

L'Unione Europea nelle relazioni internazionali

A cura di Giovanni Finizio
e Umberto Morelli



Carocci editore

La faticosa costruzione di una politica estera dell'Unione Europea è ancora lontana dalla sua conclusione. I suoi principi, valori e strumenti rendono l'UE un attore internazionale particolare, con molti punti di forza, ma anche con pesanti limiti che le impediscono di esercitare un'azione esterna incisiva.

Le tendenze multipolari del sistema internazionale e il declino economico relativo dell'Europa, accelerato dall'attuale crisi, non implicano necessariamente che l'UE sia destinata all'irrelevanza come attore globale, né che il suo ruolo non possa essere rafforzato. L'Unione è oggi a un bivio. Può riconquistare la solidarietà e la coesione necessarie a ripensare la propria azione esterna, a dotarsi di nuovi strumenti ed essere più efficace e solidale sul piano internazionale, rilanciando così il proprio *soft power*; oppure può far prevalere gli egoismi nazionali all'interno e gli atteggiamenti difensivi all'esterno, andando incontro a un futuro di declino come attore globale. Il volume intende offrire un contributo multidisciplinare a questo dibattito, discutendo diversi aspetti dell'azione esterna dell'UE e proponendo soluzioni per l'Europa di domani.

Giovanni Finizio è docente di Politica estera dell'Unione Europea all'Università di Torino e di Storia delle relazioni internazionali (States, Nationalism and Cosmopolitanism) alla Universidad Nacional de Tres de Febrero di Buenos Aires. È anche ricercatore presso il Centro studi sul federalismo di Torino.

Umberto Morelli è docente di Storia delle relazioni internazionali, presidente del Corso di laurea magistrale in Scienze internazionali presso l'Università di Torino e presidente di "TO-EU – Centro studi sull'Europa", Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università di Torino.

ISBN 978-88-430-7460-0



€ 22,00

BIBLIOTECA DI TESTI E STUDI / 1001

STUDI POLITICI

I lettori che desiderano
informazioni sui volumi
pubblicati dalla casa editrice
possono rivolgersi direttamente a:

Carocci editore

Corso Vittorio Emanuele II, 229
00186 Roma
telefono 06 42 81 84 17
fax 06 42 74 79 31

Siamo su:

www.carocci.it
www.facebook.com/caroccieditore
www.twitter.com/caroccieditore

L'Unione Europea nelle relazioni internazionali

A cura di Giovanni Finizio e Umberto Morelli



Carocci editore

Volume pubblicato dal Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università degli Studi di Torino con il contributo della Consulta Europea del Consiglio Regionale del Piemonte. La pubblicazione fa parte del progetto "Elezioni Europee 2014: quali prospettive per l'Unione Europea".



CONSIGLIO
REGIONALE
DEL PIEMONTE

1^a edizione, aprile 2015

© copyright 2015 by Carocci editore S.p.A., Roma

Realizzazione editoriale: Fregi e Majuscole, Torino

Finito di stampare nell'aprile 2015
da Grafiche VD srl, Città di Castello (PG)

ISBN 978-88-430-7460-0

Riproduzione vietata ai sensi di legge
(art. 171 della legge 22 aprile 1941, n. 633)

Senza regolare autorizzazione,
è vietato riprodurre questo volume
anche parzialmente e con qualsiasi mezzo,
compresa la fotocopia, anche per uso interno
o didattico.

Indice

Acronimi	9
Prefazione	13
Introduzione di <i>Giovanni Finizio e Umberto Morelli</i>	15
La costruzione della politica estera dell'Unione Europea, tra vincoli e opportunità	15
La fase dell'egemonia statunitense (1945-70) / La fase della distensione e del declino dell'egemonia statunitense (1971-89) / La fase post-egemonica di riconfigurazione del sistema internazionale (1989-)	
Il declino dell'UE come attore globale? La politica estera dell'UE e l'eredità della crisi	20
1. La politica di sicurezza e di difesa dell'Unione Europea di <i>Umberto Morelli</i>	25
1.1. La difesa europea: è possibile?	25
1.2. La difesa europea: è necessaria?	29
1.3. I limiti della PESC e della PSDC	31
1.4. Razionalizzazione dell'esistente o politica estera e di sicu- rezza uniche?	33
2. I dilemmi della non-difesa europea: verso l'integrazione o l'irrilevanza strategica? di <i>Valerio Briani</i>	43
2.1. Introduzione	43

2.2.	Il dilemma di una difesa europea	44
2.3.	Il mercato della difesa	47
2.4.	I costi dell'attuale assetto della difesa	50
2.5.	Conclusioni	53
3.	Aspettando il SEAE: limiti e potenzialità del Servizio europeo per l'azione esterna di <i>Lorenzo Vai</i>	57
3.1.	Da tecnici a diplomatici: una breve introduzione sullo sviluppo della diplomazia comunitaria	57
3.2.	Elementi e criticità del Servizio europeo per l'azione esterna 2.1. Natura giuridica e struttura del SEAE / 2.2. I problemi a livello organizzativo / 2.3. I problemi a livello di funzionamento	59
3.3.	Conclusioni	69
4.	La sicurezza interna ed esterna dell'UE: un rapporto di necessità. Quali modelli di cooperazione? di <i>Filippo Maria Giordano</i>	75
4.1.	Premessa sulla <i>governance</i> europea	75
4.2.	L'opportunità dell'integrazione differenziata	77
4.3.	Istituzionalizzazione del principio della flessibilità: CR/CSP	78
4.4.	Le cooperazioni nel campo della sicurezza	79
4.5.	La coerenza normativo-attuativa del concetto di sicurezza europea	80
4.6.	Il problema della sicurezza interna nel quadro dello SLSG	82
4.7.	La sicurezza esterna e le sue prospettive di fronte alle crisi internazionali	85
4.8.	Conclusioni	90
5.	Tra Parigi e Bruxelles: dimensione nazionale e sovranazionale nella PESC nell'Africa subsahariana di <i>Paolo Caraffini</i>	95
5.1.	L'Unione Europea e la <i>Françafrique</i>	95
5.2.	La cooperazione franco-africana e la dimensione militare dagli anni Novanta	96
5.3.	Cenni sulla politica africana di altri Stati membri dell'UE	100

5.4.	Le missioni PSDC	102
5.5.	La politica di François Hollande e l'intervento in Mali	105
5.6.	Conclusioni	106
6.	L'Unione Europea dinanzi alla crisi libica del 2011: azione umanitaria e neutrale o, piuttosto, democratica e interventistica? di <i>Paolo Bargiacchi</i>	113
6.1.	Piano dell'indagine e questioni metodologiche	113
6.2.	L'utilizzo di parametri assoluti, universali e inderogabili come fondamento strategico della PEV nel Mediterraneo	115
6.3.	Dichiarazioni politiche, giustificazioni giuridiche e opera- zioni militari nella guerra libica del 2011	119
6.4.	Sintesi conclusiva	127
7.	L'Unione Europea e la promozione del regionalismo: prin- cipi, strumenti e prospettive di <i>Giovanni Finizio</i>	131
7.1.	Introduzione	131
7.2.	Promozione del regionalismo: definizione	132
7.3.	Obiettivi e strumenti: il caso delle relazioni UE-MERCOSUR (1991-99) 3.1. Promozione involontaria: il modello europeo di integrazione regio- nale / 3.2. La promozione volontaria del regionalismo: gli strumenti / 3.3. Gli obiettivi, tra <i>self- e other-regarding interests</i>	134
7.4.	Il trionfo dei <i>self-regarding interests</i> e il declino della promo- zione del regionalismo: il caso delle relazioni UE-ACP 4.1. La promozione del regionalismo dal regime di Yaoundé a quello di Cotonou / 4.2. La promozione del regionalismo che ostacola il regionalismo	141
7.5.	Conclusioni: la promozione del regionalismo e il declino del <i>soft power</i> europeo	147
8.	Le clausole sui diritti umani e la democrazia negli accordi internazionali dell'Unione Europea di <i>Marco Raiteri</i>	157
8.1.	L'evoluzione della tutela dei diritti umani nell'Unione Europea: dimensione interna ed esterna	157

