

# La PESC nella prospettiva del Trattato di revisione\*

SOMMARIO: 1. Profili introduttivi e oggetto del lavoro. – 2. Le competenze dell'UE in materia di azione esterna a seguito della presunta abolizione della struttura a pilastri. – 3. Le innovazioni del Trattato di riforma. – 4. Il ruolo della Commissione nella prevenzione dei conflitti. – 5. Il ruolo dell'Alto Rappresentante e l'istituzione del servizio esterno come embrione di un futuro MAE dell'UE. – 6. L'importanza della nuova PSDC e la flessibilità nel settore della difesa tramite la cooperazione permanente strutturata. – 7. Il ruolo dell'UE per la responsabilità del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, in quanto sistema regionale di sicurezza collettiva ONU in coordinamento con la NATO. – 8. Conclusioni.

1. Finalmente è possibile oggi riferirsi all'Unione europea come ad un soggetto politico sulla scena internazionale distinto dai suoi Stati membri, e considerarla non solo quale protagonista di una vera e propria politica di sicurezza e difesa comune, che sarà anche alleanza difensiva quando sarà operativa la clausola di solidarietà militare introdotta già dal Trattato costituzionale e confermata da quello attuale di revisione, ma anche quale perno di un sistema di sicurezza collettiva regionale che va ad affiancarsi a quelle organizzazioni internazionali, quali l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), l'Organizzazione per il Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO) che perseguono scopi di mantenimento della pace e della sicurezza nel mondo.

La politica estera e di sicurezza comune (d'ora in poi PESC), nata a Maastricht nel 1992, è poi affiancata, prima timidamente, quindi in modo sempre più aperto e deciso, da una politica estera di sicurezza e di difesa (d'ora in

\* Avvertenza: la numerazione degli articoli dei futuri Trattato sull'Unione europea (d'ora in poi TUE) e Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (d'ora in poi TFUE), e che sono gli attuali Trattati che istituiscono l'Unione europea e la Comunità europea (TUE e TCE) si riferisce a quella contenuta nel Trattato di Lisbona pubblicato in *GUUE* L 306, del 17 dicembre 2007. Tale numerazione non corrisponde a quella che effettivamente sarà propria delle disposizioni contenute nei testi consolidati dei due Trattati, ai sensi dell'art. 5 del Trattato di Lisbona che dispone: "1. Agli articoli, alle sezioni, ai capi, ai titoli e alle parti del TUE e del TCE come modificati dal presente Trattato, si applica la nuova numerazione indicata nelle tabelle di corrispondenza contenute nell'allegato del presente trattato e che ne costituisce parte integrante".

Di conseguenza sarà cura dell'autrice indicare di volta in volta in nota le corrispondenze tra i numeri degli articoli del Trattato di Lisbona e quelli indicati nella tabella del predetto allegato.

poi PESD) che vede la luce con il Trattato di Amsterdam – che inserisce le c.d. missioni Petersberg – e poi dal Trattato di Nizza che era riuscito ad introdurre nella PESC il concetto di cooperazione rafforzata, escludendone però il settore della difesa e delle azioni con implicazioni militari. Il grande progresso della PESC, ma soprattutto di una vera e propria politica di sicurezza e difesa comune, è opera soprattutto del Trattato del 2004, che finalmente afferma la personalità giuridica dell'UE dandole un unico volto verso l'esterno con l'istituzione di una vera e propria figura costituzionale, il MAE (Ministro degli affari esteri), e di un principio di servizio diplomatico dell'Unione da affiancare a quello degli Stati membri.

In uno spirito veramente costituzionale di avvio verso una forma di federalismo europeo, finalmente l'UE si sarebbe presentata come unico attore sulla scena internazionale, dove spesso si raccolgono voci critiche sull'impossibilità di individuare il giusto interlocutore nel complesso gioco della ripartizione delle competenze tra Stati membri CE ed UE, anche sul piano delle relazioni esterne e della politica estera, che caratterizza oggi il sistema UE/CE.

La mancata ratifica del Trattato costituzionale potrebbe indurre a pensare come ad una soluzione di basso profilo l'attuale Trattato di Lisbona di riforma dei Trattati firmato il 13 dicembre 2007<sup>1</sup>. Nella sostanza tuttavia, le importanti novità che già avevano caratterizzato il Trattato costituzionale, come appunto il riconoscimento della personalità giuridica dell'Unione, cui si accompagna l'istituzione dell'UE e la scomparsa per incorporazione della CE, restano nel nuovo testo.

Il venir meno della figura del Ministro degli affari esteri, nel testo del Trattato di revisione del 2007, non deve tuttavia ingannare, poiché il Trattato di riforma mantiene molte, se non tutte, le novità che il Trattato di Roma del 2004 conteneva in materia di PESC, risultando spogliato solo degli aspetti più squisitamente formali della natura “costituzionale” del suo predecessore. Infatti, scompare dal testo del 2007 ogni riferimento ai simboli dell'Unione, quali l'inno, la bandiera, il motto, la denominazione formale degli atti giuridici (legge europea), e, per l'appunto, la previsione di un MAE. Proprio in relazione alla PESC, il Trattato sull'Unione europea si arricchisce di nuove importanti acquisizioni per il processo d'integrazione politica di un'Europa allargata, quali una figura unica di interlocutore esterno nell'Alto Rappresentante PESC, che ora riunisce in sé i due incarichi attualmente ricoperti da Solana (PESC) e dalla Ferrero Waldner (attuale commissario per le relazioni esterne della CE), la possibilità per l'UE di concludere in prima persona accordi internazionali in materia PESC e di avviare diverse forme di cooperazione rafforzata nel settore militare, che a Nizza erano state escluse. È consacrata nel testo l'ex PESD ora ridenomi-

<sup>1</sup> Sul Trattato di riforma si rinvia, per un'analisi completa, a J. ZILLER, *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna, 2007, uscito prima della firma. Possono inoltre essere ricordati i brevi *Editorial Comments* pubblicati nella rivista *CML Rev.*, 2007, rispettivamente alle pp. 561-566 (*What Should Replace the Constitutional Treaty?*) e alle pp. 1229-1236 (*From the Constitution to a New Round of Treaty Amendments: Step-by-Step*).

nata *Politica di sicurezza e di difesa comune* (PSDC) che costituisce la più importante novità del Trattato di riforma, ma che già era prevista nel testo del Trattato costituzionale. È estesa la gamma di missioni che l'UE può intraprendere autonomamente. È finalmente inserita una clausola di solidarietà militare, che dovrebbe rendere ormai quasi del tutto inutile il mantenimento in vita dell'Unione dell'Europa Occidentale.

L'attuale Trattato di riforma innova quindi in modo importante il settore della politica estera e di difesa europea. Le innovazioni sono in parte consolidamento di prassi già avviate dopo l'entrata in vigore delle modifiche di Nizza, in parte riprendono nella sostanza, anche se non nella forma, le innovazioni introdotte dal Trattato del 2004. Si tratta in ogni caso di innovazioni di estremo interesse che vanno attentamente studiate e valutate.

Oggetto di questo lavoro sono le competenze dell'UE in materia di azione esterna a seguito della presunta abolizione della struttura a pilastri; la collocazione della politica estera e di difesa nel processo d'integrazione europea e la maggiore coerenza dell'azione esterna dell'UE; il ruolo dell'Alto rappresentante quale figura fondamentale nella garanzia di coerenza, quale vero e proprio Ministro degli affari esteri, e l'istituzione del servizio esterno come embrione di un futuro Ministero degli affari esteri dell'UE. Ci occuperemo poi dell'importanza della nuova PSDC e del ruolo fondamentale delle disposizioni sulla flessibilità nel settore della difesa assicurate soprattutto dall'istituto della cooperazione permanente strutturata. Infine, verificheremo le prospettive di un ruolo dell'UE quale soggetto che condivide la responsabilità del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, ponendosi come sistema regionale di sicurezza collettiva ben coordinato con la NATO, l'ONU e l'OSCE.

2. Secondo i primi commenti sul Trattato di riforma si afferma che uno dei suoi aspetti positivi riguarda la maggiore credibilità esterna dell'UE, ovvero la possibilità di identificare l'Unione come unico attore sulla scena internazionale, quale risultato di molteplici innovazioni quali, tra l'altro, l'eliminazione della struttura a pilastri creata da Maastricht, che ha potuto portare anche al riconoscimento di una personalità giuridica all'Unione e alla sua successione alla CE<sup>2</sup>.

Leggendo attentamente il testo dei due Trattati, l'attuale TUE e il TCE rinominato Trattato sul funzionamento dell'UE, (d'ora in poi TFUE) che per espressa disposizione hanno lo stesso valore giuridico<sup>3</sup>, mi sembra tuttavia che di una vera e propria "unità di struttura" non si possa ancora parlare, per il diverso posto che la politica estera e di difesa occupa nell'economia dei Trattati rispetto agli altri settori di competenza dell'UE: quello "comunitario" secondo l'acce-

<sup>2</sup> F. CHALTIEL, *Le «Traité modificatif» peut-il être un traité ambitieux? À Propos du Conseil européen de juin 2007*, in *RMCUE*, 2007, p. 413 ss., a p. 416 dove si dedica un paragrafo alla "Fin de la structure en pilier et personnalité juridique".

