.

⁴ G. Quille (2011) "The European External Action Service and the Common Foreign and Security Policy (CSDP)", in E. Greco, N. Pirozzi and S. Silvestri (eds), *EU crisis management: institutions and capabilities in the making*, Quaderni IAI. English series, Number 19.

⁵ A. Missiroli (2010) "The New EU 'Foreign Policy' System after Lisbon: A Work in Progress", in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 15, Issue 4, pp. 427-452.

⁶ M. Lefebvre and C. Hillion (2010) *The European External Action Service: towards a common diplomacy?*, European Policy Analysis, Swedish Institute for European Policy Studies, June, Issue 2010.

L'assetto istituzionale che è seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona non è stata lineare e **l'organigramma del SEAE è cambiato più di dieci volte dal gennaio 2011**. Questa situazione può essere spiegata con la mancanza di indicazioni specifiche all'interno del Trattato di Lisbona relative alla nuova istituzione, ma va analizzata anche alla luce dell'evoluzione che ha caratterizzato la cooperazione europea in materia di politica estera, dalla Cooperazione politica europea alla PESC. L'approccio pragmatico e graduale è sempre stato un tratto distintivo di questo settore d'integrazione, che risente anche della necessità di accomodare gli interessi spesso divergenti dei governi nazionali e delle istituzioni europee. Nell'evoluzione del SEAE, questo è stato esasperato dalla mancanza di una visione strategica sullo sviluppo complessivo della nuova istituzione ed ha lasciato spazio ad iniziative pionieristiche da parte delle istituzioni coinvolte o addirittura di singoli funzionari. **Una revisione dell'assetto organizzativo del Servizio è prevista nel 2013.**

Riguardo **alla struttura del SEAE**, essa è attualmente dotata di un'amministrazione centrale composta dall'Alto Rappresentante e da un sorta di **quadrumvirato**, che include un Segretario generale esecutivo (il diplomatico francese **Pierre Vimont**), un Direttore Generale Amministrativo (l'ex Segretario generale della Commissione europea, il britannico **David O'Sullivan**), un Vice Segretario generale e Direttore Politico (la diplomatica tedesca **Helga Schmid**) e un Vice Segretario Generale per gli Affari inter-istituzionali (il diplomatico polacco **Maciej Popowski**). Il Dipartimento per gli Affari politici, che è posto alle dipendenze del Direttore Politico, è una struttura complessa che include due Divisioni per il Coordinamento politico e la Pianificazione strategica, più una Divisione per il Comitato Politico e di Sicurezza.

Altri elementi cruciali del SEAE sono i **Rappresentanti speciali dell'UE**, che rappresentano l'AR/VP in paesi e regioni caratterizzati da crisi o da conflitti, promuovendo le politiche e gli interessi dell'Unione e contribuendo agli sforzi di consolidamento della pace, della stabilità e dello Stato di diritto.

Anche le strutture di gestione delle crisi, collocate nel Segretariato Generale del Consiglio prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sono state integrate nel SEAE con un legame diretto con l'AR/VP. Queste strutture comprendono il **Comitato militare** (EUMC), il **Centro operativo** (quando attivato) per la conduzione di missioni militari dell'UE (Ops Centre), lo **Staff militare** (*Military Staff*), il **Dipartimento per la gestione delle crisi e la pianificazione** (CMPD) e la **Capacità di pianificazione e condotta civile** (CPCC).

A queste è stata di recente affiancata la **Divisione per la politica di sicurezza e la prevenzione dei conflitti**, originariamente collocata nel Dipartimento per le Questioni globali e multilaterali, che si occupa di non proliferazione, prevenzione dei conflitti, costruzione della pace, mediazione e sanzioni. Infine, il gruppo di strutture collegate alla gestione delle crisi è completato dal Dipartimento per la risposta alle crisi e il coordinamento operativo e dal **Centro di intelligence** (INTCEN), simbolicamente collocati a metà tra le strutture PSDC e l'AR/VP.

Un **Dipartimento tematico per le Questioni globali e multilaterali** affianca **cinque Dipartimenti geografici** per l'Asia e il Pacifico; l'Africa; l'Europa e l'Asia

centrale; il Nord Africa, il Medio oriente, la Penisola araba, l'Iran e l'Irak; le Americhe, ed un Dipartimento per l'Amministrazione e il bilancio.

Infine, il Trattato ha integrato nel SEAE lo **Strumento di politica estera (FPI)**, che gestisce gli strumenti finanziari di assistenza esterna dell'UE relativi alla Cooperazione con i paesi industrializzati, lo Strumento di stabilità, il bilancio PESC, le Azioni di comunicazione e di diplomazia pubblica, e le Missioni di osservazione elettorale. Il Dipartimento FPI è gestito dalla Commissione, ma collocato all'interno del SEAE: la Commissione rimane responsabile per l'attuazione di questi strumenti, ma agisce sotto la responsabilità dell'AR/VP nella sua capacità di Vice Presidente della Commissione. La programmazione di altri strumenti, quali il Fondo europeo di sviluppo e lo Strumento per il vicinato europeo, è condivisa tra SEAE e Commissione, ma l'attuazione resta affidata ai relativi Servizi della Commissione e posta sotto la responsabilità del Commissario di riferimento (cfr. *infra* par. 3.2).

Infine, **il Trattato stabilisce che il Servizio operi in collaborazione con i servizi diplomatici degli Stati Membri** (articolo 27.3 TUE). Questa norma risulta particolarmente rilevante in relazione a quei settori che sono ancora gestiti dalle diplomazie nazionali: i servizi consolari (tra i quali i visti Schengen), di rapporto ed intelligence, di coordinamento dell'aiuto umanitario ed evacuazione dei cittadini UE in caso di crisi o disastri naturali. Una costante interazione tra SEAE e capitali nazionali, così come tra le Delegazioni UE e le ambasciate degli Stati Membri, è fondamentale al fine di ridurre il rischio di avere “ventisette più una” diplomazie al servizio dell'UE.