8.2.	Le clausole di condizionalità democratica nei rapporti con gli Stati terzi	161
8.3.	Le politiche sui diritti umani dell'Unione Europea e le difficoltà incontrate nella loro attuazione	166
8.4.	Conclusioni alla luce dell'attuale assetto dei trattati e ipotesi di revisione	169
9.	Aiuto umanitario, emergenza e sviluppo nelle relazioni esterne dell'Unione Europea <i>di Elisa Bignante, Emanuele Fantini ed Elisa Ruozzi</i>	177
9.1.	La politica estera europea e l'agenda globale per lo sviluppo post-2015	177
9.2.	Aiuto umanitario e cooperazione allo sviluppo dell'UE 2.1. EuropeAid e la politica di aiuto allo sviluppo dell'UE / 2.2. Il percorso evolutivo della DG ECHO / 2.3. L'interazione tra aiuto umanitario e cooperazione allo sviluppo dell'UE: nodi e questioni aperte	179
9.3.	I disastri ambientali tra diritto internazionale, politiche di sviluppo e intervento umanitario	186
9.4.	Il legame tra sviluppo ed emergenza nelle relazioni esterne dell'UE: conclusioni e raccomandazioni a trattati invariati e con variazione dei trattati	189
10.	La definizione di una politica dell'Unione Europea sugli investimenti esteri: questioni giuridiche aperte e possibili scenari <i>di Lorenza Mola</i>	195
10.1.	Introduzione	195
10.2.	Il quadro internazionale	196
10.3.	Le modifiche rilevanti dei trattati	198
10.4.	L'ampiezza della competenza dell'Unione	200
10.5.	Spunti dalla prassi negoziale recente	205
10.6.	Il perseguimento di un'efficace azione esterna dell'Unione relativa agli investimenti esteri	206
	Gli autori	213

La sicurezza interna ed esterna dell'UE: un rapporto di necessità. Quali modelli di cooperazione?

di *Filippo Maria Giordano*

4.1

Premessa sulla *governance* europea

Il presente studio intende contribuire a stimolare alcune riflessioni su due importanti strumenti giuridico-istituzionali contemplati dal Trattato di Lisbona (TL), quali la Cooperazione rafforzata (CR) e la Cooperazione strutturata permanente (CSP), al fine di constatare il grado di integrazione in alcuni settori specifici della politica di sicurezza dell'Unione Europea. Tali strumenti, atti a promuovere forme d'integrazione differenziata, hanno finora realizzato modesti avanzamenti o nessun tipo di applicazione nei settori poc'anzi menzionati. Entrambe le cooperazioni sono state ideate per aprire la strada a successivi approfondimenti settoriali dell'integrazione, grazie a cui la Comunità/Unione ha in passato conseguito alcuni importanti risultati. Si tratterà dunque di capire la loro portata, evidenziandone limiti e potenzialità, nella logica di verificare la coerenza dell'UE come attore di sicurezza globale.

Ciò detto, pare utile prestare attenzione al dibattito sui nodi istituzionali dell'integrazione e della leadership europea che la crisi finanziaria ed economica mondiale, iniziata nel 2008, ha sollevato con forza, indicando nelle cooperazioni differenziate un'opportunità di sviluppo del processo di unificazione europea per garantire all'UE maggiore funzionalità, coerenza e un più alto coefficiente politico (Padoa-Schioppa, 2012; Tocci, Faleg, 2013). In seguito alle elezioni europee del maggio 2014, a questo dibattito è seguito quello sull'assetto istituzionale dell'UE, rispetto all'annosa questione della legittimità democratica che il Parlamento europeo (PE) rivendica (Padoa-Schioppa, 2013), e sulle considerazioni sollevate da un presidente della Commissione eletto dal PE (Fabbrini, 2013; Ponzano, Hermanin, Corona, 2012), secondo la nuova procedura di Lisbona (art. 17.7, TUE), riguardo alla possibilità di ristabilire nuovi equilibri fra le istituzioni, nonché rispetto all'opportunità di rilanciare e approfondire l'integrazione.

Il dibattito sul futuro delle istituzioni è funzionale al tema in oggetto poiché la sicurezza rimane un settore delle politiche europee che manca di

capacità d'azione. Negli ultimi anni la tenuta dell'UE è stata seriamente messa alla prova soprattutto per l'assenza di tale fattore, cui dovrebbe corrispondere una volontà politica coerente in grado di dirigere l'integrazione europea, rinsaldare la solidarietà comunitaria e definire il profilo internazionale dell'UE, realizzando adeguate riforme e contribuendo con determinazione alla risoluzione delle questioni di interesse globale, comprese quelle inerenti alla sicurezza. In parte ciò si è verificato grazie alle integrazioni differenziate, benché permanga nella struttura attuale dell'UE un certo deficit democratico (De Marco, 2009, pp. 45 ss.), cui si aggiunge quello decisionale e della leadership, colmato negli ultimi vent'anni dal rapporto di forza stabilito dalla Germania e dalla Francia, postesi viepiù in relazione dialettica con le istituzioni europee e con altri Stati membri minori, secondo le contingenze. Tale indirizzo, consolidatosi in sede di Consiglio europeo, ha accentuato la natura intergovernativa della *policy* europea. Negli ultimi anni, infine, il *policy-making* dell'UE si è integrato alla cosiddetta troika, un organismo di controllo informale che in parte si pone al di fuori delle istituzioni dell'UE e agisce trasversalmente rispetto al suo quadro normativo (Parlamento europeo, 2014). A essa fanno riferimento la Commissione europea, la Banca centrale europea (BCE) e il Fondo monetario internazionale (FMI). La troika e il "dirigismo" franco-tedesco, grazie a un ruolo accresciuto del Consiglio europeo, hanno sopperito alla mancanza di una leadership che fosse piena espressione delle istituzioni europee, spingendo il processo di integrazione su binari differenti da quelli della *governance* ordinaria, e hanno altresì contribuito a stabilire un processo decisionale informale che esclude sistemi di controllo democratico (Giddens, 2014; Habermas, 2012).

Questo è stato il caso della *governance* economica negli ultimi anni che, in maniera sempre più frequente, soprattutto a fronte della crisi economico-finanziaria, ha fatto ricorso a misure straordinarie per compensare l'asimmetria esistente tra politica monetaria unica, definita dalla BCE – riguardo a cui resta ancora aperta la questione dell'unione bancaria –, e politica fiscale e di bilancio, ancora controllate dagli Stati nazionali. Tali misure nascono per colmare vuoti di potere lasciati dall'indeterminatezza delle politiche europee soggette alla cooperazione intergovernativa, e spesso sono il risultato di scelte condizionate dai decisori poc'anzi ricordati. In tal senso, il Meccanismo europeo di stabilità (MES), l'Euro Plus e il Fiscal Compact nascono sostanzialmente dalle contraddizioni stesse del sistema politico-istituzionale europeo (Levi, 2005, pp. 259 ss.), e si strutturano parzialmente all'esterno del suo quadro giuridico, riducendo talvolta il numero di partecipanti. E sebbene in questo genere di trattati si possano riscontrare alcune interessanti opportunità in grado di promuovere avanzamenti del livello di integrazione, permangono tuttavia forti dubbi sulla loro efficacia. Oltre al rischio di una deriva intergovernativa, sono infatti molte le perplessità sull'assenza di una legittimità democratica e sulla capacità che tali misure abbiano di risolvere il problema del deficit decisionale, per ovviare al quale sono state varate in

tutta urgenza (Habermas, 2012). A ogni modo e senza entrare nel merito di tali soluzioni, che per il momento non riguardano il campo della sicurezza, rivolgiamo la nostra attenzione ai metodi di cooperazione contemplati dai trattati europei per capire se nella logica della *governance* ordinaria e delle integrazioni differenziate vi sia un margine per l'approfondimento delle politiche di sicurezza dell'UE.