<sup>3</sup> L'art. 1, 3° comma, TUE del Trattato di revisione 2007 recita: "L'Unione si fonda sul presente trattato e sul trattato sul funzionamento dell'Unione europea (...). I due trattati hanno lo stesso valore giuridico. L'Unione sostituisce e succede alla Comunità europea".

zione corrente e quello costituito dall'attuale terzo pilastro. Questi ultimi due, infatti, figurano ora, nel Trattato di revisione, quali settori oggetto delle disposizioni dedicate alle competenze legislative rispettive di Unione e Stati membri, mentre del tutto assente risulta la PESC quale settore oggetto di competenze legislative.

In sostanza il Trattato di riforma produce l'assorbimento del terzo pilastro nel processo d'integrazione europea, assoggettandolo al cosiddetto metodo comunitario, che oggi si potrebbe rinominare *metodo di integrazione giuridica*, anche nei suoi aspetti penali (sinora oggetto di *cooperazione intergovernativa*) nell'unico titolo IV del TFUE dedicato allo "Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia"<sup>4</sup>. Di conseguenza il TFUE riconosce alle Istituzioni, entro i limiti ben precisati delle competenze loro attribuite, il potere di adottare atti legislativi in questo settore.

Il settore della politica estera e di difesa resta invece confinato, quanto alla sua disciplina, nel TUE, e *non può quindi essere oggetto d'integrazione giuridica perché non può essere disciplinato con atti legislativi*, come risulta da diverse disposizioni di quest'ultimo accordo:

- l'art. 9B TUE del 2007<sup>5</sup> dispone che il Consiglio europeo, cui spettano le maggiori decisioni in questo ambito, "*non esercita funzioni legislative*";
- l'art. 9C TUE del 2007<sup>6</sup>, nel suo par. 8 prevede che il Consiglio dei ministri si riunisca in sessioni suddivise in due parti, a seconda che debba adottare atti secondo le procedure legislative o relative ad *attività non legislative*;
- l'art. 11 TUE del 2007<sup>7</sup> al suo primo paragrafo sottopone la PESC a norme e procedure specifiche, disponendo che le decisioni siano adottate dal Consiglio europeo e dal Consiglio, i quali deliberano all'unanimità *escludendo però l'adozione di atti legislativi*;
- l'articolo 15 *ter* TUE del 2007<sup>8</sup> in base al quale le decisioni del Consiglio europeo e del Consiglio sono prese all'unanimità ed è *esclusa l'adozione di atti legislativi*.

A questo punto appare evidente che non si può concludere per una completa eliminazione, quanto meno sul piano sostanziale, della struttura a pilastri, se con tale espressione ci si riferisce, come qui si fa, al ricorso a diversi modi di procedere alla costruzione europea: mediante *integrazione giuridica* e mediante *cooperazione intergovernativa*. La riprova di quanto si afferma può trovarsi in altre disposizioni del Trattato di revisione: innanzitutto è mantenuta nel TUE la *clausola generale di coerenza* attualmente oggetto dell'art. 3 TUE<sup>9</sup>. Di una clausola

<sup>4</sup> Sia pure prevedendone la realizzazione dopo un periodo transitorio di cinque anni.

<sup>5</sup> Futuro art. 15 TUE secondo la rinumerazione della tabella di corrispondenza di cui all'articolo 5 del Trattato di Lisbona (d'ora in poi solo: futuro art.).

<sup>6</sup> Futuro art. 16 TUE.

<sup>7</sup> Futuro art. 24 TUE.

<sup>8</sup> Futuro art. 31 TUE.

<sup>9</sup> Dopo aver affermato nel suo 1° comma il principio del quadro istituzionale unico, il 2° comma dell'art. 3 dispone: "L'Unione assicura in particolare la coerenza globale della sua azione

del genere non ci sarebbe bisogno se ci si trovasse di fronte ad una struttura unitaria.

In questa prospettiva va segnalata la fondamentale innovazione costituita dalle disposizioni che compongono il capo 1 del titolo V del TUE, intitolato “*Disposizioni generali sull’azione esterna dell’Unione*”<sup>10</sup>. L’art. 10A<sup>11</sup>, dopo aver affermato che l’Unione si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, formula che riprende l’attuale art. 6, par. 1 TUE, e dopo aver enumerato gli obiettivi, al suo ultimo comma contiene una clausola generale di coerenza<sup>12</sup>.

Istituzione incaricata di assicurare tale coerenza sul piano decisionale è il Consiglio europeo, al quale in base all’art. 10B<sup>13</sup> TUE è affidato il compito di individuare gli interessi e gli obiettivi strategici dell’Unione sulla base dei principi e obiettivi enunciati nel precedente art. 10A<sup>14</sup>. Il par. 2 a sua volta affida rispettivamente all’Alto rappresentante dell’Unione, per la PESC, ed alla Commissione, per gli altri settori dell’azione esterna, il potere di presentare proposte congiuntamente al Consiglio.

Dalle norme appena illustrate si ricava l’impressione di una sinergia positiva tra gli attori della PESC, sinergia che *coinvolge doppiamente la Commissione*, sia nella sua veste di gestore delle relazioni esterne, sia nell’altra di gestore degli affari esteri: non va dimenticato, infatti, che l’Alto rappresentante PESC sarà, secondo il Trattato di riforma, un membro della Commissione ed uno dei suoi vice-presidenti.

Quindi le decisioni politiche di fondo sui vari aspetti dell’azione esterna dell’UE saranno prese in modo unitario e più coerente rispetto ad oggi: il fatto che sia il Consiglio europeo a decidere sia sulle azioni PESC che sugli altri settori dell’azione esterna mi sembra un punto fondamentale per il processo dell’integrazione politica europea. Lo stesso vale per il fatto di aver attribuito ad un membro della Commissione, sia pure *sui generis* quale è l’Alto rappresentante, il potere di guidare la PESC, di eseguirla e di vegliare sulla generale coerenza dell’azione esterna dell’UE.

Vorrei ricordare che oggi la PESC è realizzata attraverso diversi atti quali gli orientamenti, le strategie comuni, le posizioni e le azioni comuni che possono

---

esterna nell’ambito delle politiche in materia di relazioni esterne, di sicurezza, di economia e di sviluppo. Il Consiglio e la Commissione hanno la responsabilità di garantire tale coerenza e cooperano a tal fine”.

<sup>10</sup> Capo e titolo invariati nel futuro TUE in base alla tabella di corrispondenza.

<sup>11</sup> Futuro art. 21 TUE.

<sup>12</sup> “L’Unione assicura la coerenza tra i vari settori dell’azione esterna e tra questi e le altre politiche”. A sua volta l’art. 188A del TFUE (futuro art. 205 TFUE) afferma che “l’azione dell’Unione sulla scena internazionale, ai sensi della presente Parte, si fonda sui principi, persegue gli obiettivi ed è condotta in conformità delle disposizioni generali di cui al Capo 1 del Titolo V del TUE”.

<sup>13</sup> Futuro art. 22 TUE.

<sup>14</sup> Si specifica nel suo 2° comma: “Le decisioni del Consiglio europeo sugli interessi e gli obiettivi strategici dell’Unione riguardano la PESC e altri settori dell’azione esterna dell’Unione”.

dar luogo a confusioni e sovrapposizioni di azioni, soprattutto con il settore delle relazioni esterne curato dalla CE. In particolare le strategie comuni, introdotte dalle modifiche di Amsterdam, ideate allo scopo di assicurare una maggiore coerenza dell'azione esterna dell'UE/CE<sup>15</sup>, non sono riuscite nei fatti ad evitare la duplicazione e la sovrapposizione di azioni PESC e CE finalizzate alla loro realizzazione. Così si ricorda in dottrina, ad esempio, che la strategia comune adottata nei confronti della Russia è stata attuata con un'azione comune, la n. 1999/878/PESC, la quale si occupa di disarmo, riduzione della proliferazione delle armi di distruzione di massa, scopi perseguiti anche dall'accordo di partenariato e cooperazione CE/Russia che riguarda il settore economico delle relazioni esterne; un altro caso di sovrapposizione riguarda il piano d'azione dell'UE su di un'azione comune in favore della Russia per combattere la criminalità organizzata che persegue scopi previsti anche nell'accordo di partenariato e cooperazione sopra richiamato<sup>16</sup>.

Le norme introdotte dal Trattato di riforma dovrebbero contribuire in modo importante a ridurre tali rischi, nonostante il sostanziale mantenimento della struttura a doppio pilastro, ossia del doppio metodo di adozione degli atti che caratterizza l'azione esterna dell'UE. Il mantenimento di una struttura a doppio pilastro – PESC e altre politiche dell'Unione oggetto del metodo d'integrazione giuridica – si ricava anche dal processo decisionale che per la PESC esclude in modo categorico, come abbiamo visto poco sopra, il ricorso agli atti legislativi per la sua disciplina.

Gli atti attraverso i quali il Consiglio europeo ed il Consiglio dei ministri procedono nella conduzione della PESC sono ora denominati, con un'importante semplificazione rispetto al passato, “decisioni”<sup>17</sup>. Queste ultime non sono assimilabili alle decisioni comunitarie, rispondendo a quella che in lingua tedesca è la nozione di “*Beschlüsse*” che si riferisce ad un concetto molto esteso di decisioni, diverse da quelle previste dall'attuale art. 289 TCE, definite invece dalla stessa dottrina tedesca come “*Entscheidungen*”<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> M. E. BARTOLONI, *Art. 13 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati della Comunità europea e dell'Unione europea*, Milano, 2004, p. 74, dove si chiarisce, con riferimento alle strategie comuni: “(...) esse hanno (...) concorso a riunire in un approccio globale gli obiettivi e i mezzi dell'UE nei settori presi in considerazione, assumendo in tal modo un ruolo di impulso e di coordinamento delle politiche e degli strumenti elaborati dall'UE, dalla CE e dagli Stati membri nei confronti delle tre aree geografiche (...)” (le aree oggetto di strategie comuni, ovvero la Russia, l'Ucraina e la regione mediterranea).