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

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

Le nuove Delegazioni si occupano anche di rappresentare la politica estera dell'Unione, avendo acquisito le competenze che prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona erano affidate allo Stato che deteneva la Presidenza semestrale dell'Unione. In sostanza, **la Delegazione dell'UE in un paese terzo coordina e rappresenta le posizioni dell'Unione per l'intera gamma delle sue funzioni**. Questo non significa certo che le Delegazioni dell'Unione stiano per sostituirsi alle rappresentanze diplomatiche dei paesi membri, tuttavia queste ultime dovranno collaborare in modo sinergico con le prime, come richiesto dall'art. 32 TUE. Inoltre, il fatto che le posizioni di politica estera dell'UE siano ora rappresentate da diplomatici dell'Unione, piuttosto che da diplomatici nazionali a rotazione semestrale,

è un elemento che favorisce la percezione dell'Unione da parte dei paesi terzi come attore relativamente più unitario e credibile.

Una delle maggiori sfide che hanno caratterizzato **la trasformazione delle Delegazioni della Commissione in Delegazioni dell'Unione europea** ha riguardato la questione del **coordinamento e della rappresentanza della posizione comune europea presso le organizzazioni internazionali** in materia di competenze concorrenti tra l'UE e gli Stati Membri. Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Commissione europea era rappresentata in varie forme presso le organizzazioni Internazionali. Ad esempio, faceva parte di vari organi gestionali e consultivi in seno ad organizzazioni quali l'Organizzazione mondiale per la sanità (OMS) ed aveva lo *status* di osservatore presso una serie di convenzioni internazionali, come ad esempio la Convenzione di Ottawa sulle mine antiuomo.

Si poneva dunque la questione se lo *status* che la Commissione deteneva presso tali organizzazioni e convenzioni dovesse passare alle delegazioni dell'UE⁷. Queste avrebbero dovuto farsi carico di una serie di attività connesse con i compiti di coordinamento e di rappresentanza della posizione comune, come redigere le prime bozze di dichiarazioni comuni, presiedere le riunioni di coordinamento, fungere da mediatore tra le varie posizioni degli Stati Membri e riportare ai relativi gruppi di lavoro basati a Bruxelles.

In sostanza, le nuove Delegazioni dovevano assumere funzioni prima detenute dalla presidenza, dalla Commissione e dal Segretariato del Consiglio. Tuttavia, non tutti gli Stati Membri si sono trovati d'accordo con questa interpretazione del Trattato. In sostanza, hanno obiettato che, poiché le dichiarazioni di cui sopra, che una volta impegnavano solo la Commissione, impegnano ora l'Unione europea nel suo complesso, richiedono un elevato grado di coordinamento fra gli Stati Membri.⁸

Il **Ministero degli esteri britannico** è giunto a diramare, nell'estate 2011, un'istruzione ai propri diplomatici, che prevedeva nientemeno che il blocco di tutte le dichiarazioni che non contenessero la precisazione secondo la quale la Delegazione dell'UE parla a nome dell'Unione nelle aree di sua competenza previo accordo con gli Stati Membri. **L'impasse, che è al contempo politico e giuridico**, non sembra essere stato risolto nemmeno in seguito all'accordo tra la Commissione ed il Servizio europeo per l'azione esterna, raggiunto nel gennaio 2012⁹.

In sintesi, come è stato riconosciuto anche dai rapporti dello stesso SEAE¹⁰, mentre l'adattamento delle Delegazioni alle nuove disposizioni del Trattato di Lisbona si è

⁷ D. Spence and D. Allen, *From Maastricht to Lisbon: An Uncomfortable Transition for the Delegation of the EU in Geneva*, Paper presented at the Clingendael Workshop on EU External Representation and the reform of International Contexts: Practices after Lisbon 21-22 February 2012, p. 12.

⁸ *Cit.*

⁹ *Working Arrangements between Commission Services and the EEAS in relation to EEAS issues*. Ref. Ares (2012) 41133 – 13 /01 / 2012.

¹⁰ Cfr., in particolare, EEAS, *EU diplomatic representation in third countries – second half of 2011*, 11808/2/11 REV 2, Brussels, 25 November 2011, and EEAS, *EU diplomatic representation in third countries – first half of 2012*, 18975/11, Brussels, 22 December 2011.

rivelato efficace nel caso dei rapporti bilaterali, non altrettanto si può dire con riferimento a quelli multilaterali.

Tutta una serie di problematiche giuridiche, legate in particolar modo alla divisione di competenze tra l'Unione europea e gli Stati Membri, nonché alla difficoltà di adattarsi ai complessi meccanismi istituzionali delle organizzazioni internazionali, hanno ostacolato la trasformazione delle delegazioni della Commissione in Delegazioni dell'UE presso le organizzazioni internazionali. Inoltre, gli stessi paesi terzi hanno avuto difficoltà a comprendere la portata di queste trasformazioni e, di conseguenza, a sostenere le richieste dell'Unione per ottenere uno status rafforzato per le proprie delegazioni, come è avvenuto presso le Nazioni Unite.¹¹

1.4 La Commissione europea

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

Con l'avvento del Servizio europeo per l'azione esterna, molte competenze della Commissione sono state integrate nel nuovo Servizio, come dimostra il fatto che la Direzione generale per le Relazioni esterne, la c.d. **DG RELEX**, è stata quasi interamente trasferita nel nuovo organo creato dal Trattato di Lisbona. L'integrazione non è avvenuta però completamente, nel senso che la Commissione continua a gestire da sola una serie di politiche esterne (sviluppo, allargamento, commercio, assistenza umanitaria), mentre in altri casi ne esercita la gestione insieme con il SEAE, come avviene ad esempio nel caso della Politica europea di vicinato (PEV), al quale si rimanda *infra* al par. 3.2.