4.2

L'opportunità dell'integrazione differenziata

Nel corso del processo d'integrazione e di fronte ai limiti della prospettiva intergovernativa, non sempre in grado di perseguire gli obiettivi comuni e di trovare soluzioni adeguate ai problemi, si è fatta sempre più pressante la questione della capacità di governo dell'UE. Dall'esperienza è emerso che il funzionalismo intergovernativo non sempre ha retto alle tensioni interne ed esterne cui l'integrazione è stata sottoposta nei passaggi più delicati della sua storia, lasciando alle riforme il compito di alzare il coefficiente politico dell'UE (Fabbrini, 2005) per colmare il deficit decisionale imposto dalla stessa logica intergovernativa (Zagrebelsky, 2003, pp. VI-VII). Tuttavia è accaduto in passato, ed è sempre più frequente, che alle riforme sia preferibile aggirare l'ostacolo procedendo per via di cooperazioni funzionali al perseguimento di un determinato scopo (*closer cooperation*), magari più circoscritte e limitate a un numero minore di partecipanti. Come nel caso del sistema ibrido di *governance* già ricordato, tali cooperazioni possono formularsi all'esterno del quadro normativo dell'UE per mezzo di trattati intergovernativi, ma possono pure avviarsi entro i termini del diritto comune e cioè facendo ricorso alle CR/CSP previste dai trattati. Tali forme di cooperazione nascono su iniziativa di quegli Stati membri più desiderosi di approfondire l'integrazione in un determinato settore (*willing and able*; Piris, 2012). Se da una parte ciò può avere ricadute positive, favorendo la formazione di nuclei d'integrazione sempre più stretti (*core Europe*) nei settori più delicati, dall'altra contribuisce a generare fenomeni di entropia giuridico-istituzionale, creando una pletera di sovrapposizioni. In sostanza, tali misure rinviano la soluzione del problema della *governance* o quantomeno cercano di circoscriverla da un punto di vista politico a un numero limitato di attori, accentuando il disordine sul piano giuridico-istituzionale e su quello decisionale, con l'effetto in alcuni casi di divaricare ulteriormente la distanza fra l'Europa sovranazionale dei cittadini e quella intergovernativa degli Stati. Ciò detto, non si può escludere a priori l'utilità delle integrazioni differenziate che di fronte a eventuali *impasse* possono, grazie alla flessibilità (Tosato, 2007; Edwards, Philippart, 1997), promuovere avanzamenti dell'integrazione e con essa l'idea dell'irreversibilità del processo, le cui contraddizioni implicano comunque sul lungo periodo

uno sforzo di chiarificazione e di coerente sistemazione (Albertini, 1999). Tale prospettiva appare verosimile se, attraverso il principio dell'eterogenesi dei fini, si osservi il moto dell'integrazione europea nel corso dei suoi sessant'anni (Morelli, 2011), benché non si possano escludere regressioni e implosioni.

4.3

Istituzionalizzazione del principio della flessibilità: CR/CSP

Come si è detto, in seguito alla crisi economico-finanziaria mondiale, a fronte della necessità di spingere in avanti il processo d'integrazione in alcuni settori entrati in uno stallo pericoloso per mancanza di *governance*, si è deciso di far ricorso ad accordi extra-UE piuttosto che servirsi di strumenti giuridici pensati per consentire un approfondimento di certe politiche sui binari del diritto comunitario, come ad esempio le CR (Fabbrini, 2012) e le CSP (Biscop, Coelmont, 2010). Tali cooperazioni non solo risultano più coerenti da un punto di vista normativo, ma si presentano come due strumenti versatili, grazie ai quali è possibile immaginare implementazioni delle politiche esistenti o sbloccare quelle comuni ancora costrette nella maglia della cooperazione intergovernativa. In altre parole, le CR/CSP costituiscono nel quadro dei trattati due meccanismi in grado di forzare il sistema dell'integrazione, limitando gli attriti fra gli Stati.

Riguardo alla CR si sono già avuti alcuni importanti risultati con Schengen, la politica sociale e l'euro; tutte esperienze "a geometria variabile" che hanno contribuito in senso positivo a rilanciare il processo, non senza provocare asimmetrie collaterali e costringendo le istituzioni europee a rifare i conti con il principio di funzionalità. Dal Trattato di Amsterdam in avanti l'esperienza dell'integrazione differenziata è stata istituzionalizzata con la CR, per la quale è consentito agli Stati che lo desiderino – a prescindere dall'esistenza di una volontà condivisa da tutti gli altri – di perseguire un'integrazione più stretta in alcuni settori, applicando una doppia geometria istituzionale (art. 330, TFUE). Tale è stato il caso della cooperazione giudiziaria civile in materia di divorzio e di separazione legale, quello del brevetto unitario e quello della tassa sulle transazioni finanziarie (*Tobin Tax*) – attualmente *in itinere*. Secondo il TL, la CR può essere impiegata in quei settori che non siano di esclusiva competenza dell'UE, per cui non si può escludere un suo impiego anche in ambiti come la politica estera, di sicurezza e difesa (PESC/PSDC). Infatti, in tale direzione si sono compiuti notevoli sviluppi normativi con il Trattato di Nizza (TN) e con quello di Lisbona, grazie ai quali si è esteso il principio della flessibilità anche a questi settori, infrangendo infine con la CSP il tabù della difesa militare (Daviddi, 2012; Basso, 2003; Bonvicini, Gasparini, 2002).

Le CR possono dunque essere un valido strumento per portare l'integrazione sul terreno di quelle politiche dove è maggiore la resistenza alla comu-

nitarizzazione, a condizione che non venga compromesso il mercato unico, che oneri e vantaggi della CR siano a carico o a favore dei soli Stati membri che vi hanno aderito, che in seno al PE sia riservato il potere di voto ai soli rappresentanti degli Stati partecipanti (art. 330, TFUE), che infine tutte le garanzie costituzionali previste dai trattati siano estese alla CR, valendo al suo interno la codecisione tra PE e Consiglio, deliberante a maggioranza semplice o qualificata. Una volta avviate per iniziativa di almeno nove Stati, tali cooperazioni potrebbero consentire il superamento delle *impasse* seguite alla necessità di approfondimento del processo che l'integrazione funzionale necessariamente richiede e che per via del sistema delle decisioni unanimi spesso rimane insufficiente. Ciò detto, occorre circoscrivere l'ambito della nostra analisi al settore della sicurezza, ponendo il principio stesso in relazione ai trattati e alle CR/CSP.

4.4

Le cooperazioni nel campo della sicurezza

Se si esclude il settore dell'integrazione economica, monetaria e fiscale, oggi al centro del dibattito sul futuro dell'Europa, ci pare tutt'altro che trascurabile quello inerente alla sicurezza, intesa nella sua dimensione interna ed esterna. Sull'opportunità di un approfondimento in questo ambito sta ormai convergendo la maggior parte dei governi degli Stati dell'UE, come di recente ha dimostrato il Consiglio europeo della difesa del dicembre 2013. Il Consiglio ha deciso di aumentare l'efficacia, la visibilità e l'impatto della PSDC, di svilupparne le capacità e di rafforzare l'industria europea della difesa (European Council, 2013). Inoltre ha recepito la comunicazione della Commissione (European Commission, 2013) in cui si avanzava l'idea di delineare, in cooperazione con l'Alto rappresentante (AR) e l'Agenzia europea di difesa (AED), una *roadmap* per implementare la difesa europea. Tale convergenza, ancora limitata alle dichiarazioni di intenti, non solo scaturisce dalle conseguenze della crisi economico-finanziaria che ha messo in evidenza le carenze strutturali e le difficoltà economiche di molti paesi dell'UE, dando avvio a politiche di bilancio restrittive, ma è stata anche sollecitata dall'inadeguatezza dell'UE sul piano internazionale. Appare superfluo ricordare l'assenza di risposte comuni di fronte alle rivoluzioni nordafricane e mediorientali scaturite nella Primavera araba e di provvedimenti a favore di una transizione democratica e pacifica dei paesi coinvolti. A tali scenari si devono poi aggiungere la mancanza di risposte efficaci verso il fenomeno ormai endemico delle migrazioni e degli esodi provenienti dal Mediterraneo meridionale e lo scarso coordinamento politico-diplomatico di fronte alla crisi ucraina o di intervento per contrastare l'insorgere di nuovi fondamentalismi come quello dello Stato Islamico dell'Iraq e della Siria.