<sup>16</sup> M. E. BARTOLONI, *op. cit.*, p. 74

<sup>17</sup> L'attuale TUE nella versione di Nizza enumera come atti PESC gli orientamenti generali, le strategie comuni, le posizioni comuni e le azioni comuni. La dottrina si è domandata, di fronte ad una prassi incongruente, se e quale sia la differenza in particolare tra gli ultimi due tipi di atti. Sul punto si rinvia a M. E. BARTOLONI, *Art. 13, Art. 14, Art. 15 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *op. cit.*, p. 69 ss.

<sup>18</sup> Si rinvia sul punto a L. N. PNEUMATICOU, *Aspects institutionnels de la politique européenne de sécurité et de défense*, in *DUE*, 2001, p. 605 ss., a p. 616 e nota 34.

Tali decisioni in senso largo, quando sono adottate dal Consiglio europeo contengono gli orientamenti generali su una determinata questione o su un settore oppure ricalcano nella sostanza il contenuto delle strategie comuni. Tali “decisioni” s’iscrivono a mio avviso nell’alveo degli accordi politici tra Stati membri in forma semplificata, accordi assoggettati ad una procedura di negoziazione più sofisticata di quella tradizionale, che vede la partecipazione, nella composizione dell’organo principalmente competente ad adottarli, il Consiglio europeo, anche di autorità dell’UE quali il Presidente della Commissione e l’Alto rappresentante PESC.

Il fatto che si tratti di decisioni deliberate da un organo non ne far venir meno il carattere pattizio, ove si consideri che il Consiglio europeo, per quanto promosso dal Trattato di riforma ad istituzione dell’Unione, resta pur sempre fondamentalmente un organo politico dalla natura “comune”, che esprime cioè più che una propria volontà, la somma delle volontà dei rappresentanti dei soggetti internazionali, Stati e Unione europea, che lo compongono, *almeno nei casi in cui esso agisce all’unanimità* (in base all’art. 10B, par. 1, 3° comma).

Sotto il nome di decisioni del Consiglio europeo e del Consiglio vanno poi annoverate quelle di carattere esecutivo, operativo, amministrativo che queste istituzioni possono adottare per la messa in opera della PESC, che oggi sono denominate posizioni o azioni comuni. Tali decisioni devono essere a loro volta distinte da quelle adottate in base alle procedure legislative del TFUE, soprattutto in base a codecisione: queste decisioni, anche se riguardano l’esecuzione di misure PESC, sono soggette al controllo della Corte di giustizia ove abbiano ad oggetto misure restrittive che colpiscono singoli individui o gruppi o entità<sup>19</sup>.

Coerente con questa modalità di procedere è la disposizione del TUE che introduce la possibilità, attribuita ora senza riserve e formule ambigue, all’Unione quale soggetto vero e proprio del diritto internazionale distinto dai suoi Stati membri (e non più alla Presidenza del Consiglio come è l’attuale formulazione dell’art. 24), di stipulare sul piano esterno accordi internazionali in materia PESC, oggetto dell’art. 24 (del TUE secondo la numerazione del Trattato di Lisbona)<sup>20</sup>, nel quale non vi è traccia della attuale possibilità per lo Stato membro che si astenga di essere svincolato dall’obbligo di rispetto dell’accordo<sup>21</sup>. L’attuale è molto più sem-

<sup>19</sup> Come risulta dall’art. 240 *bis* (futuro art. 275 TFUE): “La Corte di giustizia dell’Unione europea non è competente per quanto riguarda le disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune, né per quanto riguarda gli atti adottati in base a dette disposizioni. Tuttavia, la Corte è competente a controllare il rispetto dell’articolo 25 *ter* (futuro art. 40) del trattato sull’Unione europea e a pronunciarsi sui ricorsi, proposti decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio in base al titolo V, capo 2 del trattato sull’Unione europea”.

<sup>20</sup> Futuro art. 37 TUE, che dispone: “L’Unione può concludere accordi con uno o più Stati o organizzazioni internazionali nei settori di pertinenza del presente capo”.

<sup>21</sup> L’attuale versione dell’art. 24 TUE, al suo par. 5 stabilisce: “Nessun accordo è vincolante per uno Stato membro il cui rappresentante in sede di Consiglio dichiara che esso deve conformarsi alle prescrizioni della propria procedura costituzionale; gli altri membri del Consiglio possono convenire che nondimeno l’accordo si applichi a titolo provvisorio”.

plice versione della disposizione probabilmente è dovuta al fatto che il nuovo Trattato di riforma introduce forme di flessibilità, cioè possibilità di accordi ristretti ad un gruppo di Stati per realizzare forme varie di cooperazione rafforzata (la c.d. cooperazione strutturata permanente ad esempio), escluse dalla versione approvata a Nizza se coinvolgenti aspetti militari.

Degno di nota è il fatto che nel testo di riforma la procedura di stipulazione di tali accordi è la stessa prevista dal TFUE per gli accordi in materia di relazioni esterne di natura economica, con l'unica differenza che il potere di proporre al Consiglio raccomandazioni circa l'opportunità di concludere un accordo relativo al settore della politica estera è riconosciuta all'Alto rappresentante PESC o alla Commissione (art. 188N, par. 3 TFUE del 2007<sup>22</sup>). Il Parlamento europeo resta emarginato invece da questa procedura come accade anche adesso.

Un'ulteriore prova del mantenimento sostanziale della struttura a pilastri viene dal fatto che figurano adesso nel TUE ben due disposizioni che chiariscono i rapporti tra le norme relative alla PESC e quelle che riguardano le altre politiche dell'UE e che risolvono gli eventuali conflitti e sovrapposizioni di competenze. Di tali norme non ci sarebbe stato bisogno nel caso di unità di struttura del sistema.

L'art. 25 *ter* TUE (futuro art. 40) afferma il principio della prevalenza delle competenze dell'Unione in materia che attualmente è detta di primo pilastro, sull'esercizio di competenze in materia PESC (che fa parte del secondo pilastro)<sup>23</sup>. Questa disposizione sostituisce l'attuale art. 47 TUE il quale afferma il principio della prevalenza delle disposizioni del TCE<sup>24</sup>.

A sua volta l'art. 46 dell'attuale TUE prevede che la Corte possa esercitare il proprio controllo giurisdizionale sul rispetto delle disposizioni finali, alle quali appartiene anche la norma appena citata.

L'art. 11 elaborato dal Trattato di revisione del 2007<sup>25</sup>, dispone in modo analogo, ma limitatamente alla eventuale violazione della ripartizione tra competenze PESC e quelle relative ad altre politiche dell'UE<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> Futuro art. 218 TFUE.

<sup>23</sup> “L’attuazione della PESC lascia impregiudicata l’applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni previste dai trattati per l’esercizio delle competenze dell’Unione di cui agli articoli da 2B a 2E del TFUE” – disposizioni che elencano le materie, rispettivamente, di competenza esclusiva dell’UE, di competenza concorrente con quella degli Stati membri, quelle oggetto di politiche di coordinamento e quelle di competenza statale ma oggetto anche di un’azione di supporto a livello di Unione. Prosegue l’art. 25 *ter*: “L’attuazione delle politiche previste in tali articoli lascia parimenti impregiudicata l’applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l’esercizio delle competenze dell’Unione a titolo del presente capo”.

<sup>24</sup> “Nessuna disposizione del presente trattato pregiudica i trattati che istituiscono le Comunità europee né i trattati e atti successivi che li hanno modificati o completati”.

<sup>25</sup> Futuro art. 24 TUE.

<sup>26</sup> “La PESC è soggetta a norme e procedure specifiche. (...) La Corte di giustizia dell’Unione europea non è competente riguardo a tali disposizioni, ad eccezione della competenza a monitorare il rispetto dell’articolo 25 *ter* (...)”.

La Corte di giustizia, in base al coordinato disposto dagli articoli appena detti (11 e 25 *ter*), potrà procedere all'annullamento di un atto, *anche non legislativo*, ove constatati che sia stata violata la ripartizione di competenze stabilite per una certa materia dal Trattato.

Ricordiamo, infine, il già citato art. 240 *bis* del TFUE il quale, nell'assoggettare certe decisioni adottate in esecuzione della PESC al controllo giurisdizionale della Corte, effettua un chiaro richiamo alla competenza della Corte circa il controllo del rispetto dell'art. 25 *ter* TUE.

L'art. 25 *ter*, quando entrerà in vigore, eliminerà l'attuale finzione consistente per la Corte di giustizia alla quale sia sottoposto un ricorso per far annullare un atto PESC che si dubita possa ricadere nella sfera delle competenze comunitarie, di considerare quest'ultimo che, lo si ricorda, è escluso dalla sua giurisdizione, quale un atto comunitario illegittimo per poterlo poi annullare<sup>27</sup>.