Inoltre, continua a rivestire un ruolo importante nella **gestione della dimensione esterna delle politiche interne**, come ad esempio ambiente, energia, ecc. In tutti questi casi la nuova questione che si pone è se Commissione e SEAE riusciranno ad instaurare un *modus operandi* collaborativo, creando delle efficaci sinergie. In caso contrario, il raggiungimento della tanto agognata coerenza orizzontale – relativa cioè alle varie articolazioni interne alle istituzioni ed organi dell'Unione europea - nell'azione esterna dell'Unione europea sarebbe pregiudicato. Inoltre, si correrebbe il rischio che la dicotomia tra Commissione e Consiglio, tipica del periodo pre-Lisbona, sia sostituita da una nuova dicotomia, questa volta tra Commissione e SEAE.

¹¹ Per una disamina della questione relativa all'ottenimento di uno status rafforzato per l'Unione europea, che permettesse al Presidente dell'Ue di rappresentare l'Ue in seno all'Assemblea generale delle Nazioni Unite su un piano di parità rispetto ai rappresentanti degli Stati ONU cfr. E. Drieskens, "What's in a Name? Challenges to the Creation of EU Delegations", *The Hague Journal of Diplomacy*, 7 (2012), pp. 62-63.

Garante della coerenza tra Commissione e SEAE e tra le diverse articolazioni della Commissione con rilevanza esterna è l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, nella sua capacità di Vice Presidente della Commissione stessa. A questa figura è infatti demandato il coordinamento delle relazioni esterne della Commissione.

In particolare, nell'aprile 2010 è stato creato il **Gruppo di Commissari per le Relazioni esterne**, guidato per l'appunto da **Catherine Ashton**, che funge da primus inter pares all'interno del gruppo¹² e comprendente i seguenti commissari: **Stefan Füle** (allargamento e Politica europea di vicinato), **Kristalina Georgieva** (cooperazione internazionale, aiuto umanitario e risposta alle crisi), **Andris Piebalgs** (sviluppo), **Karel de Gucht** (commercio) e **Olli Rehn** (affari economici e monetari).

Inoltre, con l'esclusione del settore della PESC e di altri casi previsti esplicitamente dal Trattato, la Commissione è tenuta ad assicurare la rappresentanza esterna dell'UE, ai sensi dell'art. 17 TUE. Questo significa che è responsabilità dei servizi della Commissione rappresentare l'UE nelle materie esterne di sua competenza (commercio, sviluppo, ecc.) e nella dimensione esterna delle politiche interne (energia, ambiente, trasporti, immigrazione, ecc.). Al livello politico, sarà il Commissario corrispondente a farsi carico della rappresentanza.¹³ Più complessa è la situazione quando la materia ricade in parte sotto la PESC ed in parte sotto altre politiche, come ad esempio le questioni climatiche discusse in seno alle conferenze delle Nazioni Unite sul **cambiamento climatico** o **le questioni attinenti alla cooperazione su scala globale** discusse in seno al G20.

Il fatto che l'Alto Rappresentante, che detiene la rappresentanza della PESC, sia anche Vice Presidente della Commissione, dovrebbe facilitare le cose,¹⁴ ma non sempre questo avviene automaticamente. Al più alto livello politico, mentre la rappresentanza in ambito PESC è affidata al Presidente del Consiglio europeo, quella nelle altre materie è invece affidata al Presidente della Commissione. Spesso negli incontri al vertice, soprattutto quelli di carattere multilaterale, sono trattate entrambe le questioni e dunque l'UE è rappresentata sia dal Presidente del Consiglio europeo sia dal Presidente della Commissione.

1.5 Il Parlamento europeo

Il ruolo del Parlamento europeo in materia di politica estera è tradizionalmente stato marginale. Anche il progressivo rafforzamento dei poteri del Parlamento, che è stato una costante di tutte le modifiche dei Trattati da Maastricht a Lisbona, non ha riguardato direttamente la PESC. Tuttavia, occorre considerare come, da un lato, nell'attuazione del Trattato di Lisbona, il Parlamento abbia saputo negoziare in maniera efficace e credibile con le altre istituzioni ed organi, tanto da

¹² S. Duke, "The European External Action Service: Antidote against Incoherence?", *European Foreign Affairs Review*, Vol.17, Issue 1, February 2012, pp. 52-53.

¹³ P. M. Kaczyński, *Swimming in Murky Waters. Challenges in Developing the EU's External Representation*, FIIA Briefing Paper 88 • September 2011, p.4.

¹⁴ *Cit.*

rafforzare nella sostanza i propri poteri informativi e consultivi in materia di politica estera, di sicurezza e difesa europea. Dall'altro, bisogna sottolineare come alcune nuove disposizioni del Trattato di Lisbona, pur non concernendo esplicitamente la Politica estera, di sicurezza e difesa, hanno comunque accresciuto il potere internazionale del Parlamento europeo.

L'attuale articolo 36 TUE afferma che *“L'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza consulta regolarmente il Parlamento europeo sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della politica estera e di sicurezza comune e della politica di sicurezza e di difesa comune e lo informa dell'evoluzione di tali politiche”*. Il precedente articolo (articolo 21 TUE) riferiva l'obbligo di consultazione alla Presidenza semestrale. In effetti, l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, con “l'unione personale” delle cariche di Alto Rappresentante per la PESC e di Commissario per le Relazioni Esterne, ha reso più evidente la necessità di un controllo del Parlamento sulla nuova figura istituzionale¹⁵.

Il nuovo Alto Rappresentante/Vice Presidente della Commissione, insieme con il Presidente e gli altri membri della Commissione, è soggetto ad un voto di assenso da parte del Parlamento europeo. Inoltre, **giòva ricordare che, prima che il Parlamento approvi la nuova Commissione, ogni candidato Commissario viene audito dalla competente commissione parlamentare.**

Al di là delle disposizioni dei Trattati, bisogna ricordare come il Parlamento europeo abbia ottenuto un rafforzamento dei poteri di controllo in materia di politica estera, sicurezza e difesa in seguito ai negoziati condotti con il Consiglio e l'AR/VP sulla creazione del SEAE.