Le crisi internazionali che minacciano l'UE non fanno dunque che sottolineare la necessità di rivedere il concetto di sicurezza, ripensandolo nella prospettiva più volte auspicata di una CR per consolidare le responsabilità istituzionali dell'UE verso l'interno e rafforzare il suo ruolo di attore internazionale verso l'esterno. Come è facile immaginare, il problema della sicurezza interessa un ampio spettro di competenze fra loro connesse che, nel quadro istituzionale e normativo europeo, afferiscono a diversi livelli di gestione, generando dispersione di forze e inefficienza operativa (Giusti, Locatelli, 2008). Come dimostrato in altri ambiti, le cooperazioni differenziate potrebbero rafforzare la coerenza e l'azione dell'UE nelle politiche di sicurezza, al fine di coordinare più efficacemente differenti settori fra loro interdipendenti come l'immigrazione e l'asilo, il controllo delle frontiere, la cooperazione di polizia e la lotta alla criminalità – tutte politiche in gran parte comunitarizzate –, ma anche quelli a essi correlati che riguardano la lotta al terrorismo e più in generale la politica estera e di difesa – settori ancora intergovernativi. La differenziazione normativa e procedurale di tali politiche e l'assenza di *policy* contribuiscono a ostacolare la coerente attuazione della Strategia di sicurezza europea (SSE), rendendo di fatto l'UE un soggetto passivo della politica internazionale.

4.5

La coerenza normativo-attuativa del concetto di sicurezza europea

La PESC/PSDC e lo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG) paiono politiche fra loro sempre più interconnesse e richiedono sul piano politico-istituzionale e nell'ambito delle capacità operative interventi compensativi e una maggiore flessibilità per contrastare le minacce globali. Già nel 2003, la SSE, facendo un'attenta valutazione dei rischi, aveva colto la «indissolubile interconnessione degli aspetti interni ed esterni della sicurezza», registrandone la crescente domanda. Ciononostante, l'UE non è riuscita nel tempo a dare risposte soddisfacenti, alienando dall'opinione pubblica l'immagine di un'Europa solidale, in grado di comportarsi a livello internazionale come un attore «credibile ed efficace» (SSE, 2003). La SSE non teneva conto del limite intrinseco dell'UE, che allora come oggi risiede nella logica intergovernativa. Infatti, perché un'organizzazione si possa assumere, come si legge nella SSE, «la sua parte di responsabilità per la sicurezza mondiale», contribuendo fattivamente «all'edificazione di un mondo migliore», è necessario che tale soggetto abbia una precisa identità strategica e politica, cui faccia seguito un'autonomia di bilancio e una capacità d'azione indipendente. In altri termini, occorre che essa sia una realtà dotata degli attributi minimi di sovranità per l'esercizio delle funzioni che le sono nominalmente conferite. All'atto pratico, l'assenza di tali requisiti rende la combinazione degli strumenti strategici definiti nella SSE null'altro che un elenco di propositi gene-

rali. Pertanto l'UE continua a non essere in grado di tradurre in pratica gli orientamenti della SSE, manifestando forti limiti nella gestione delle crisi e nell'attivazione tempestiva del sistema di sicurezza europeo.

Questa condizione ha provocato forti squilibri fra gli Stati membri, ponendo l'UE in difficoltà sul piano della coesione interna. Basti riflettere sulle conseguenze che problemi come l'immigrazione, la criminalità organizzata, il terrorismo e il traffico di droga e di armi comportano sul piano politico, economico e sociale. Per non dire dei conflitti regionali e internazionali che spesso contribuiscono a rendere tali problemi sistemici. A ciò si devono sommare le difficoltà cui vanno incontro gli Stati membri nel salvaguardare le proprie frontiere in assenza di un piano operativo condiviso a livello europeo. Fino a oggi l'UE ha cercato di rispondere a tali problematiche senza una politica estera e di difesa integrate e senza una completa ed efficace politica dell'immigrazione (art. 79, TFUE; Kostakopoulou, 2014) che prevedesse un sistema comune di gestione delle frontiere esterne. Inoltre essa continua a mantenere separati gli approcci verso la sicurezza sul piano delle competenze e delle procedure. Tali distorsioni hanno reso l'UE inabile ad agire nel campo della sicurezza e hanno altresì favorito l'insorgenza di contraddizioni nel metodo di gestione e sul piano del principio del diritto. L'obiettivo dell'UE di mantenere e promuovere la sicurezza interna, garantendo ai propri cittadini i diritti fondamentali e la sicurezza materiale – concetto ribadito dalla Carta dei diritti fondamentali (art. 6, TUE) –, dovrebbe comportare a rigore una pari responsabilità dell'UE nella gestione della sicurezza esterna (artt. 23 e 42.1, TUE). L'idea che debba essere l'UE e non gli Stati membri a fornire tale garanzia di pace e sicurezza in un contesto globale si è fatta largo sempre più negli ultimi anni, anche a livello di vertici europei (European Council, 2013). Ciò non è solo auspicabile per l'ordine di grandezza dei problemi e per la convenienza che deriverebbe da una loro gestione condivisa, nella logica di un'economia di scala, ma è ormai quasi divenuto un imperativo dettato da ragioni di coerenza nei confronti dell'esperienza storica europea e dei principi sanciti giuridicamente dai trattati (Telò, 2004). L'UE, infatti, non pone fra i propri obiettivi solo quello «di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli» (art. 3.1, TUE), insieme alla «sicurezza, [...] alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, [...] alla tutela dei diritti umani, [...] alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale» (art. 3.5, TUE), ma anche quello di

offrire ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne la gestione delle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima (art. 3.2, TUE).

L'UE si impegna cioè a rafforzare il diritto di cittadinanza (artt. 18-25, TUE) e con esso i principi democratici e dello Stato di diritto su cui si fonda. Tale

poteroso tessuto di principi giuridici richiama al vincolo della coerenza le istituzioni europee e gli Stati membri, affinché l'UE riesca ad assumersi la responsabilità politica di applicare tali principi, dimostrandosi fedele alle disposizioni del TUE. Le suddette osservazioni suggeriscono l'opportunità di apportare semplificazioni a livello giuridico e politico-istituzionale nella direzione di quella coerenza sostanziale tra principi fondamentali, obiettivi dell'Unione, capacità di iniziativa politica e strumenti operativi.

4.6

Il problema della sicurezza interna nel quadro dello SLSG

Pare evidente che l'UE sia priva oggi di tale coerenza, mancando di soddisfare la domanda di sicurezza che le viene rivolta sia dagli Stati membri, sia dai propri cittadini, sia dagli altri soggetti internazionali. Malgrado i progressi fatti, è chiaro che la dimensione esterna dell'UE difetti, «rispetto alle esperienze delle federazioni, di coordinamento e coerenza» (Sidjanski, 2002, p. 65). Essa si presenta con una pluralità di volti con cui «cerca non senza difficoltà di mettere insieme dei frammenti eterogenei e sparsi di un'azione comune in materia di politica estera e di sicurezza» (*ibid.*).

Le modalità con cui l'UE affronta il problema dell'immigrazione costituiscono una prova di tale frammentarietà. Nel 2004 il Consiglio ha istituito l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea – FRONTEX, il cui scopo è quello di coordinare il pattugliamento delle frontiere esterne (European Council, 2004). Tuttavia, oltre alla scelta opinabile di collocarne a Varsavia la direzione, cioè distante dalle aree più colpite dal fenomeno (FRONTEX, 2014), FRONTEX, come la più recente Eurosur, rimane un organo di coordinamento privo di una direzione politica e con risorse ridotte (FRONTEX, 2013). Una conseguenza di tale situazione, a fronte del costante aumento dell'immigrazione illegale nel Mediterraneo, è stata la decisione del governo italiano di avviare nell'ottobre 2013, a seguito del naufragio di Lampedusa, in cui morirono quasi 400 migranti provenienti dalla Libia, un'operazione umanitaria e militare di pattugliamento delle frontiere marittime (Mare Nostrum). Nonostante il ripetersi delle sciagure in mare e il persistere di una condizione di criticità che supera le capacità di risposta dei singoli Stati membri, l'UE non è stata finora in grado di agire con determinazione né di formulare soluzioni politiche del problema, nonostante le ripetute richieste d'intervento dei paesi membri più esposti al fenomeno. Inoltre tale problema non riguarda più soltanto il controllo delle frontiere, ma esercita una pressione insostenibile sulle politiche nazionali di accoglienza ed effetti gravosi sul piano sociale e della sicurezza interna. A oggi dunque manca un piano europeo di gestione della

crisi o quantomeno la capacità di concertare un piano di emergenza comune, coerentemente al principio di solidarietà espresso nei trattati (art. 80, TFUE).