**3.** La politica estera procede pertanto attraverso il metodo intergovernativo, come testimonia il fatto stesso della sua collocazione nel TUE, il cui titolo V, capo 2, s'intitola "*Disposizioni specifiche sulla PESC*", mentre il settore tradizionale delle relazioni esterne attualmente di competenza della CE si trova disciplinato nel TFUE, in una nuova Parte V, significativamente intitolata "*Azione esterna dell'Unione*".

Chi sperava in un'attenuazione della separazione tra gli aspetti politici e quelli economici dell'azione esterna dell'UE resterà forse deluso, ma questo soltanto se ci si pone dalla prospettiva, che nei fatti si è rivelata senza dubbio troppo ambiziosa, di un'accelerazione del processo d'integrazione politica in senso federalista che il Trattato costituzionale aveva fatto intravedere. Il fatto che il Trattato di riforma abbia nella sostanza mantenuto una struttura dell'UE fondata sul doppio pilastro – metodo intergovernativo per la PESC e metodo d'integrazione giuridica per gli altri settori dell'azione esterna e più in generale per le altre politiche – non deve indurre a pensare che una soluzione del genere si traduca, ancora una volta, in un *deficit* di coerenza e confermi i rischi di sovrapposizione di azioni PESC ed in materia di relazioni esterne più sopra illustrati.

In effetti, le innovazioni del Trattato di riforma sono attente ad evitare rischi del genere, inserendo disposizioni di coordinamento tra i due Trattati con riferimento a casi specifici di invasione di competenze non solo da parte della PESC nelle relazioni esterne e viceversa, ma anche rispetto alla dimensione esterna dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

---

<sup>27</sup> Sul problema v. le puntuali osservazioni di A. LANG, *Le risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU e l'Unione europea*, Milano, 2002, p. 96 ss., la quale fa giustamente notare che la Corte di giustizia, alla quale è sottratto il controllo giurisdizionale degli atti PESC, deve far finta di trovarsi di fronte ad un atto comunitario illegittimo tutte le volte che le venga sottoposto ai fini dell'annullamento un atto PESC del quale si dubita che il contenuto interferisca con le competenze della CE, e si chiede perciò alla Corte di decidere se tale atto rientri o meno in quelle competenze.

In primo luogo si assegna un ruolo fondamentale nella garanzia di coerenza globale dell'azione esterna all'Alto rappresentante PESC, il quale, in base all'art. 9E<sup>28</sup>, par. 4: "(...) Vigila sulla coerenza dell'azione esterna dell'Unione. In seno alla Commissione, è incaricato delle responsabilità che incombono a tale istituzione nel settore delle relazioni esterne e del coordinamento degli altri aspetti dell'azione esterna dell'Unione (...)".

In secondo luogo possiamo ricordare che l'art. 10°, par. 3, 2° comma del TUE dispone che l'Unione: "(...) assicura la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche (...)", mentre il successivo art. 13<sup>29</sup>, par. 2 del TUE prevede, più in generale: "(...) Il Consiglio e l'Alto rappresentante PESC assicurano l'unità, la coerenza e l'efficacia dell'azione dell'Unione (...)".

Va infine ricordato che, per quel che riguarda invece le azioni degli Stati membri e non delle istituzioni, nell'attuale art. 19 TUE, che disciplina il coordinamento delle azioni degli Stati membri nelle organizzazioni internazionali, soprattutto l'ONU, è stato inserito un nuovo 3° comma che così recita: "(...) Allorché l'Unione ha definito una posizione su un tema all'ordine del giorno del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite, gli Stati membri che vi partecipano chiedono che l'Alto rappresentante sia invitato a presentare la posizione dell'Unione (...)".

Oltre a queste clausole di coerenza si possono trovare nel Trattato specifiche disposizioni di coordinamento tra i vari settori dell'azione esterna.

La Parte V del TFUE relativa, come si è visto, alla "*Azione esterna dell'UE*" prende in considerazione, nel suo art. 188K<sup>30</sup>, quelle misure restrittive che siano adottate nei confronti dei singoli in attuazione di una decisione PESC<sup>31</sup>, imponendo che siano adottate nel rispetto delle "necessarie garanzie giuridiche" ovvero nel rispetto dei diritti fondamentali alla difesa, ad essere informati dei motivi delle misure restrittive, a presentare un ricorso effettivo. Le decisioni che il Consiglio prende in questa materia sono poi soggette al controllo della Corte di giustizia, come si ricava dal già citato art. 240*bis* del TFUE<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> Futuro art. 18 TUE.

<sup>29</sup> Futuro art. 26 TUE.

<sup>30</sup> Futuro art. 215 TFUE.

<sup>31</sup> Cfr. Art. 188K (titolo IV; misure restrittive.): "1. Quando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato sull'Unione europea prevede l'interruzione o la riduzione, totale o parziale, delle relazioni economiche e finanziarie con uno o più paesi terzi, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta congiunta dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione, adotta le misure necessarie. Esso ne informa il Parlamento europeo. 2. Quando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato sull'Unione europea lo prevede, il Consiglio può adottare, secondo la procedura di cui al paragrafo 1, misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali. 3. Gli atti di cui al presente articolo contengono le necessarie disposizioni sulle garanzie giuridiche".

<sup>32</sup> *Supra*, par. 1 e nota 19.

Queste disposizioni, che già figuravano nel Trattato del 2004<sup>33</sup>, colmano una grave lacuna che oggi riguarda la garanzia dei diritti fondamentali delle persone colpite da misure restrittive in esecuzione di atti PESC e che ha dato luogo ad una discussa giurisprudenza del Tribunale di primo grado<sup>34</sup>. Ci si riferisce in particolare a quelle pronunce in cui il Tribunale di primo grado ha rifiutato di controllare la conformità con i diritti fondamentali garantiti dall'UE di atti comunitari di esecuzione di atti PESC, a loro volta adottati per attuare risoluzioni vincolanti del Consiglio di sicurezza dell'ONU<sup>35</sup>.

Queste ultime imponevano agli Stati membri l'adozione di misure di congelamento dei beni nei confronti di individui, gruppi ed entità considerati legati al terrorismo internazionale ed elencati in una lista preparata dal Consiglio di sicurezza e da un suo organo sussidiario, il Comitato delle sanzioni. Gli individui colpiti lamentavano davanti al giudice di Lussemburgo la violazione dei loro diritti fondamentali alla difesa, ad un ricorso effettivo, ad essere informati dei motivi delle misure adottate nei loro confronti, oltre che del diritto a disporre dei propri beni e di quelli alla libera iniziativa economica. Vero è che a più riprese in seno alle Nazioni Unite sono state espresse posizioni favorevoli alla promozione ed all'incoraggiamento del rispetto per i diritti umani nella lotta al terrorismo<sup>36</sup>, e che lo stesso Consiglio di sicurezza ha cercato di attenuare il forte impatto della mancanza di garanzie giurisdizionali di controllo sulla concreta applicazione delle sanzioni nei confronti di individui<sup>37</sup>, tuttavia trattasi di misure

<sup>33</sup> Art. III-322 del Trattato costituzionale.

<sup>34</sup> Sentenza del Tribunale di primo grado del 21 settembre 2005, causa T-306/01, *Ahmed Ali Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'UE e Commissione CE*, Raccolta, p. II-3533. Lo stesso giorno è stata adottata un'altra sentenza di analogo tenore, in causa T-315/01, *Kadi c. Consiglio e Commissione*, Raccolta, p. II-3649. Per alcuni commenti, anche critici, alle sentenze si rinvia a B. CONFORTI, *Decisioni del Consiglio di sicurezza e diritti fondamentali in una bizzarra sentenza del Tribunale comunitario di primo grado*, in *DUE*, 2006, pp. 333-345; U. VILLANI, *L'attuazione da parte dell'Unione europea delle decisioni del Consiglio di sicurezza per il mantenimento della pace e la lotta al terrorismo*, in M. L. TUFANO (a cura di), *La crisi dell'Unione europea. Problematiche generali e verifiche settoriali*, Napoli, 2007, p. 163 ss., specie p. 182; M. ARCARI, *Sviluppi in tema di tutela dei diritti fondamentali di individui iscritti nelle liste dei comitati delle sanzioni del Consiglio di sicurezza*, in *RDI*, 2007, p. 657 ss.

<sup>35</sup> Queste decisioni sono state oggetto di critica da parte di autorevoli studiosi, i quali, da un lato, mettono in dubbio il potere del Consiglio di sicurezza di adottare misure contro singoli individui, dall'altro, affermano senza esitare la possibilità di far valere l'illegittimità di atti vincolanti del Consiglio di sicurezza davanti ai giudici nazionali e a quello comunitario. Si vedano B. CONFORTI, *op. cit.*, p. 341 ss., e U. VILLANI, *op. cit.*, pp. 183-184.

<sup>36</sup> U. VILLANI, *op. cit.*, p. 183 ricorda diverse prese di posizione degli organi principali e sussidiari dell'ONU: la risoluzione n. 60/288 dell'Assemblea generale dell'8 settembre 2006 relativa al piano d'azione per la strategia globale delle Nazioni Unite contro il terrorismo; la risoluzione 61/171 del 19 dicembre 2006 sulla protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nella lotta contro il terrorismo; l'analoga risoluzione del 21 aprile 2005 della Commissione dei diritti umani; la dichiarazione del Presidente del Consiglio di sicurezza del 12 luglio 2006 sullo stesso tema.