Benché la decisione del Consiglio del 26 luglio 2010 sull'organizzazione ed il funzionamento del SEAE non contemplasse alcun ruolo per il Parlamento, quest'ultimo aveva **un potere di co-decisione** e, quindi, di veto, sulle proposte di regolamenti (sul personale e finanziario), nonché sul bilancio del nuovo Servizio. Nel corso dei negoziati inter-istituzionali sulla creazione del servizio diplomatico europeo, **il Parlamento è riuscito a collegare i propri poteri consultivi sulla decisione con i poteri di co-decisione** sui due regolamenti e sul bilancio del Servizio, ottenendo una serie di **importanti concessioni dal Consiglio e dall'AR/VP.**

A questo scopo, è utile ricordare la **Dichiarazione dell'AR/VP sulla Responsabilità democratica**, allegata alla **risoluzione del Parlamento europeo dell'8 luglio 2010**. In questa Dichiarazione, viene riaffermato che l'Alto Rappresentante/Vice Presidente si impegna a ricercare le opinioni del Parlamento sui principali aspetti e scelte di base della PESC. In particolare, tutti gli scambi di vedute che possano condurre all'adozione di mandati e strategie nella sfera della PESC devono aver luogo in un formato appropriato. Ad esempio, la pratica di tenere incontri

¹⁵ Per una disamina più articolata dei poteri formali ed informali del Parlamento europeo rispetto alla Psdc, cfr. M. Comelli, “The Democratic Accountability of the CSDP and the Role of the European Parliament”, in E. Greco, N. Pirozzi and S. Silvestri (eds.), *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making*, IAI Quaderni English Series No. 19, November 2010, http://www.iai.it/pdf/Quaderni/Quaderni_E_19.pdf

consultivi congiunti sarà rafforzata ed i briefing che verranno dati nel corso di questi incontri si focalizzeranno sulle missioni finanziate dal bilancio dell'Unione europea.

Inoltre, nel caso in cui l'AR/VP fosse impossibilitato a partecipare ai dibattiti in plenaria sulla PESC/PSDC, il Parlamento ha insistito ed ottenuto che Catherine Ashton sia sostituita da un rappresentante della Presidenza a rotazione o del trio di Presidenze, avendone informato il Parlamento. Vengono inoltre confermate le disposizioni dell'accordo inter-istituzionale del 2002, che prevedevano una limitata possibilità di accesso per i membri del Parlamento europeo a documenti contenenti informazioni di carattere confidenziale in materia di PESC e PSDC.¹⁶

Rispetto all'accordo del 2002, vengono ampliate le possibilità per i parlamentari europei di accesso ai documenti di carattere confidenziale, che vengono trasmessi dall'Alto rappresentante su richiesta del Presidente della Commissione Affari esteri del Parlamento o del Presidente del Parlamento. La Dichiarazione sulla responsabilità democratica conferma altresì l'applicazione *in toto* della nuova procedura di bilancio introdotta dal Trattato di Lisbona al bilancio PESC, che deve essere caratterizzato da maggiore trasparenza, in modo da rendere possibile l'identificazione delle spese per le maggiori missioni PSDC al suo interno.

Con riguardo al secondo punto, l'articolo 218.6 del TFUE nella versione modificata dal Trattato di Lisbona dispone che i trattati internazionali stipulati dall'Unione europea nelle materie per le quali è prevista **la procedura legislativa ordinaria sul piano interno**, necessitano della previa approvazione del Parlamento europeo. E' stato ai sensi di questa disposizione che l'11 febbraio 2010, a poco più di due mesi dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il Parlamento ha potuto rigettare un Accordo concluso tra l'Unione europea e gli Stati Uniti il 30 novembre 2009 sul trasferimento dei dati bancari verso gli Stati Uniti per finalità antiterroristiche, meglio conosciuto come Accordo "SWIFT".

L'Assemblea di Strasburgo ha ritenuto, infatti, che l'accordo SWIFT non tenesse in debito conto i diritti di *privacy* dei cittadini europei, i cui dati bancari avrebbero dovuto essere trasmessi alle autorità americane senza sufficienti garanzie circa un loro utilizzo in linea con il diritto alla riservatezza previsto dalla legislazione dell'Unione e degli Stati Membri. Alla fine, il Parlamento ha dato il proprio assenso ad un nuovo testo che prevede maggiori garanzie per i cittadini dell'UE, entrato in vigore il primo agosto 2010.

Sempre con riferimento al **ruolo del Parlamento europeo** in materia di accordi internazionali, occorre rilevare come, ai sensi dell'articolo 218.10 TFUE, questo debba essere "immediatamente e pienamente informato in tutte le fasi della procedura". Ai fini di rendere realmente operativa questa disposizione, il Parlamento

¹⁶ *Accordo interistituzionale del 20 novembre 2002 tra il Parlamento europeo e il Consiglio relativo all'accesso da parte del Parlamento europeo alle informazioni sensibili del Consiglio nel settore della politica di sicurezza e di difesa* in Gazzetta ufficiale n. C 298 del 30/11/2002 pag. 0001 – 0003.

ha cercato di specificarla nel **nuovo accordo-quadro con la Commissione, negoziato e firmato nel 2010**¹⁷.

In particolare, il nuovo accordo prevedeva che:

1) Non solo il Parlamento europeo dev'essere pienamente ed immediatamente informato in tutte le fasi della procedura, comprese quella relativa alla definizione delle direttive del negoziato, ma i suoi commenti devono essere tenuti debitamente in conto da parte della Commissione nelle varie fasi del negoziato. Questa deve spiegare se e come le richieste del Parlamento siano state incorporate nei testi durante i negoziati. Nel caso in cui non siano state accolte, la Commissione è tenuta ad indicarne i motivi (art. 24);

2) al Parlamento europeo dev'essere consentito l'accesso a tutti i documenti, compresi quelli negoziali

3) quando la Commissione rappresenta l'Unione in conferenze internazionali, essa facilita la partecipazione, di una delegazione di deputati del Parlamento europeo, in qualità di osservatori, alle delegazioni dell'Unione, in modo che lo stesso sia immediatamente e pienamente informato sullo svolgimento della conferenza (art. 25).