La condizione di insostenibilità è stata sottolineata dal PE, che dopo Lampedusa ha invocato il principio di solidarietà per portare all'attenzione delle altre istituzioni europee la necessità di realizzare una più stretta cooperazione fra gli Stati e il rafforzamento delle agenzie a ciò preposte. Tale è stato il senso del discorso del presidente del PE dell'ottobre 2013. Questi, rivolgendosi al Consiglio europeo, indicava nel rilancio di una politica europea in materia di rifugiati l'occasione per riportare l'integrazione europea sulla strada dei principi, imprimendole un carattere politico:

Signore e Signori, inizio con un argomento che per voi è l'ultimo all'ordine del giorno. Tre settimane fa sono tragicamente annegate davanti alle coste europee 360 persone tra uomini, donne e bambini. [...] Lampedusa è ormai diventata il simbolo di una politica europea in materia di rifugiati che sta trasformando il Mediterraneo in un cimitero. [...] Lampedusa deve rappresentare un punto di svolta per la politica europea in materia di rifugiati. [...] Né l'Italia né Malta possono offrire sempre da sole l'immediata assistenza umanitaria necessaria. [...] Sostenere gli Stati che si affacciano sul Mediterraneo nell'accoglienza dei rifugiati con un'equa suddivisione tra gli Stati membri: questa è solidarietà europea (Schulz, 2013).

L'appello di Martin Schulz per scuotere i capi di Stato e di governo perché trovassero un *modus (co)operandi* per arginare la crisi umanitaria rivela – come svelano le parole del presidente e il soggetto cui è rivolto – la natura politica del problema, che perciò stesso richiede una ridefinizione degli obiettivi, delle regole e degli strumenti della politica europea in materia di migrazione, asilo e frontiere, capace di superare la logica intergovernativa, quella della occasionalità e dell'emergenza. Il Consiglio europeo ha preferito eludere la questione politica, dichiarando l'intenzione di accettare il richiamo al principio di solidarietà e di potenziare FRONTEX, rinviando però ancora una volta la discussione sulle «questioni dell'asilo e della migrazione in una prospettiva più ampia e più a lungo termine» dopo le elezioni europee; cioè una volta «definiti gli orientamenti strategici per l'ulteriore programmazione legislativa e operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia» del nuovo PE (Consiglio europeo, 2013, p. 18). Una risposta più puntuale è seguita al vertice di fine giugno 2014, nel corso del quale il Consiglio europeo ha confermato la necessità di «adottare misure politiche coerenti in materia di asilo, immigrazione, frontiere e cooperazione di polizia e giudiziaria, conformemente ai trattati», facendo presente che «il successo o il fallimento in un settore dipende [...] dalle sinergie con i settori di intervento correlati». Per cui, prendendo atto del fatto che «tutte le dimensioni» della sicurezza «sono interconnesse fra loro», il Consiglio europeo ha sottolineato che «la risposta a molte delle sfide cui deve far fronte lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia risiede nelle relazioni con i paesi terzi,

il che richiede il miglioramento del nesso tra le politiche interne ed esterne dell'UE» e la cooperazione tra le sue istituzioni (Consiglio europeo, 2014, p. 1). Si deve aggiungere infine che il Consiglio europeo ha pure espresso la raccomandazione di consolidare e dare attuazione efficace agli strumenti giuridici e alle misure politiche in vigore, intensificando la cooperazione operativa.

Oltre a tali dichiarazioni, il problema delle migrazioni aveva ricevuto nel 2013 l'attenzione della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del PE, da cui era stata proposta una risoluzione legislativa in materia di sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel quadro della cooperazione operativa coordinata da FRONTEX (Parlamento europeo, 2013a). In tal senso, si era già registrato qualche progresso con il Programma di Stoccolma (Consiglio europeo, 2010), da cui la stessa risoluzione del PE aveva tratto spunto e che già nel 2010 delineava una strategia di sicurezza interna, stabilendo alcune priorità e criteri pure nel campo della cooperazione operativa di polizia. Ciononostante, permane che un rafforzamento di FRONTEX e il rispetto del principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità difficilmente potranno trovare soddisfazione al di fuori di una valutazione condivisa del problema sul piano politico, che non implichi pure qualche compromesso riguardo alle prerogative nazionali e preveda nell'interesse generale dell'UE una gestione unitaria e non solo coordinata delle frontiere. Contestualmente, occorre ricordare che sebbene gran parte dell'ex terzo pilastro dell'UE sia stato comunitarizzato e riordinato dal TL verso una maggiore uniformità delle materie afferenti allo SLSG, tuttavia alcuni rilevanti aspetti operativi continuano a vedere l'applicazione del metodo intergovernativo (Monar, 2011). Ciò rischia di inficiare gli sforzi tesi alla soluzione dei problemi, compromettendo la risposta dell'UE di fronte a ogni forte sollecitazione. Il caso più evidente è quello della gestione delle frontiere esterne, del sistema comune in materia di asilo, di rifugiati, di accoglienza degli immigrati e della cooperazione di polizia in ambito operativo (Triandafyllidou, Dimitriadi, 2014; Henry, Pastore, 2014).

A fronte delle difficoltà incontrate dall'UE nella gestione di tali politiche, resta forte la resistenza degli Stati verso una loro piena integrazione. Tuttavia esistono margini per un approccio flessibile che forme d'integrazione differenziata sono in grado di offrire nei termini giuridici di una CR. Un esempio potrebbe venire da un approfondimento sul piano operativo della cooperazione giudiziaria e di polizia che sarebbe conforme alle disposizioni dei trattati. Tra l'altro, proprio riguardo al controllo degli spazi di confine, il Consiglio europeo ha suggerito di vagliare la possibilità «di istituire un sistema europeo di guardie di frontiera per migliorare le capacità di controllo e di sorveglianza» dei confini (Consiglio europeo, 2014, p. 4). L'iniziativa potrebbe venire dagli Stati membri più colpiti dall'emergenza migratoria. L'art. 87.3 del TFUE prevede che, pur senza l'unanimità del Consiglio dell'Unione Europea, un gruppo di almeno nove Stati possa chiedere al Consiglio europeo un progetto di misure; da cui la possibilità, con il persistere del disaccordo, di avviare una CR sulla base del suddetto progetto, informando le altre istituzioni dell'UE. Tale iniziativa

porterebbe quale conseguenza l'incremento di una convergenza delle politiche migratorie e di asilo e l'armonizzazione dei sistemi giudiziari competenti fino a creare una politica comune e un solo servizio immigrazione. In linea logica non si tratterebbe di sommare una nuova amministrazione europea a quelle nazionali già funzionanti, ma di coordinare queste ultime in funzione di una politica europea unificata nei protocolli, solidale nella distribuzione degli oneri amministrativi e uniforme nelle linee da seguire. In proposito, sempre il Consiglio europeo ha ribadito l'impegno dell'UE a recepire e dare piena attuazione al sistema europeo comune di asilo, considerato una priorità assoluta. Parimenti ha indicato di «procedere di pari passo con un rafforzamento del ruolo svolto dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (UESA), in particolare promuovendo l'applicazione uniforme dell'*acquis*» (Consiglio europeo, 2014, p. 3).

Ciò detto, non si può trascurare il fatto che per sviluppare tali politiche in seno a una CR sarebbe opportuno comunitarizzare parte delle risorse finanziarie degli Stati aderenti, prevedendo un bilancio in materia. In linea di principio con la costituzione di un corpo europeo di polizia frontaliere, resta difficile immaginarne il funzionamento sul piano operativo senza predisporre mezzi e risorse adeguati e senza un coordinamento con le altre agenzie europee del settore. Tali iniziative faciliterebbero pure l'istituzione di una Procura europea competente in materia (art. 86.4, TFUE), ascrivendo alcune tipologie di reato all'ambito giurisdizionale penale della CR – come ad esempio i reati di matrice mafiosa. Non è infine da escludere che, per rafforzare l'intervento civile in circostanze di emergenza, si possa far ricorso a un'organizzazione comune della protezione civile con il vantaggio di predisporre le basi di un sistema di accoglienza comune per profughi e migranti. I trattati prevedono infatti la possibilità di istituire un Corpo volontario europeo, statuto e funzioni del quale resterebbero soggetti alla procedura legislativa ordinaria (art. 214.5, TFUE). Resta tuttavia il fatto che fino a oggi nessuno Stato dell'UE ha mai avanzato l'ipotesi di servirsi di CR per completare sul piano operativo lo SLSG. In ogni caso, la sua attuazione rimarrebbe prerogativa dei governi nazionali e della volontà di almeno nove Stati membri dell'UE. Si deve inoltre aggiungere che un sistema europeo di guardie di frontiera e lo stesso concetto di confine potrebbero suscitare le resistenze di alcuni governi europei, sollevando non poche questioni giuridiche sul piano del diritto internazionale e su quello del diritto costituzionale di ciascuno Stato (art. 77.4, TFUE).