<sup>37</sup> Sul punto si rinvia a M. ARCARI, *op. cit.*, dove è possibile trovare una puntuale ed accurata ricostruzione critica delle misure adottate nel tempo dal Consiglio di sicurezza per cercare di atte-

e dichiarazioni che non possono essere equiparate ad una vera e propria tutela giurisdizionale degli individui colpiti da misure di congelamento dei beni perché sospettati di terrorismo<sup>38</sup>.

Sebbene la giurisprudenza del Tribunale abbia con il tempo in parte riconosciuto tali diritti<sup>39</sup>, in molti casi – alcuni ancora *sub judice* – questi diritti sono stati negati e questa circostanza costituisce un grave *deficit* di tutela democratica dell’Unione che il Trattato costituzionale ed il Trattato di riforma cercano con le illustrate disposizioni di colmare. Nella stessa direzione di questi ultimi, del resto, sembrano andare anche le conclusioni dell’Avvocato generale Poiares Maduro rese nei casi *Kadi* e *Al Barakaat* portati con ricorso davanti alla Corte di giustizia in secondo grado<sup>40</sup>. Poiares Maduro suggerisce infatti alla Corte di censurare le sentenze del Tribunale di primo grado, riconoscendo la competenza del giudice comunitario a valutare la conformità delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell’ONU con i diritti fondamentali protetti dall’ordinamento comunitario quali principi generali di diritto, e di annullare il regolamento che imponeva il congelamento dei fondi dei ricorrenti per la parte riguardante questi ultimi. L’Avvocato generale suggerisce anche alla Corte di entrare nel merito e decidere. La Corte di giustizia ha annullato le sentenze del Tribunale di primo grado che congelavano i beni del sig. Kadi e di Al Barakaat con una sentenza del 3 settembre 2008, conforme alle conclusioni dell’Avvocato generale e in linea con le future disposizioni del Trattato di riforma già citate, ossia gli articoli 188K e 240 *bis* del TFUE<sup>41</sup>.

Altra importante disposizione che provvede ad assicurare la coerenza dell’azione esterna dell’UE è l’art. 188R<sup>42</sup> che permette, in caso di attacco terroristico o di disastro naturale o causato dall’uomo di mobilitare sia strumenti e mezzi civili e militari dietro richiesta dello Stato vittima. Si tratta di una *clausola di solidarietà*, che va letta congiuntamente con l’analoga clausola di solidarietà in caso di attacco armato contro uno degli Stati membri contenuta nell’art. 28A, par. 7 TUE del 2007<sup>43</sup>. L’art. 188R prevede che le modalità di attuazione della

---

nuare le gravissime lacune in materia di diritto alla tutela giurisdizionale ed a un ricorso effettivo degli individui colpiti da misure di congelamenti dei loro beni perché sospettati di terrorismo.

<sup>38</sup> In tal senso, chiaramente, tutti gli autori citati nelle note precedenti.

<sup>39</sup> Sentenza del Tribunale di primo grado (II sezione) del 12 dicembre 2006, causa T-228/02, *Organisation del Modjahedines du peuple d’Iran c. Consiglio dell’UE*, Raccolta, p. II-4655.

<sup>40</sup> Conclusioni dell’Avvocato generale Poiares Maduro del 16 gennaio 2008, causa C-402/05 P, *Yassin Abdullah Kadi c. Consiglio dell’Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, e del 23 gennaio 2008, causa C-415/05 P, *Al Barakaat International Foundation*, non ancora pubblicate in *Raccolta*.

<sup>41</sup> Sentenza della Corte di giustizia della CE del 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell’UE*, non ancora pubblicata in *Raccolta*.

<sup>42</sup> L’art. 188R è l’unica disposizione del titolo VII e si intitola “Clausola di solidarietà”. In futuro esso diverrà, nel testo rinumerato del TFUE, l’art. 222.

<sup>43</sup> Futuro art. 42 TUE. Di quest’ultima, che costituisce una delle novità più importanti, tratteremo *infra*.

richiesta di aiuto da parte dello Stato colpito dall'evento siano adottate con decisione del Consiglio su proposta congiunta della Commissione e dell'Alto rappresentante, responsabili ognuno della messa in atto dei diversi settori dell'azione esterna dell'UE: quello delle relazioni esterne la prima, quello della PESC il secondo. Si prevede inoltre che il Consiglio possa avvalersi dell'assistenza del Comitato politico e di sicurezza (COPS), dalle strutture proprie della politica di difesa e del Comitato permanente per il rafforzamento della sicurezza interna. I due comitati possono anche presentare pareri congiunti.

Come è possibile dedurre da quanto appena detto, si potrà garantire un'effettiva coerenza tra, ad esempio, le azioni della Commissione e quelle in ambito PESC.

A parte le ipotesi di attacco terroristico e di catastrofe naturale o provocata, va osservato che uno sforzo di coerenza globale da parte delle Istituzioni ed in particolare della Commissione risulta essersi incentrato nel campo della *prevenzione dei conflitti*, che concentra al suo interno tutta una serie di aspetti, sia civili che militari, che spaziano dalle relazioni esterne, quali la politica commerciale comune, fino alla politica estera di sicurezza, quando si tratti di istituire missioni in Paesi dalla situazione politica deteriorata e quindi a rischio di conflitto interno o internazionale. Questo sforzo è servito a realizzare concretamente quella che nel Trattato di riforma è denominata "Politica di sicurezza e di difesa comune", che presenta aspetti sia civili che militari e che costituisce la conquista più importante nel processo d'integrazione portato avanti dal Trattato costituzionale e dal Trattato di riforma.

Vale la pena quindi ricordare le tappe che hanno condotto a questi risultati, illustrando il contributo fondamentale che in questa materia ha offerto la Commissione, quale gestore delle relazioni esterne, per poi esaminare come questo contributo si sposi nel Trattato di riforma con quello che sarà offerto dall'azione dell'Alto rappresentante PESC, figura che appartiene sempre alla Commissione, nel settore della politica di difesa e di sicurezza comune.

**4.** In una comunicazione del 19 maggio 1999 al Consiglio ed al Parlamento europeo, la Commissione si occupa della cooperazione con gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) implicati in conflitti armati, illustrando come impiegare gli strumenti offerti dall'accordo di Cotonou di cooperazione e di partenariato con i Paesi ACP<sup>44</sup> per evitare che i fondi stanziati dall'Unione siano utilizzati a scopi militari<sup>45</sup>.

La comunicazione spiega anche le modalità di reazione dell'Unione di fronte al verificarsi di conflitti nei Paesi associati, prevedendo la possibilità di ricorso sia a misure previste dall'accordo di Cotonou che di misure in ambito PESC.

---

<sup>44</sup> Si tratta dei Paesi dell'Africa dei Caraibi e del Pacifico con i quali la CE intrattiene relazioni di cooperazione da decenni e che oggi sono disciplinate dall'Accordo di Cotonou.

<sup>45</sup> Comunicazione della Commissione del 19 maggio 1999 al Consiglio ed al Parlamento europeo, COM(1999)240 def., reperibile *on line* all'indirizzo europa.eu.

Tra le prime si possono annoverare la concessione di fondi scaglionata in base a valutazioni individuali, o la possibilità di riduzioni o sospensioni degli aiuti in caso di sospetto di un loro uso a fini militari, in caso di gravi violazioni dei diritti umani, dei principi democratici oppure a seguito dell'adozione di misure sanzionatorie da parte del Consiglio di sicurezza dell'ONU.

Quanto all'opzione di ricorso a misure PESC, la comunicazione sottolinea come la politica dell'Unione di cooperazione allo sviluppo con gli Stati ACP implicati in conflitti armati deve iscriversi in una *strategia integrata di gestione e di regolazione dei conflitti nel quadro PESC*. La comunicazione suggerisce l'adozione di orientamenti generali per un approccio globale in tre situazioni: inizio, crescendo ed estensione dei conflitti; cessazione delle ostilità e negoziati; venir meno dell'autorità statale.

Con riferimento in particolare alla prima delle predette situazioni la Commissione suggerisce, come orientamenti generali al fine di un approccio globale, di procedere a: l'interruzione totale o parziale della cooperazione allo sviluppo seguita da misure comunitarie; il ricorso ad altri mezzi quali le restrizioni alle esportazioni di armi, ai rapporti commerciali, ecc.; il *ricorso agli strumenti PESC* quali l'invio di rappresentanti speciali, le dichiarazioni della Presidenza, le azioni comuni, allo scopo di risolvere il conflitto; il *coinvolgimento dell'UE nella pianificazione di azioni di ristabilimento della pace* effettuata sul piano internazionale; *l'adozione di piani d'urgenza* per le regioni a rischio di catastrofe umanitaria legati alla guerra come ad esempio i rischi di genocidio o di pulizia etnica, tenendo presente che in casi del genere si applicano le *misure del capitolo VII della Carta ONU*; il miglioramento di misure di controllo dei flussi di armi verso i Paesi coinvolti nel conflitto; *una risposta coerente dell'Unione*.

Ogni decisione volta a sospendere l'aiuto comunitario dovrà essere seguita da analoga azione da parte degli Stati membri a livello bilaterale per garantire un approccio coerente e massimizzare l'impatto della politica dell'UE. Queste e le altre misure suggerite per far fronte alle tre situazioni sopra dette devono inquadrarsi, secondo la Commissione, nell'esigenza di gestire le situazioni di crisi e di conflitto armato mediante lo strumento della loro prevenzione.