Ovviamente, queste disposizioni si applicano alle relazioni tra il Parlamento e la Commissione. In ogni caso, la reazione del Consiglio rispetto al testo finale dell'accordo interistituzionale tra Parlamento e Commissione non è stato positivo. Il Consiglio ha, infatti, dichiarato la propria intenzione di sottoporre alla Corte di Giustizia tutti gli atti adottati in applicazione dell'accordo quadro inter-istituzionale che riterrà essere contrari ai propri interessi.

2. Due casi studio post-Lisbona

2.1 La Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) nel Trattato di Lisbona

La Politica europea di sicurezza e difesa (PESD), lanciata ufficialmente con il Consiglio europeo di Colonia del 1999, viene rinominata Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) nel Trattato di Lisbona. L'obiettivo della PSDC resta quello di dotare l'Unione di capacità civili e militari per la prevenzione dei conflitti e la gestione delle crisi, contribuendo così al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, conformemente alla Carta delle Nazioni Unite (articolo 42 TUE). Per facilitare il raggiungimento di questi obiettivi, il Trattato introduce una serie di norme che dovrebbero facilitare la cooperazione tra gli Stati Membri e tra questi e le istituzioni europee nel settore della sicurezza e della difesa.

La prima novità concerne l'estensione dei cosiddetti “**compiti di Petersberg**”, ovvero una serie di azioni che l'UE è chiamata svolgere al di fuori dei propri confini attraverso l'utilizzo di capacità civili e militari. Elaborati dall'Unione dell'Europa

¹⁷ *Accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea*, Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, L 304, 20 novembre 2010, pp. 47-62. Cfr. anche A. Herranz-Surrallés, *The Contested 'Parliamentarisation' of EU Foreign and Security Policy. The role of the European Parliament following the introduction of the Treaty of Lisbon*, Peace Research Institute Frankfurt (PRIF)-Report No. 104, <http://hsfk.de/fileadmin/downloads/prif104.pdf>, p. 18.

occidentale (UEO) nel 1992 e attribuiti all'UE per la prima volta col Trattato di Amsterdam, originariamente comprendevano:

- le missioni umanitarie e di soccorso;
- le attività di mantenimento della pace (*peacekeeping*);
- le missioni di unità di combattimento nella gestione di crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace (*peace-enforcement*).

Il **Trattato di Lisbona** riprende questa lista, aggiungendovi:

- le **azioni congiunte in materia di disarmo**;
- le **missioni di consulenza ed assistenza in materia militare**;
- le **missioni di prevenzione dei conflitti**;
- le **operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti** (*peacebuilding*).

Inoltre, il Trattato precisa che tutte queste missioni possono contribuire alla lotta contro il terrorismo, anche tramite il sostegno a paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio (articolo 43.1 TUE). Analizzando la gamma di compiti introdotti dal Trattato, è possibile delineare alcune indicazioni sul mutamento della percezione delle minacce alla sicurezza intervenuta in Europa e l'evoluzione delle modalità di gestione delle crisi da parte dell'UE. Adesso l'UE riserva un'attenzione maggiore alle minacce alla sicurezza che provengano dagli Stati deboli e dagli attori non statuali, mettendo l'accento sul disarmo, la consulenza ed assistenza militare, ed il sostegno ai paesi terzi nella lotta al terrorismo.

Ciò si è già tradotto a livello operativo in **una crescente predisposizione ad azioni di disarmo, smobilitazione e reintegro degli ex combattenti, riforma del settore della sicurezza, monitoraggio e consulenza agli Stati interessati da crisi o da conflitti**. Va anche sottolineato il passaggio da compiti tradizionali di *peacekeeping* e *peace-enforcement* verso azioni di prevenzione dei conflitti e di stabilizzazione post-conflitto.

In riferimento alle modalità di attuazione di questi compiti, il Trattato prevede una forma di **“cooperazione strutturata permanente”** fra gli Stati membri che rispondano a criteri più elevati in termini di capacità militari e che abbiano sottoscritto impegni più vincolanti in materia di capacità militari ai fini delle missioni più impegnative (articolo 42.6TUE). Le decisioni relative all'istituzione della cooperazione strutturata permanente, così come all'autorizzazione e alla sospensione della partecipazione di uno Stato, vengono prese dal Consiglio a maggioranza qualificata, in deroga al principio dell'unanimità da sempre applicato alla PESC e in particolare alle questioni aventi implicazioni militari o nel settore della difesa (articolo 46 TUE).

A differenza delle cooperazioni rafforzate, non è stabilita alcuna soglia minima di partecipanti. Il Protocollo sulla cooperazione strutturata permanente allegato al Trattato di Lisbona individua due **obiettivi principali: (1) procedere più intensamente allo sviluppo** delle capacità di difesa, anche attraverso la partecipazione a forze multinazionali, ai principali programmi europei di

equipaggiamento e all'attività dell'Agenzia europea per la difesa; e (2) assicurare la **partecipazione ai cosiddetti “battlegroups” o “gruppi tattici dell'UE”**¹⁸.

Per quanto riguarda quest'ultimo obiettivo, va sottolineato che l'UE dispone già dal gennaio 2007 di due gruppi tattici in *stand-by* ogni sei mesi e che la maggior parte degli Stati Membri (con le uniche eccezioni di Danimarca e Malta) si sono dotati delle capacità necessarie per contribuirvi. Tuttavia, nonostante negli ultimi anni si siano presentate numerose occasioni per il dispiegamento dei gruppi tattici in missioni dell'UE, soprattutto nel continente africano, la mancata volontà politica degli Stati di intervenire e le divergenze sulle modalità del loro impiego ne hanno impedito l'utilizzo.