4.7

La sicurezza esterna e le sue prospettive di fronte alle crisi internazionali

L'UE si è mostrata finora un attore passivo della politica internazionale. Nonostante la costituzione della PESC/PSDC, negli ultimi vent'anni essa si è quasi sempre presentata sulla scena globale come una potenza divisa. La plu-

ralità delle linee di politica estera, espressione dei suoi Stati membri, ha pressoché paralizzato qualunque sostanziale iniziativa congiunta per garantire la sicurezza internazionale in funzione della propria (Howorth, 2014). Benché non si possano negare i successi conseguiti nell'ambito della PSDC riguardo alle missioni militari e civili per stabilizzare scenari di crisi e promuovere la pace e la democrazia, tuttavia si deve anche rilevare la modestia degli interventi e l'esiguo impiego di risorse economiche, civili e militari. Inoltre, l'iniziativa europea in questi contesti è quasi sempre accompagnata da un'ampia condivisione politica e rimane quindi marginale rispetto a prese di posizione suscettibili di forti attriti a livello internazionale. La PESC/PSDC è infatti condizionata dalla sua natura intergovernativa, che riduce consistentemente la sua capacità d'iniziativa, limitandone la portata operativa e diminuendone di conseguenza il peso politico (Diedrichs, 2011; Foradori, 2010).

La crisi di Crimea ha nuovamente mostrato tali limiti. L'UE non è riuscita a imporsi come mediatore credibile fra le parti coinvolte né tantomeno è stata capace di concertare un'azione politica forte e tempestiva, di là dalle dichiarazioni dei capi di Stato e di governo o dalle posizioni comuni dell'AR e del presidente del Consiglio europeo. Pur avendo denunciato all'unanimità la decisione russa di usare le forze armate in Crimea (Consiglio dell'Unione Europea, 2014), le risposte dell'UE alla crisi sono state tardive. Solo nell'agosto 2014 essa ha agito sul fronte economico, imponendo alla Russia alcune sanzioni sul mercato delle armi e delle tecnologie sensibili nei settori delle energie. Diversamente e fin da subito, il valzer delle diplomazie nazionali con in testa la Germania ha mostrato il dinamismo dei governi europei, ciascuno sollecitato dai propri interessi particolari. La frammentazione dell'UE ha impedito alle sue istituzioni di affrontare in maniera dinamica l'evoluzione della crisi che nel frattempo si era allargata, assumendo le proporzioni di una guerra civile. A questo quadro vanno poi aggiunte le conseguenze sul piano delle forniture energetiche, con gravi ricadute per l'economia europea (Consiglio europeo, 2014, p. 9). Un'altra fonte d'imbarazzo per l'UE è data dalle dichiarazioni del presidente ucraino Petro Porošenko, in cui da un lato si ribadisce l'intenzione dell'Ucraina di non voler rinunciare alla Crimea, dall'altro si fa esplicita ammissione di europeismo, affermando che il paese è pronto a firmare l'accordo di associazione economica in vista dell'adesione all'UE (Porošenko, 2014).

Nel caso dell'Ucraina, pare evidente come l'UE sia riuscita a esercitare la propria forza attrattiva, economica e democratica di "forza gentile" (Padoa-Schioppa, 2001; Damro, 2012) e di "potenza civile" (Telò, 2004), senza riuscire però a governare i propri successi, conferendo loro la coerenza di un disegno politico e strategico unitario. Di fronte alla difficoltà oggettiva che l'UE ha mostrato in passato e continua ad avere nei modi in cui affronta le crisi internazionali, viene spontaneo chiedersi quali siano state le iniziative per colmare le carenze dell'integrazione nel settore della sicurezza esterna e della difesa. Da più parti è emersa ormai la necessità di dover apportare un

maggiore coordinamento alle politiche della sicurezza (Consiglio europeo, 2014), facendosi conseguentemente sentire l'esigenza di dover rafforzare pure la PESC/PSDC attraverso sistemi di cooperazione che comportino un'integrazione più profonda (Schulz, 2014).

L'ipotesi di avviare una cooperazione nel settore della difesa europea – quando ancora tale regime di cooperazione era a esso precluso in forza del TN, che ne prevedeva l'applicazione al solo ambito della PESC (Bonvicini, Gasparini, 2002; Missiroli, 2000) – fu avanzata la prima volta durante il mini vertice di Bruxelles del 29 aprile 2003. Alla sua conclusione, i capi di Stato e di governo di Belgio, Germania, Francia e Lussemburgo firmarono una dichiarazione in cui si manifestava tale intenzione (Missiroli, 2003, pp. 76-80). L'idea derivava dal rapporto finale del Working Group VIII della Convenzione (Working Group VIII, 2002), in cui si introduceva il concetto di "eurozona" della difesa. Intesa come una *closer cooperation*, essa avrebbe dovuto riprendere il modello dell'unione economica e monetaria. Il promotore del vertice fu il primo ministro belga Guy Verhofstadt che, a un mese dall'inizio della Seconda guerra del Golfo e quasi al termine dei lavori della Convenzione, decise di organizzare un incontro fra i leader degli Stati che non avevano preso parte alla coalizione guidata dagli Stati Uniti contro l'Iraq di Saddam Hussein. L'obiettivo era quello di vagliare l'ipotesi di una CR nel settore della difesa militare con la speranza che la Convenzione passasse il concetto di una difesa unica europea (European Security and Defence Union – ESDU), contenuto nella clausola di solidarietà elaborata dal Working Group. Si trattava di una proposta molto avanzata, che puntava sulla flessibilità per rendere più dinamica l'UE nel settore della difesa, per un verso potenziando le caratteristiche della CR, per un altro spingendo verso la creazione di un *core Europe model* (Vázquez Muñoz, 2003, pp. 4-5). Le riflessioni sul tema andavano oltre e prendevano in considerazione una possibile interazione fra ESDU e Politica europea di sicurezza e di difesa (PESD), facendo perno sul concetto di flessibilità e proponendo un'ampia combinazione di strumenti *case-by-case* che andavano dall'astensione costruttiva alla CR e comprendevano aspetti sia strategici sia tattici. Dunque, per i leader guidati da Verhofstadt, qualora fosse stata recepita dal nuovo trattato costituzionale, la ESDU avrebbe consentito un approfondimento dell'integrazione nel settore della difesa con la formazione di un nucleo di Stati decisi a proseguire «faster and further in strengthening [...] defence cooperation» (Missiroli, 2003, p. 77). A ogni modo, ciò non accadde in parte per l'assenza delle disposizioni normative necessarie, in parte per la prudenza franco-tedesca – Chirac e Schröder paventavano uno strappo con Washington e temevano di urtare la sensibilità degli altri paesi dell'UE –, in parte per il rapido mutare degli equilibri politici scossi dal risultato negativo del referendum in Francia e nei Paesi Bassi, che respinsero il trattato costituzionale.

A questo tentativo si deve aggiungere quello più recente del gruppo di

lavoro Westerwelle, un gruppo informale costituitosi nel marzo 2012 su iniziativa dell'omonimo ministro degli Affari esteri tedesco, cui parteciparono i ministri degli Esteri di Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo e Spagna. Dal rapporto finale emergeva la comune convinzione che si dovesse proseguire sulla via dell'approfondimento, potenziando nel suo complesso la *governance* europea (Future of Europe Group, 2012). A tal proposito, il documento proponeva alcune raccomandazioni sostanziali nell'ambito della PESC/PSDC, tra cui una coerenza maggiore nell'azione del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) e l'estensione delle responsabilità dell'AR. La novità più interessante riguardava però la politica di sicurezza e difesa, sulla quale il gruppo prendeva in considerazione la possibilità di promuovere e implementare la CSP. Sul lungo periodo, inoltre, il gruppo auspicava un'estensione del voto a maggioranza nella PESC/PSDC o quantomeno l'uso dell'astensione costruttiva. La prospettiva era infatti quella di realizzare una politica europea di difesa, una graduale integrazione della sua industria, con l'istituzione – solo «for some members of the Group» (ivi, p. 7) – di un esercito europeo. Infine, riguardo allo SLSG, incoraggiava il rafforzamento della protezione dei controlli alla frontiera esterna dell'area Schengen, con la creazione di un visto europeo (*European Visa*) e di una polizia europea di frontiera (*European Border Police*).