In effetti, risale a questo periodo (1999), con il Consiglio europeo di Colonia, la nascita della PESD che, nell'attuale sistema del TUE quale consolidato a Nizza, si compone di tre aspetti: la gestione delle crisi militari, la gestione delle crisi civili, che vanno entrambe sotto l'espressione di "missioni di Petersberg", e la prevenzione dei conflitti, sulla quale si è focalizzata l'attenzione del Consiglio europeo di Göteborg del 2001<sup>46</sup>.

In proposito la Commissione ha adottato, nel 2001, una comunicazione sulla prevenzione dei conflitti<sup>47</sup>. In questo documento si possono individuare tre parti

<sup>46</sup> L. AUGIER TESSIER, *Les politiques à régime particulier – A. La PESC – B. L'ELSJ*, in *RM-CUE*, 2006, p. 488.

<sup>47</sup> COM(2001)211 def., reperibile *on line* all'indirizzo europa.eu.

corrispondenti alle priorità della Commissione in questo settore: la prevenzione a lungo termine, quella a breve termine e il rafforzamento della cooperazione internazionale.

La prima di queste priorità, ovvero la prevenzione a lungo termine, comprende una serie di azioni e di misure che spaziano da quelle di natura commerciale, quali ad esempio la campagna “tutto salvo le armi” che permette l’accesso libero al mercato europeo di tutti i prodotti dei Paesi meno avanzati ad eccezione delle armi, ad azioni più complesse consistenti in programmi di cooperazione che tendano ad eliminare le cause dei conflitti, prima tra tutte la povertà e programmi finalizzati a garantire un ambiente macro-economico sano, intervenendo sulla riduzione del debito pubblico dei Paesi più poveri. Anche il *deficit* democratico è considerato un fattore di rischio per la stabilità soprattutto dei Paesi più poveri, e la Commissione suggerisce qui d’intervenire con misure a sostegno della riforma del settore della sicurezza interna (polizia, esercito), azioni specifiche necessarie in situazioni di post-conflitto come lo sminamento, il disarmo, e quelle finalizzate alla promozione dei processi di riconciliazione nazionale.

Sempre nel quadro della prevenzione a lungo termine la Commissione suggerisce di intensificare gli sforzi per garantire la maggior efficacia possibile delle misure relative a questioni trasversali come il traffico di droga, di esseri umani, di armi, le emigrazioni di massa, il degrado ambientale etc.

La comunicazione passa poi ad illustrare la strategia dell’Unione a breve termine, sottolineando come accanto ai tradizionali strumenti utilizzati dall’Unione quali gli aiuti economici urgenti, l’invio di osservatori elettorali, l’invio di rappresentanti speciali ed il ricorso a sanzioni, *occorra al tempo stesso utilizzare in scenari di pre-crisi gli strumenti sviluppati in seno alla PESC*: e questo è il punto più interessante della comunicazione perché mostra lo stretto legame che ora l’Unione attribuisce ad interventi integrati PESC-relazioni esterne-cooperazione allo sviluppo-aiuti umanitari in una strategia globale e coerente.

La comunicazione, infine, individua un fattore di prevenzione dei conflitti nel rafforzamento della cooperazione internazionale dell’UE con le altre organizzazioni internazionali quali l’ONU, l’OSCE, la Banca mondiale, il Fondo monetario, il Consiglio d’Europa, e persino con entità politiche quali il G8 e le organizzazioni non governative.

La comunicazione fa riferimento anche al *meccanismo di reazione rapida* che è stato istituito con un regolamento comunitario nel 2001 e che permette alla Commissione di agire, ponendo in atto una serie di *azioni tutte diverse ma coordinate in un quadro giuridico e soprattutto finanziario unico*<sup>48</sup>. Questo è senz’altro uno strumento di particolare efficacia per la prevenzione dei conflitti, data la sua flessibilità e soprattutto la possibilità di finanziare le diverse iniziative con un unico strumento. Il meccanismo di reazione rapida è stato ora sostituito, dal

---

<sup>48</sup> Regolamento (CE) n. 381/2001, del Consiglio, del 26 febbraio 2001, che istituisce il meccanismo di reazione rapida, *GUCE* L 57, 27 febbraio 2001, p. 5.

1° gennaio 2007, da un nuovo regolamento comunitario che istituisce uno *Strumento di stabilità* che ha lo scopo di accordare aiuti finanziari per il periodo 2007-2013 al fine di garantire condizioni stabili per lo sviluppo umano ed economico, per la promozione dei diritti umani e della democrazia, delle libertà fondamentali nelle relazioni esterne dell'UE<sup>49</sup>. Il regolamento 1717/2006 che lo istituisce, nel suo 3° “considerando” afferma che le misure adottate in base ad esso “possono essere complementari e dovrebbero essere coerenti con le misure adottate dall'UE per realizzare obiettivi PESC”.

Ecco qui un altro esempio di sforzo di coerenza tra PESC e relazioni esterne.

Degna di nota, nello sforzo di coerenza portato avanti dalla Commissione, appare un'altra comunicazione del 2005, dedicata alla strategia relativa alla dimensione esterna dello spazio di libertà, giustizia e sicurezza<sup>50</sup>, settore oggetto di considerazioni critiche da parte della dottrina<sup>51</sup> perché oggi distribuito in modo non sempre coerente, soprattutto tra il primo (titolo IV TCE: “Visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone) e terzo pilastro (titolo VI TUE: Disposizioni sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale).

Questa comunicazione segue la decisione del Consiglio europeo del 16-17 giugno di quell'anno di porre in essere per la prima volta una strategia vera e propria sulla dimensione esterna dello spazio di sicurezza, libertà e giustizia (d'ora in poi SLSG) ed individua, tra i suoi obiettivi, *il coordinamento tra pilastri*, affermando che l'azione esterna in materia di SLSG può toccare anche settori oggetto di competenze diverse della CE e dell'UE come la PESC, la cooperazione giudiziaria e di polizia, ed è quindi indispensabile uno “stretto coordinamento tra Consiglio e Commissione per garantire la coerenza delle azioni esterne dell'UE”.

Questa esigenza viene più volte ribadita sia nel documento citato che nel documento di lavoro dei servizi relativi al rapporto di attività sulla messa in opera della strategia per la dimensione esterna dello SLSG<sup>52</sup>.

**5.** Una delle più importanti acquisizioni del Trattato di riforma è costituita, a nostro avviso, e nonostante le voci critiche di parte della dottrina, dalle innovazioni che riguardano la figura dell'Alto Rappresentante PESC.

Restano sostanzialmente intatte, infatti, le profonde innovazioni che riguardano questa figura istituzionale prodotte dal Trattato costituzionale, nel quale tuttavia si parlava, con termini costituzionali, di Ministro degli affari esteri dell'UE. Il fatto dell'eliminazione di questa espressione e del ritorno alla deno-

<sup>49</sup> Regolamento (CE) n. 1717/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2006, che istituisce uno strumento per la stabilità, *GUUE* L 327, 24 novembre 2006, p. 1 ss.

<sup>50</sup> COM(2005)491 def., consultabile *on line* all'indirizzo europa.eu.

<sup>51</sup> G. CAGGIANO, *L'evoluzione dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia nella prospettiva di una “Unione di diritto”*, in questa *Rivista*, 2007, p. 355 ss.

<sup>52</sup> SEC(2006)1498 final.

minazione corrente, nulla toglie al fatto che il Trattato di revisione riprende in pieno e nella sostanza le profonde modifiche del 2004, che permettono di considerare adesso *l'Alto rappresentante come un vero e proprio protagonista della PESC, diventandone la guida, l'esecutore e la voce dell'Unione all'esterno.*

La prima novità, del massimo rilievo, riguarda la sua nomina e la sua provenienza. Attualmente l'Alto rappresentante PESC ricopre anche la funzione di Segretario generale del Consiglio mentre per le relazioni esterne esse sono gestite da un membro della Commissione, che oggi è l'austriaca Benita Ferrero Waldner. Attualmente egli assiste la Presidenza che è oggi la guida della PESC in base all'art. 18, par. 3 TUE.

Secondo le modifiche del Trattato di riforma che riprendono quelle del 2004, in base all'art. 9E del TUE 2007<sup>53</sup> l'Alto rappresentante PESC sarà un membro della Commissione, ne costituirà uno dei vice-presidenti, ma, a differenza di questi ultimi<sup>54</sup>, sarà nominato dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata con l'accordo del Presidente della Commissione, ed al tempo stesso sarà soggetto, in quanto membro della Commissione, al voto di approvazione del Parlamento europeo. Non solo: in base all'art. 5 del *Protocollo sulle disposizioni transitorie*, il giorno della nomina dell'Alto rappresentante scade il mandato del membro della Commissione della stessa nazionalità del primo<sup>55</sup>. L'Alto rappresentante, quindi, diventa non solo un membro della Commissione, conquista già notevole nella prospettiva dell'integrazione politica, ma *racchiude in sé tutti gli aspetti dell'azione esterna dell'UE, fondendosi nell'unicità della sua figura gli attuali incarichi di Alto rappresentante e di commissario responsabile delle relazioni esterne dell'UE*<sup>56</sup>.