L'altro obiettivo menzionato nel Protocollo riguarda il mercato della difesa europea e il processo di sviluppo della capacità militari. Queste rappresentano le due più grandi sfide che attendono l'UE sulla strada verso la sua affermazione come attore militare credibile. Da un lato, il mercato della difesa rimane estremamente frammentato, caratterizzato da alti costi dei prodotti e da inutili duplicazioni tecnologiche, nonché dominato da aziende scarsamente competitive a livello internazionale¹⁹. Dall'altro, lo sviluppo delle capacità militari dell'UE resta indissolubilmente legato ai contributi volontari degli Stati Membri, mentre manca una reale guida a livello strategico europeo. Nonostante l'impegno iniziale dei maggiori Stati Membri a dare vita a nuove forme di cooperazione in questo settore e alle iniziative lanciate dalle presidenze spagnola e belga dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, manca ancora il consenso necessario ad attivare la cooperazione strutturata permanente.

Tra le innovazioni principali nel settore della sicurezza e della difesa, il Trattato di Lisbona introduce per la prima volta una **“clausola di difesa collettiva”**. Tale clausola prevede che, qualora uno Stato Membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità con l'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite (articolo 42.7 TUE). In precedenza gli Stati europei avevano sottoscritto impegni simili soltanto nell'ambito della UEO e della NATO.

Tuttavia, la norma del Trattato di Lisbona include alcune avvertenze importanti relative alla sua attuazione. In particolare, **l'adempimento dell'obbligo** sancito dal Trattato di intervenire in soccorso di un Paese vittima di aggressione armata **non può pregiudicare:**

¹⁸ L'idea dei “battlegroups” o “gruppi tattici” è stata lanciata da un'iniziativa franco-britannica nel 2004. Un gruppo tattico è costituito da circa 1.500 uomini e da una serie di elementi di supporto, schierabili entro 15 giorni e fino a tre mesi. Il gruppo tattico può essere formato da una nazione-quadro oppure da una coalizione multinazionale di Stati membri, con la possibile associazione di Paesi candidati o alleati. Il compito attribuito a questi gruppi tattici è quello di condurre missioni ad alta intensità in ambiente ostile ed in teatri di crisi lontani, prima di essere eventualmente raggiunti o sostituiti da un'operazione più ampia, europea o delle Nazioni Unite. Dal gennaio 2007, l'UE dispone di due gruppi tattici in *stand-by* ogni sei mesi.

¹⁹ S. Biscop and J. Coelmont (2011) “CSDP and the ‘Ghent Framework’: The Indirect Approach to Permanent Structured Cooperation?”, in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 16, Issue 2, pp. 149-167.

- né il carattere specifico della politica di sicurezza e difesa di taluni Stati membri, con riferimento implicito agli Stati neutrali;
- né la conformità degli impegni e della cooperazione in questo settore nell'ambito della Nato, che resta, per gli Stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva.

Accanto a questa norma, il Trattato di Lisbona prevede anche una “**clausola di solidarietà**” (articolo 222 TFUE), secondo la quale l'Unione e gli Stati Membri agiscono congiuntamente qualora uno di questi ultimi sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo. Questa clausola rappresenta il culmine di un processo cominciato a Siviglia nel giugno del 2002 con la Dichiarazione del Consiglio europeo sul contributo di PESC e PESD alla lotta contro il terrorismo ed è stata alimentata dagli attentati terroristici alla stazione dei treni di Madrid (2004) e nella metropolitana di Londra (2005). Le modalità di attuazione della clausola di solidarietà sono definite da una decisione del Consiglio adottata a maggioranza qualificata (o all'unanimità se la decisione ha implicazioni nel settore della difesa).

Il Trattato di Lisbona istituisce anche una nuova competenza dell'UE in materia di protezione civile (articolo 6 TFUE). Le disposizioni contenute nell'articolo 196 del Trattato incoraggiano la cooperazione tra gli Stati membri al fine di rafforzare l'efficacia dei sistemi di prevenzione e protezione dalle calamità naturali o provocate dall'uomo e precisano che l'azione dell'UE è intesa a:

- sostenere e completare l'azione degli Stati membri a livello nazionale, regionale e locale concernente la prevenzione dei rischi, la preparazione degli attori della protezione civile negli Stati membri e l'intervento in caso di calamità naturali o provocate dall'uomo all'interno dell'Unione;
- promuovere una cooperazione operativa rapida ed efficace all'interno dell'Unione tra i servizi di protezione civile nazionali;
- favorire la coerenza delle azioni intraprese a livello internazionale in materia di protezione civile.

Infine, l'articolo 42 del Trattato sull'Unione Europea prevede l'istituzione di un'**Agenzia nel settore dello sviluppo delle capacità di difesa, della ricerca, dell'acquisizione e degli armamenti**, la cosiddetta **Agenzia europea per la difesa** (AED). Sebbene l'AED rientri tra le innovazioni del Trattato di Lisbona, la sua istituzione risale al luglio del 2004. Vi partecipano tutti gli Stati membri dell'Unione Europea, ad eccezione della Danimarca. L'AED, che ha sede a Bruxelles, è posta sotto l'autorità e il controllo politico del Consiglio dell'UE, con a capo l'Alto Rappresentante. L'organo decisionale dell'AED è il Comitato direttivo, che è composto da un Rappresentante di ciascuno degli Stati Membri partecipanti e da un Rappresentante della Commissione. Gli obiettivi principali perseguiti dall'AED sono:

- migliorare le capacità militari dell'UE. Nell'ottobre del 2006, l'AED ha prodotto un *Long Term Vision Report*, che elabora una serie di scenari di intervento delle future missioni dell'UE e individua alcuni obiettivi politico-militari per lo sviluppo delle capacità europee da qui al 2025;

- promuovere la cooperazione europea nel settore degli armamenti;
- rafforzare la base industriale e tecnologica del settore della difesa europea e creare un mercato europeo della difesa che sia competitivo. Ad esempio, nel 2005 i Ministri della Difesa degli Stati partecipanti all’AED hanno sottoscritto un Codice di Condotta (volontario, intergovernativo e non vincolante) sugli acquisti di equipaggiamenti militari, teso ad introdurre una maggiore trasparenza e concorrenza negli appalti pubblici della difesa che hanno per oggetto materiali sensibili che rientrano nella fattispecie disciplinata dall’art. 346 del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea;
- promuovere le attività di ricerca al fine di rafforzare il potenziale industriale e tecnologico dell’Europa in questo settore.