Nonostante il gruppo Westerwelle avesse rilanciato la prospettiva di un'integrazione nel settore della difesa, a partire dagli strumenti previsti dai trattati, il Consiglio europeo del dicembre 2013 non pare abbia colto la sfida lanciata in sede informale dai rispettivi ministri degli Esteri, rinunciando a compiere sostanziali passi in avanti. In tal senso, il Consiglio europeo confermava il trend precedente, tracciando alcune linee programmatiche per potenziare il settore: *a)* aumentare l'efficienza, la visibilità e l'impatto della PSDC; *b)* migliorare lo sviluppo delle capacità militari; *c)* rafforzare l'industria europea della difesa (European Council, 2013). Di fatto il Consiglio europeo aveva privilegiato il coordinamento generale degli Stati membri nel campo del reperimento delle risorse militari, della cooperazione in ambito PSDC e in quello dello sviluppo dell'industria e del mercato degli armamenti. In sostanza si limitava a stabilire accordi settoriali senza pensare in termini nuovi al quadro generale, tralasciando così di affrontare il nodo politico della questione che la crisi di Crimea avrebbe ripresentato con gravità e urgenza meno di due mesi dopo. Di fatto l'occupazione di Sinferopoli da parte della Russia vanificava le buone intenzioni del Consiglio europeo e riportava l'UE alla realtà, ponendola di fronte all'ennesima crisi internazionale senza adeguati strumenti politici e militari. Queste lacune, però, erano già state colte dal PE, che in vista della riunione del Consiglio europeo di dicembre aveva presentato a nome dei tre principali gruppi politici una proposta di risoluzione, in cui emergeva una visione più ampia del ruolo internazionale dell'UE e si auspicavano soluzioni più coraggiose e radicali. In un contesto geostrategico instabile e in rapida evoluzione,

è necessario, si legge nella risoluzione, che l'UE «si assuma le proprie responsabilità quale credibile garante della sicurezza dotato di una vera autonomia strategica, in particolare nei paesi vicini, con l'effetto di rafforzare la propria stessa sicurezza» (Parlamento europeo, 2013b, par. F). Il PE riteneva fosse ormai giunto il momento di servirsi degli strumenti che i trattati mettevano a disposizione per accentuare la flessibilità e consentire così un'accelerazione dell'integrazione nel settore della difesa. Era infatti

del parere che, al fine di affrontare le questioni di cui sopra, i capi di Stato e di governo dell'Unione [dovessero] cogliere l'opportunità offerta dal Consiglio di dicembre 2013 per assumere una chiara posizione a favore di un sistema di difesa europeo più forte; [...] e chiede[va] agli Stati membri di mostrarsi molto più ambiziosi in relazione al processo di messa in comune e condivisione (ivi, par. 13 e 21).

Perciò invitava il Consiglio europeo ad avvalersi concretamente della CSP e del fondo iniziale per accedere al bilancio dell'UE e finanziare così iniziative in ambito PESC (art. 413, TUE). Sugeriva inoltre al Consiglio europeo di definire gli obiettivi e le priorità dell'UE stabilendo una «tabella di marcia, dotata di un calendario, per approfondire la cooperazione in materia di difesa (con un libro bianco che serv[isse] da quadro per riflettere sui processi nazionali)» (Parlamento europeo, 2013b, par. 17 e 18). Il PE invitava poi il Consiglio europeo «a impegnarsi a favore di una cooperazione rafforzata nel settore degli armamenti, in particolare conferendo all'AED i poteri necessari a svolgere pienamente il suo ruolo» (ivi, par. 19). Nella conclusione l'Assemblea si dichiarava «profondamente preoccupata per la situazione politica in Ucraina all'indomani del vertice di Vilnius e invitava il Consiglio europeo ad affrontare il problema» (ivi, par. 25). Per tutte queste ragioni la risoluzione proponeva la creazione di un Consiglio dei ministri della Difesa al fine di assicurare alle questioni a essa relative il peso che meritavano (ivi, par. 23).

Il PE si è mostrato più lungimirante del Consiglio europeo in merito alle questioni che sottendono alla necessità di dotare l'UE di una politica estera e di difesa in grado di garantirne la sicurezza. Ciò nondimeno, come si è visto nel caso del gruppo Westerwelle, l'idea di approfondire tali politiche non pare più un tema interdetto dalla politica di vertice o dagli stessi rappresentanti dei governi degli Stati membri, come ha recentemente dimostrato il discorso del sottosegretario italiano alla Difesa, Domenico Rossi, nel corso della conferenza annuale dell'AED (marzo 2014). Nel suo intervento, Rossi argomentava come fosse ormai inevitabile «affrontare il tema della reale cooperazione, nell'acquisizione, nel mantenimento e nell'impiego di capacità operative fondamentali per le forze armate europee» (Rossi, 2014). Da ciò riteneva che una vera cooperazione dovesse prevedere «un consapevole e circoscritto superamento della piena sovranità in tema di difesa» (*ibid.*); in altri termini auspicava che fosse compiuto un passo simile a quelli già realizzati in ambito economico e

monetario. Di fronte al panorama strategico internazionale, Rossi considerava ormai maturo il tempo di dover «procedere con coraggio, affrontando apertamente le questioni che blocca[va]no il percorso verso una politica di sicurezza e difesa comune», chiamando «in causa direttamente la questione della cessione di sovranità», intesa come «il punto centrale da affrontare» (*ibid.*).

4.8 Conclusioni

Le preoccupazioni del PE, così come quelle manifestate dal gruppo Westerwelle, fanno intendere che la consapevolezza di dover porre sotto il medesimo concetto di sicurezza la sfera della politica estera e di difesa e quella degli affari interni dell'Unione è una prospettiva ormai condivisa dagli stessi vertici europei e sorge dalle molte pressioni cui è sottoposta l'UE. È chiaro inoltre che le resistenze maggiori al processo d'integrazione vengano dai governi degli Stati membri, sempre restii a cedere competenze e prerogative di sovranità. Tale inclinazione non è solo evidente nel campo della sicurezza militare e della politica estera, ma lo è pure nel settore degli affari interni, specie per quanto concerne le capacità operative. Anche in questo caso il PE è apparso consapevole del profondo deficit politico dell'UE, che non riesce a mettere a fuoco una visione strategica d'insieme e a rispondere in modo efficace alle crisi. Quella attuale, che non è solo economica ma è sempre più palesemente politica, continua a sollecitare le istituzioni europee a prendere atto della necessità di interventi urgenti che richiamino alla responsabilità e alla coerenza. Ciò richiederà agli Stati membri un forte impegno e una cooperazione più stretta al fine di implementare e approfondire quelle politiche che ormai più di altre esigono una gestione unitaria. Assecondando il principio della flessibilità, le CR/CSP potrebbero in questo caso servire da volano, accelerando la formazione di un nucleo di Stati più avanzato nella condivisione delle strategie e delle risorse, spingendolo oltre l'integrazione nei settori di più difficile comunitarizzazione, e aprendo così di rinvio la strada della riforma dei trattati e della semplificazione normativa e politico-istituzionale.