A differenza dell'attuale situazione, che vede la PESC guidata essenzialmente dalla Presidenza del Consiglio europeo in base all'art. 18 TUE, peraltro semestrale e quindi estremamente variabile per gli interlocutori esterni, in futuro, accanto ad una Presidenza più stabile<sup>57</sup>, il maggior ruolo in materia di PESC sarà proprio dell'Alto rappresentante. Egli dovrà provvedere non solo a condurre la PESC (art. 9E), ma a partecipare attivamente alla sua elaborazione, essendogli

<sup>53</sup> Futuro art. 18 TUE.

<sup>54</sup> Nominati dal Presidente della Commissione.

<sup>55</sup> Si veda anche la dichiarazione relativa all'art. 9E TUE adottata il 18 ottobre 2007 (DS 865/07) in cui la CIG dichiara che sarà coinvolto il Parlamento europeo durante i lavori preparatori per la nomina dell'Alto rappresentante e che la procedura seguirà quanto disposto dai nuovi articoli 9D e 9E.

<sup>56</sup> Questo doppio incarico, di guida della PESC e di coordinatore dell'azione esterna rispetto soprattutto alle relazioni esterne dell'UE spiegherebbe la specificità della procedura di nomina appena descritta: si esprime così R. GOSALBO BONO, *Some Reflections on the CFSP Legal Order*, in *CML Rev.*, 2006, p. 337 ss., a p. 377.

<sup>57</sup> Riprendendo una modifica approvata nel Trattato di Roma del 2004 la Presidenza del Consiglio europeo sarà affidata ad un individuo che potrà durare in carica due anni e mezzo rinnovabili una sola volta.

riconosciuti poteri di proposta<sup>58</sup>, in quanto Presidente del Consiglio in composizione Affari Esteri e, infine, a provvedere alla sua esecuzione, quale mandatario del Consiglio<sup>59</sup>. Inoltre egli rappresenterà l'UE all'esterno nelle materie PESC<sup>60</sup> e condurrà il dialogo politico con i terzi esprimendo le posizioni dell'Unione in seno alle organizzazioni internazionali e alle conferenze internazionali<sup>61</sup>. Sarà anche suo compito vegliare sulla coerenza dell'azione esterna degli Stati membri secondo il principio di leale cooperazione con l'Unione, vegliando affinché questi ultimi rispettino l'obbligo di appoggiare la PESC e di astenersi da azioni contrarie agli interessi dell'UE.

È inoltre prevista l'istituzione di una sorta di embrione di Ministero degli affari esteri, con l'istituzione di un servizio europeo per l'azione esterna, che dovrebbe appoggiarsi ai servizi diplomatici degli Stati membri e dovrebbe comporsi di personale diplomatico distaccato dai servizi diplomatici nazionali e da funzionari dei servizi competenti del Segretariato generale del Consiglio e della Commissione<sup>62</sup>.

A questo punto, e tenendo presente che l'Europa procede dal basso, con la politica dei piccoli passi, sono da rigettare le critiche di stampo formalistico al fatto che l'eliminazione della dizione "Ministro degli affari esteri" influisce negativamente sul processo di riforma, potendosi a nostro avviso parlare, limitatamente al perseguimento degli scopi di interesse comune degli Stati membri dell'UE e senza pregiudizio per la loro politica estera e la loro partecipazione ad organizzazioni internazionali, specie al seggio permanente del Consiglio di sicurezza dell'ONU, di un vero e proprio Ministro europeo che va ad affiancarsi ai ministri degli affari esteri nazionali<sup>63</sup>.

<sup>58</sup> L'art. 13 *bis* TUE (futuro art. 27) dispone che l'Alto rappresentante PESC contribuisca con proposte all'elaborazione della politica estera e di sicurezza comune. Altre disposizioni specifiche si trovano poi nel TFUE. In base all'art. 188K TFUE l'Alto rappresentante, assieme alla Commissione, propone le misure sanzionatorie da adottare da parte dell'UE nei confronti di Stati terzi; in base all'art. 188N ha potere d'iniziativa in materia di conclusioni di accordi internazionali relativi alla PESC, potendo presentare al Consiglio raccomandazioni perché autorizzi l'apertura dei negoziati. In virtù dell'art. 188R esercita il potere di iniziativa assieme alla Commissione per l'attuazione della clausola di solidarietà civile che obbliga gli Stati membri ad assistere su espresa richiesta chi di essi sia stato colpito da un attacco terroristico o da una catastrofe.

<sup>59</sup> Articoli 9E e 13 *bis* TUE.

<sup>60</sup> Art. 13 *bis*, par. 2 TUE del 2007. Inoltre l'art. 188Q del TFUE (futuro art. 221) prevede che siano presenti delegazioni dell'UE (rappresentanze) negli Stati terzi le quali rappresentano l'Unione e sono sottoposte alla guida dell'Alto rappresentante PESC.

<sup>61</sup> L'art. 188P TFUE (futuro art. 220) affida all'Alto rappresentante PESC ed alla Commissione le modalità di cooperazione con le altre organizzazioni internazionali, in particolare con le Nazioni Unite, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo in Europa.

<sup>62</sup> Art. 13 *bis*, par. 3 TUE del 2007. Sul "servizio europeo per l'azione esterna" si vedano anche le dichiarazioni n. 14 e n. 15 allegata all'atto finale.

<sup>63</sup> Come si ricava dalla dichiarazione, la quale precisa che l'istituzione di un servizio europeo per l'azione esterna dell'UE lascia impregiudicate sia le competenze degli Stati membri in materia di conduzione della loro politica estera, sia la loro rappresentanza nazionale presso i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali. La dichiarazione precisa inoltre che le disposizioni relative all'Alto

6. Inizialmente la PESD entra timidamente nel TUE con il Trattato di Maastricht dove peraltro se ne parla “in termini essenzialmente programmatici”<sup>64</sup>, mentre maggiori sono le modifiche introdotte dal Trattato di Amsterdam, che introduce sia una procedura di revisione semplificata all’art. 17 per permettere di arrivare progressivamente da una politica di difesa comune ad una difesa comune<sup>65</sup> vera e propria, ma soprattutto, innova inserendo la possibilità di effettuare operazioni di *peace keeping*: le “missioni di Petersberg”<sup>66</sup>. Tuttavia non si riesce, in quella sede, né ad approvare una clausola di legittima difesa collettiva sul modello di quelle contenute nei trattati UEO e NATO<sup>67</sup>, né a chiarire i rapporti UE-NATO e, di conseguenza, UE-UEO<sup>68</sup>.

Quest’ultima organizzazione, che nell’idea dei fondatori della PESC di Maastricht avrebbe dovuto costituire il pilastro europeo del sistema di alleanza difensiva costituito dal Patto Atlantico (NATO) e alla quale il Trattato di Maastricht attribuiva il compito di attuare la PESD<sup>69</sup>, è stata invece progressivamente spogliata delle sue strutture, trasferite in parte all’UE come si dirà tra poco, mentre ogni cenno ad essa che era contenuto sia nel Trattato di Maastricht

---

rappresentante ed al servizio europeo per l’azione esterna non incidono sulla base giuridica, sulla responsabilità e sui poteri esistenti di ciascuno Stato membro per quanto riguarda la formulazione e la conduzione della sua politica estera, il suo servizio diplomatico nazionale, le relazioni con i Paesi terzi e la partecipazione ad organizzazioni internazionali compresa l’appartenenza di uno Stato membro al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

<sup>64</sup> In tal senso si rinvia a U. VILLANI, *La politica europea in materia di sicurezza e di difesa e i suoi rapporti con le Nazioni Unite*, in *CI*, 2004, p. 63 ss.

<sup>65</sup> La differenza tra “politica di difesa comune” e “difesa comune” è stata interpretata dalla dottrina nel senso che mentre la gestione della prima resta in mano agli Stati membri pur prevedendo azioni congiunte, la seconda comporterebbe una diretta gestione della difesa europea da parte delle istituzioni dell’UE: si rinvia in proposito a L. MARINI, *La politica estera e di sicurezza dell’Unione europea*, in A. TIZZANO (a cura di), *Il Trattato di Nizza con i testi dei Trattati sull’Unione europea e sulla Comunità europea*, Milano, 2003, p. 216 s.; U. VILLANI, *La politica europea*, cit., pp. 64-65.

<sup>66</sup> Tali missioni, che secondo la dottrina costituiscono l’innovazione più importante del Trattato di Amsterdam in materia (U. VILLANI, *op. ult. cit.*, p. 66), possono comportare interventi sia civili che militari e “(...) segnano, pertanto, una svolta nella politica dell’Unione, prefigurando una sua struttura militare (...)”. Lo stesso autore ricorda che le potenzialità militari dell’UE si ricavano anche dalla dichiarazione n. 6 allegata al Trattato, dove si prevede l’istituzione di una cellula di programmazione politica e di tempestivo allarme e dall’istituzione dell’Alto rappresentante per la PESC istituita ai sensi dell’art. 18, par. 3 e dell’art. 26 del TUE.

<sup>67</sup> U. VILLANI, *op. ult. cit.*, p. 64 s. esclude che il riferimento alla difesa comune inserito con il Trattato di Maastricht potesse riferirsi alla possibilità di agire in legittima difesa collettiva in caso di attacco armato contro uno Stato membro, l’obbligo di assistenza restando disciplinato, ancora oggi, rispettivamente dall’art. 5 del Trattato NATO e dall’art. V del Trattato UEO.