Come riportato sopra, il Trattato di Lisbona affida all’AED anche una serie di nuovi compiti collegati all’istituzione della cooperazione strutturata permanente, soprattutto in termini di sviluppo dei programmi di cooperazione nell’ambito delle capacità militari, monitoraggio dei progressi compiuti e dei contributi assicurati dagli Stati partecipanti, e coordinamento tra Stati partecipanti e non partecipanti.²⁰ Tuttavia, l’efficace attuazione del mandato dell’Agenzia come previsto dai legislatori europei dipenderà in ultima analisi dal livello di impegno – sia finanziario che politico – che gli Stati Membri saranno disposti ad investire nel suo funzionamento.

2.2 La Politica europea di vicinato (PEV)

Benché lanciata già nel 2003 e divenuta operativa l’anno seguente con l’approvazione dei primi piani d’azione, la **Politica di vicinato trova una propria base giuridica solamente con il Trattato di Lisbona**. In particolare, l’art. 8, paragrafo 1 TUE dispone che “l’Unione sviluppa con i paesi limitrofi relazioni privilegiate al fine di creare uno spazio di prosperità e buon vicinato fondato sui valori dell’Unione e caratterizzato da relazioni strette e pacifiche basate sulla cooperazione”.

La prima considerazione che si può trarre rispetto all’art. 8 concerne la sua **collocazione all’interno del Trattato sull’Unione europea**. Tale articolo, infatti, è collocato tra le disposizioni comuni e non più accanto all’articolo sull’allargamento (art. 49 TUE), che si trova invece tra le disposizioni finali. Tale cambiamento di posizione all’interno del Trattato potrebbe discendere dalla volontà dei legislatori europei di separare la Politica di vicinato dalla politica di allargamento, pur essendo la creazione della prima fortemente connessa con la seconda. Nel corso degli anni, tuttavia, le crescenti difficoltà interne dell’Unione da una parte, e la regressione dei paesi del vicinato (orientale) rispetto ai processi di democratizzazione dall’altra, hanno convinto entrambe le parti che la prospettiva di adesione per i paesi del vicinato, anche i più avanzati, è prematura. Inoltre, l’art. 8 non si trova all’interno delle disposizioni relative all’azione esterna dell’Ue. Dal punto di vista giuridico,

²⁰ F.-C. Chang (2011) “European Defence Agency – Motor of Strengthening the EU’s Military Capabilities?”, in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 16, Issue 2, pp. 59-87.

dunque, Pev e azione esterna dell'Unione rimangono formalmente separate, tuttavia, come vedremo, dal punto di vista istituzionale la Pev risulta di fatto fortemente connessa con l'organo che *par excellence* si occupa dell'azione esterna, cioè il Servizio europeo per l'azione esterna.

L'art. 8 stabilisce espressamente una competenza dell'Unione a sviluppare relazioni con i paesi vicini, e la formula in termini di obbligo (nella versione inglese viene significativamente utilizzata la parola "shall"²¹: "*The Union shall develop a special relationship with neighbouring countries...*"). Inoltre, è interessante notare come, a differenza dei documenti della Commissione, del Consiglio e del Consiglio europeo, che facevano sempre riferimento a valori condivisi dall'Unione e dai suoi vicini, l'art. 8 fa riferimento ai soli valori dell'Unione. Quello che però ci interessa particolarmente in questa sede è notare come la Politica europea di vicinato (PEV) rappresenti **un caso molto significativo delle innovazioni istituzionali apportate dal Trattato di Lisbona**, in particolare per quanto attiene alla divisione dei compiti ed al coordinamento tra Commissione e SEAE. Infatti, mentre nella situazione pre-Lisbona questa politica veniva elaborata e gestita quasi completamente all'interno della Commissione, da parte del Commissario per le Relazioni esterne ed i relativi servizi, ora la PEV viene elaborata dal Commissario per la Politica europea di vicinato e l'allargamento e dall'Alto Rappresentante.

Le comunicazioni sulla PEV, come ad esempio quella relativa alla revisione del maggio 2011 e quella relativa alla valutazione dei risultati della PEV sono state redatte congiuntamente dalla Commissione e dall'Alto Rappresentante. In realtà, soprattutto per quanto riguarda il livello dei servizi, l'organizzazione istituzionale risulta quantomeno barocca. Mentre prima dell'entrata in vigore di Lisbona era la DG RELEX che si occupava dell'elaborazione e della gestione della PEV, attualmente la competenza è passata al SEAE. Il fatto è che in materia di PEV i funzionari del SEAE rispondono sia al **Commissario Füle**, responsabile della **Politica di vicinato** (oltre che dell'allargamento), sia all'**Alto Rappresentante Ashton**.

Vi è poi la complessa questione della programmazione e gestione dello strumento finanziario della Politica di vicinato, cioè l'*European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI)* o Strumento europeo di vicinato e partenariato. La già citata Decisione del Consiglio del 26 luglio 2010, relativa all'organizzazione ed al funzionamento del SEAE afferma all'articolo 9.2 che "spetta all'Alto Rappresentante il coordinamento politico globale dell'azione esterna dell'Unione europea, assicurandone l'unità, la coerenza e l'efficacia, in particolare attraverso gli strumenti di assistenza esterna".

Ciò non significa tuttavia, come era stato in un primo tempo proposto dalla Ashton in una precedente bozza di decisione, che all'Alto Rappresentante spettano le decisioni in materia di strumenti finanziari per l'azione esterna e alla Commissione la mera attuazione. Come afferma l'articolo 9.5 della Decisione del Consiglio, per

²¹ C. Hillion, "Coherence and inter-institutional co-ordination in EU relations with its neighbours: The latent contribution of Article 8 TEU" in E. Fabry (directed by), *Think Global - Act European. Thinking Strategically about the EU external action*, Notre Europe - Jacques Delors Institute, Paris forthcoming March 2013

quanto riguarda lo Strumento europeo di vicinato e partenariato, “le proposte, comprese quelle inerenti a modifiche dei regolamenti di base e dei documenti di programmazione [...], sono elaborate congiuntamente dai servizi competenti del SEAE e della Commissione sotto la responsabilità del Commissario responsabile della politica di vicinato e sono presentate congiuntamente con l’alto rappresentante per adozione da parte della Commissione”. In sostanza, dunque, la Commissione rimane responsabile dell’adozione delle decisioni, ma queste vedono la piena partecipazione dell’Alto Rappresentante e del SEAE.