Bibliografia

- ALBERTINI M. (1999), *Una rivoluzione pacifica. Dalle nazioni all'Europa*, il Mulino, Bologna.
- BASSO R. (2003), *Cooperazioni rafforzate e relazioni esterne*, in G. Bonvicini, G. L. Tosato (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione Europea dopo i Trattati di Amsterdam e Nizza*, Giappichelli, Torino, pp. 37-77.
- BISCOP S., COELMONT J. (2010), *Permanent Structured Cooperation for Effective*

- European Armed Forces*, Egmont Security Policy Brief No. 9, in http://aei.pitt.edu/14430/1/SPB-9_PSCD.pdf.
- BONVICINI G., GASPARINI G. (a cura di) (2002), *Le cooperazioni rafforzate per la ristrutturazione dell'industria europea degli armamenti*, Artistic & Publishing, Gaeta (LT).
- DAMRO C. (2012), *Market Power Europe*, in "Journal of European Public Policy", 19, 5, pp. 682-99.
- DAVIDDI G. (2012), *Verso un'eurozona della difesa. Sviluppo delle flessibilità istituzionali nelle politiche europee di sicurezza e difesa*, Nuova Cultura, Roma.
- DE MARCO E. (2009), *Elementi di democrazia partecipativa*, in P. Bilancia, M. D'Amico (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, pp. 39-65.
- DIEDRICHS U. (2011), *Modes of Governance in the EU's Common Foreign and Security Policy*, in U. Diedrichs, U. Reiners, W. Wessels (eds.), *The Dynamics of Change in EU Governance*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton (MA), pp. 149-79.
- EDWARDS G., PHILIPPART E. (1997), *Flexibility and the Treaty of Amsterdam*, Occasional Paper, Centre for European Legal Studies, Cambridge.
- FABBRINI F. (2012), *The Enhanced Cooperation Procedure: A Study in Multispeed Integration*, CSF Research Paper, Centro studi sul federalismo, Moncalieri (TO).
- FABBRINI S. (ed.) (2005), *Democracy and Federalism in the European Union and the United States*, Routledge, London-New York.
- ID. (2013), *The Parliamentary Election of the Commission President: Constraints on the Parliamentarization of the European Union*, LUISS School of Government Working Paper No. 9, Rome.
- FORADORI P. (2010), *La politica europea di sicurezza e difesa. L'Unione Europea nel nuovo ordine globale*, Carocci, Roma.
- GIDDENS A. (2014), *Potente e turbolenta. Quale futuro per l'Europa?*, il Saggiatore, Milano.
- GIUSTI S., LOCATELLI A. (a cura di) (2008), *L'Europa sicura. Politiche di sicurezza dell'Unione Europea*, Egea, Milano.
- HABERMAS J. (2012), *Questa Europa è in crisi*, Laterza, Roma-Bari.
- HENRY G., PASTORE F. (2014), *The Governance of Migration, Mobility and Asylum in the EU: A Contentious Laboratory*, in "Imagining Europe", 5, Istituto affari internazionali, Rome.
- HOWORTH J. (2014), *European Security Post-Libya and Post-Ukraine: In Search of Core Leadership*, in "Imagining Europe", 8, Istituto affari internazionali, Rome.
- KOSTAKOPOULOU T. (2014), *Mobility, Citizenship and Migration in a Post-Crisis Europe*, in "Imagining Europe", 9, Istituto affari internazionali, Rome.
- LEVI L. (2005), *Crisi dello Stato e governo del mondo*, Giappichelli, Torino.
- MISSIROLI A. (2000), *CFSP, Defence and Flexibility*, Chaillot Papers No. 38, in <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp038e.pdf>.
- ID. (2003), *From Copenhagen to Brussels. European Defence: Core Documents*, Chaillot Papers No. 67, in <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp067e.pdf>.
- MONAR J. (2011), *Modes of EU Governance in the Justice and Home Affairs Domain*, in U. Diedrichs, U. Reiners, W. Wessels (eds.), *The Dynamics of Change in EU Governance*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton (MA), pp. 180-209.

- MORELLI U. (2011), *Storia dell'integrazione europea*, Guerini, Milano.
- PADOA-SCHIOPPA A. (2012), *Linee di riforma per la nostra Europa*, in "il Mulino", 3, pp. 497-506.
- ID. (2013), *Una struttura costituzionale per l'Europa*, in "il Mulino", 6, pp. 1001-9.
- PADOA-SCHIOPPA T. (2001), *Europa, forza gentile*, il Mulino, Bologna.
- PIRIS J.-C. (2012), *The Future of Europe: Towards a Two-Speed EU?*, Cambridge University Press, Cambridge.
- PONZANO P., HERMANIN C., CORONA D. (2012), *The Power of Initiative of the European Commission: A Progressive Erosion?*, Study & Research No. 89, Notre Europe, Paris.
- SIDJANSKI D. (2002), *Per un federalismo europeo. Una prospettiva inedita sull'Unione Europea*, FrancoAngeli, Milano.
- TELÒ M. (2004), *L'Europa potenza civile*, Laterza, Roma-Bari.
- TOCCI N., FALEG G. (2013), *Towards a More United and Effective Europe*, in "Imagining Europe", 1, Istituto affari internazionali, Rome.
- TOSATO G. L. (2007), *How to Relaunch Europe: The Reasons for Flexibility*, in "The International Spectator", 42, 2, pp. 249-60.
- TRIANDAFYLIDOU A., DIMITRIADI A. (2014), *Governing Irregular Migration and Asylum at the Borders of Europe: Between Efficiency and Protection*, in "Imagining Europe", 6, Istituto affari internazionali, Rome.
- VÁZQUEZ MUÑOZ M. (2003), *The Convention: The Solution of Reinforce ESDP?*, UNISCI Discussion Papers, 3, Universidad Complutense, Madrid.
- ZAGREBELSKY G. (a cura di) (2003), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Laterza, Roma-Bari.

Documenti ufficiali

- CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA (2014), *Dichiarazione dei capi di Stato o di governo sull'Ucraina*, 27 maggio, Bruxelles.
- CONSIGLIO EUROPEO (2003), *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza*, Bruxelles, in <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIT.pdf>.
- ID. (2010), *Programma di Stoccolma. Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, Bruxelles, in [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&from=IT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=IT).
- ID. (2013), *Conclusioni del Consiglio europeo*, 25 ottobre, Bruxelles, in <http://www.governo.it/backoffice/allegati/73444-9007.pdf>.
- ID. (2014), *Conclusioni del Consiglio europeo*, 26-27 giugno, Bruxelles, in <http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=26493&dpath=document&dfile=01072014101826.pdf&content=Conclusioni+del+Consiglio+europ+o+del+26-27+giugno+2014+-+unione+europea+-+documentazione+-+>.
- EUROPEAN COMMISSION (2013), *Towards a More Competitive and Efficient Defence and Security Sector*, 24 July, in http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-722_en.htm.
- EUROPEAN COUNCIL (2004), *Regulation of the European Council*, 26 October, in http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/frontex_regulation_en.pdf.

- ID. (2013), *Conclusions of the European Council*, 19-20 December, in http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf.
- FRONTEX (2013), *FRONTEX Budget 2013*, Warsaw, pp. 1-4.
- ID. (2014), *FRONTEX Annual Risk Analysis 2014*, Warsaw, pp. 2-80.
- FUTURE OF EUROPE GROUP (2012), *Final Report of the Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain*, 17 September, in <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/626338/publicationFile/171838/120918-Abschlussbericht-Zukunftsgruppe.pdf>.
- PARLAMENTO EUROPEO (2013a), *Progetto di relazione del PE*, 4 ottobre, in <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-516.895+02+DOC+PDF+V0//IT&language=IT>.
- ID. (2013b), *Risoluzione del PE sui preparativi per la riunione del Consiglio europeo*, 12 dicembre, in <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0597+0+DOC+XML+V0//IT>.
- ID. (2014), *Indagine sul ruolo e le attività della troika (BCE, Commissione e FMI) relativamente ai paesi dell'area dell'euro oggetto di programmi*, 28 febbraio, in <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0149+0+DOC+XML+V0//IT>.
- POROŠENKO P. (2014), *Address of the President of Ukraine during the Ceremony of Inauguration*, 7 June, in <http://www.president.gov.ua/en/news/30488.html>.
- ROSSI D. (2014), *Intervento del Sottosegretario alla Difesa, on. Domenico Rossi alla Conferenza dell'AED*, 27 marzo, in <http://www.domenicorossi.org/video>; anche in http://www.youtube.com/watch?v=nA5izEYZ_wA.
- SCHULZ M. (2013), *Discorso del Presidente del PE Martin Schulz al Consiglio europeo*, 24 ottobre, Bruxelles.
- ID. (2014), *Discorso del Presidente del PE Martin Schulz al Consiglio europeo*, 23 marzo, Bruxelles.
- STRATEGIA SI SICUREZZA EUROPEA (2003), *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza*, Bruxelles, 12 dicembre 2003, in <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIIT.pdf>
- WORKING GROUP VIII (2002), *Final Report of Working Group VIII – Defence*, 16 December, Brussels, in http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/afet/20030127/CONV461_02_ENen.pdf.