Conclusioni: Brussellizzazione o ri-nazionalizzazione?

A tre anni dall’entrata in vigore del Trattato di Lisbona e a quasi due dalla creazione del Servizio europeo per l’azione esterna, la **Politica estera europea ha conosciuto delle importanti innovazioni a livello istituzionale**. Certo, non vi sono stati trasferimenti di competenze dagli Stati membri all’Unione europea nel settore della politica estera, di sicurezza e difesa, che anche dopo la formale abolizione dei pilastri rimane caratterizzato da **procedure specifiche di tipo spiccatamente intergovernativo**.

In sostanza, in ambito PESC le votazioni continuano a seguire quasi esclusivamente la regola dell’unanimità ed il Parlamento e la Commissione continuano ad avere un ruolo tutto sommato secondario. Se da un lato il Trattato di Lisbona non ha inciso sulle competenze, dall’altro ha però portato alcune modifiche istituzionali importanti, che vanno tutte nel senso di un tentato rafforzamento delle strutture di coordinamento a Bruxelles.

La creazione di un Presidente del Consiglio europeo permanente ed il rafforzamento dell’Alto Rappresentante, che assume in sé anche la carica di Vice Presidente della Commissione, contribuiscono a dare continuità e a rendere meno frammentaria l’agenda di politica estera europea. Inoltre, sia queste innovazioni sia la trasformazione delle Delegazioni della Commissione in Delegazioni capaci di rappresentare la posizione comune europea in materia di politica estera hanno avuto un positivo riscontro da parte degli Stati terzi. Questi tendono oggi a percepire l’UE come un attore formalmente più unitario ed organico, e, come si sa, le percezioni sono un fattore di grande importanza nelle relazioni internazionali.

Certo, questo non equivale ad affermare che la politica estera europea sia diventata più efficace e coerente in seguito all’attuazione delle riforme previste dal nuovo Trattato. In generale, **la coerenza orizzontale, quella relativa ai rapporti tra le varie articolazioni interne dell’UE sembra rafforzata**, mentre quella verticale, inerente cioè ai rapporti tra l’Unione e gli Stati Membri, non sembra affatto migliorata. Anzi, non tutti gli Stati Membri appaiono intenzionati a garantire una veloce ed efficace attuazione dei nuovi strumenti, come ad esempio quello della cooperazione strutturata permanente in materia di difesa. **Alcune questioni**, come quella del coordinamento e rappresentanza delle posizioni comuni dell’UE presso le organizzazioni internazionali **sono molto sensibili e suscettibili di divergenti interpretazioni giuridiche**, ma alcuni Stati Membri non hanno certo agevolato

l'attuazione di queste misure, combattendo battaglie di retroguardia. In sostanza, sembra che lo spirito della Convenzione, che aveva animato l'ideazione ed elaborazione di queste riforme, abbia lasciato il posto ad una sorta di ri-nazionalizzazione della politica estera europea. **A differenza della politica economica e monetaria, dove i rischi per il tracollo dell'euro hanno convinto i leader europei a fare dei passi avanti, in politica estera la ri-nazionalizzazione non ha costi altrettanto pesanti nel breve periodo.** E ciò sembra confermare che in questi anni il processo di integrazione sia sempre meno il frutto di un'“**Europa della scelta**” e sempre più il risultato di un'“**Europa della necessità**”.²²

²² Per i concetti di “Europa della scelta” ed “Europa della necessità” cfr. C. Merlini, “Europe on the International Scene: A Union of Necessity after a Union of Choice?”, in S. Micossi e G. L. Tosato, *The European Union in the 21st Century. Perspectives from the Lisbon Treaty*, http://aei.pitt.edu/32641/1/64_Europe_in_the_21st_Century.pdf, pp. 120-141.

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Approfondimenti già pubblicati:

- n. 59 L'impatto delle primavere arabe sui flussi migratori regionali e verso l'Italia (CeSPI – luglio 2012)
- n. 60 La risorsa emigrazione – Gli italiani all'estero tra percorsi sociali e flussi economici, 1945/2012 (ISPI – luglio 2012)
- n. 61 La gestione delle risorse naturali in Africa nel quadro del raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (CeSPI - settembre)
- n. 62 L'economia cinese cresce velocemente. Ma sarà abbastanza? (ISPI – ottobre 2012)
- n. 63 La revisione dello strumento militare italiano (IAI – novembre 2012)
- n. 64 Il Sudan meridionale, ad un anno dall'indipendenza (CeSPI – novembre 2012)
- n. 65 La crisi maliana ed i rischi di destabilizzazione del Sahel (CESI – novembre 2012)
- n. 66 Da Rio a Dhoa: prospettive delle politiche ambientali internazionali (CeSPI – novembre 2012)
- n. 67 La funzione difesa in tempi di crisi economica: riflessioni e prospettive (Fondazione ICESA – novembre 2012)
- n. 68 Cina e India – Budget per la Difesa e principali programmi (Ce.S.I. – novembre 2012)
- n. 69 Le incognite della transizione somala (Ce.S.I. – novembre 2012)
- n. 70 La Libia dopo le elezioni (IAI – dicembre 2012)
- n. 71 Dal boom economico allo scoppio della crisi: luci e ombre dell'economia spagnola tra il 1994 e il 2012 (ISPI – dicembre 2012)

Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.

Coordinamento redazionale a cura della:

Camera dei deputati
SERVIZIO STUDI
DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI
Tel. 06.67604939
e-mail: st_affari_esteri@camera.it
<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>