<sup>68</sup> Sui rapporti UE-UEO fino ad Amsterdam: L. DANIELE, *Il ruolo dell’Unione dell’Europa Occidentale nel quadro della politica estera e di sicurezza comune*, in *DUE*, 1998, p. 797 ss. Si veda U. VILLANI, *op. ult. cit.*, pp. 70-71 per quel che riguarda i suddetti rapporti quali risultano dal Trattato di Nizza, dove si sottolinea che l’eliminazione della disposizione dell’art. 17 TUE relativa al ruolo dell’UEO come “braccio armato” dell’UE conduce dal un lato al rafforzamento dei rapporti UE-NATO, dall’altro “(...) pone la PESD in relazione diretta con le Nazioni Unite (...)”.

<sup>69</sup> Art. J 4, par. 2 TUE: si veda ancora sul punto U. VILLANI, *op. ult. cit.*, p. 65.

che nelle modifiche di Amsterdam quale organizzazione di riferimento per la messa in opera di missioni PESD scompare con le modifiche di Nizza<sup>70</sup>, in concomitanza con la decisione adottata dal Consiglio ministeriale UEO di Marsiglia del novembre 2000, di cessare ogni attività operativa a partire dal 1° luglio 2001<sup>71</sup>.

L'esigenza di una politica europea di difesa dell'Unione è stata rilanciata dalla Dichiarazione adottata al termine del vertice franco-britannico di Saint Malo nel 1998 e dai Consigli europei di Colonia del giugno 1999<sup>72</sup>, di Helsinki del dicembre 1999<sup>73</sup> e di Feira del giugno 2000 ai quali si deve la sua effettiva creazione e messa in atto<sup>74</sup>. Sono stati creati organi e strutture in grado di dar forma ad una vera e propria politica comune nel settore della sicurezza e della difesa, successivamente formalizzata dall'entrata in vigore del Trattato di Nizza. Essa ha subito una notevole accelerazione nella sua concreta realizzazione dopo i tragici attacchi terroristici dell'11 settembre, a partire dal 2003, anno di adozione di una strategia europea in materia di sicurezza<sup>75</sup>.

Ricordiamo che in virtù delle Conclusioni del Consiglio europeo di Colonia, ma soprattutto di Helsinki del 1999<sup>76</sup>, sono stati ideati un Comitato politico e di sicurezza (COPS)<sup>77</sup>, un Comitato militare<sup>78</sup>, uno Stato maggiore della difesa

<sup>70</sup> Si rinvia sul punto a B. SARDELLA, *Articolo 17 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati*, cit., p. 81 ss.

<sup>71</sup> Ricordiamo che il Trattato istitutivo dell'UEO scadeva nel 1998 ma che da allora nessuna formale denuncia dei suoi Membri è intervenuta e quindi l'Organizzazione è ancora esistente. Si rinvia sul punto a L. MARINI, *op. cit.*, p. 205 ss., specialmente pp. 241-242.

<sup>72</sup> U. VILLANI, *op. ult. cit.*, p. 67 dove si ricorda che l'atto di nascita ufficiale della PESD può essere considerata la dichiarazione sul rafforzamento della politica europea comune in materia di sicurezza e difesa adottata dal Consiglio europeo di Colonia del 3-4 giugno 1999.

<sup>73</sup> Il Consiglio europeo di Helsinki del 10 e 11 dicembre 1999 approva, come ricorda la dottrina (U. VILLANI, *op. ult. cit.*, p. 68; L. MARINI, *op. cit.*, p. 244) due relazioni della Presidenza, una dedicata agli aspetti militari della gestione delle crisi, che prevede tra l'altro la creazione di una forza europea di reazione rapida da impiegare nelle c.d. "missioni Petersberg" e l'istituzione di organi militari permanenti (sui quali si veda *infra*) e l'altra su quelli non militari: si rinvia per maggiori riferimenti *infra*, alle note 73 e 74 e oltre, in nota 101.

<sup>74</sup> Per i riferimenti si rinvia a L. N. PNEUMATICOU, *op. cit.*, p. 607 e note 3, 4 e 5.

<sup>75</sup> U. VILLANI, *op. ult. cit.*, p. 69 s. ricorda la dichiarazione del Consiglio europeo di Salonicco del 19 e 20 giugno 2003 sulla capacità operativa dell'UE per tutta la gamma delle missioni di Petersberg nonché la presentazione, in quella sede, della strategia sulla sicurezza in Europa presentata dall'Alto rappresentante PESC, approvata dal Consiglio europeo di Bruxelles del 12 dicembre 2003.

<sup>76</sup> Conclusioni del Consiglio europeo di Helsinki del 10-11 dicembre 1999, Annesso I ("Rapporto sullo stato dei lavori decisi dalla Presidenza del Consiglio europeo di Helsinki relativi al rafforzamento della politica comune in materia di sicurezza e di difesa"), Annesso IV (relativo ai "rapporti della Presidenza per il Consiglio europeo di Helsinki relativi al "Rafforzamento della politica comune in materia di sicurezza e di difesa" e di "Gestione non-militare delle crisi da parte dell'UE").

<sup>77</sup> Istituito in forma definitiva dalla decisione del Consiglio del 22 gennaio 2001, 2001/78/PESC, poi introdotto nel TUE dall'art. 25 a seguito delle modifiche di Nizza.

<sup>78</sup> Istituito con decisione del Consiglio, del 22 gennaio 2001, 2001/79/PESC, GUCE L 27, 22 gennaio 2001, p. 4 ss.

europeo<sup>79</sup>; un Comitato dei contributori (CC)<sup>80</sup>. Più di recente sono state create un'Agenzia europea per la difesa<sup>81</sup> e una Cellula di pianificazione civile-militare allo scopo di realizzare un'azione esterna più efficace e coerente. Sono stati trasferiti all'UE importanti strutture dell'UEO quali l'Istituto di studi sulla sicurezza<sup>82</sup> e il Centro satellitare di Torrejòn<sup>83</sup>. Inoltre, sempre sulla base di conclusioni del Consiglio europeo, adottate a Feira nel 2000<sup>84</sup>, sono stati conclusi dall'Alto rappresentante PESC dell'UE con la NATO i cosiddetti “*Berlin plus agreements*” che danno vita ad un partenariato ed una cooperazione strategica tra UE e NATO<sup>85</sup>. Autorevole dottrina ritiene a ragione che: “(...) la capacità dell'Unione Europea in materia non è vista in contrapposizione con la NATO

<sup>79</sup> Istituito con decisione del Consiglio, del 22 gennaio 2001, 2001/80/PESC, *GUCE* L 27, 22 gennaio 2001, p. 7 ss.

<sup>80</sup> Il Comitato dei contributori, secondo le disposizioni corrispondenti di Helsinki, Feira e Nizza, è un organo *ad hoc* che può avere sia natura omogenea, nel qual caso è composto solo di Stati membri dell'UE, sia natura mista, ed allora vi possono partecipare anche Stati terzi interessati a missioni autonome dell'UE, senza ricorrere a strutture NATO. Sulle funzioni del Comitato si rinvia a L. N. PNEUMATICOU, *op. cit.*, p. 608 ss., specialmente p. 634 s.

<sup>81</sup> L'Agenzia, già prevista dal Trattato costituzionale negli articoli I-41 e III-311, è stata creata con l'azione comune 2004/551/PESC, del 12 luglio 2004 ed è oggetto adesso dell'art. 28D TUE del 2007, futuro art. 45.

<sup>82</sup> Struttura trasferita dall'UEO all'UE con l'azione comune 2001/555/PESC, del 20 luglio 2001, che pubblica gli interessanti *Cahiers de Chaillot*, studi sui problemi di sicurezza internazionale.

<sup>83</sup> Trasferito dalla UEO all'UE in ambito PESC dall'azione comune del Consiglio del 20 luglio 2001, 2001/554/PESC. Un annesso contiene le modalità di partecipazione degli Stati terzi alle attività del Centro.

<sup>84</sup> Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Santa Maria de Feira del 19-20 giugno 2000. Annesso I alle conclusioni della Presidenza su “Rapporto della Presidenza sul rafforzamento della PSDC”; Appendice 1: “Accordi esecutivi (*arrangements* nella versione inglese) da concludere da parte del Consiglio in relazione alle modalità di consultazione e/o di partecipazione, che permetteranno agli Stati europei membri della NATO che non fanno parte dell'UE ed ai Paesi candidati all'adesione all'UE, di contribuire alla gestione militare delle crisi da parte dell'UE” e Appendice 2: “Principi di consultazione con la NATO sulle questioni militari e raccomandazioni sulla messa a punto delle modalità applicabili alle relazioni UE-NATO”.

<sup>85</sup> “Nel 1996 a Berlino, la UEO ha deciso, concordemente con l'Alleanza Atlantica, lo sviluppo della identità europea di sicurezza e difesa volto alla creazione di un pilastro europeo della difesa che rappresenta anche il pilastro europeo della NATO secondo il concetto delle forze separate ma non separabili. In tale contesto ha preso corpo l'accordo preliminare, denominato *BERLIN Plus*, per l'utilizzo da parte delle forze eventualmente operanti sotto egida UEO, di assetti, personale e capacità di pianificazione della NATO. Essendo già allora tracciato il cammino delle capacità militari UEO, nel senso della loro confluenza nell'UE, l'accordo *BERLIN Plus*, nel nome e nella sostanza, è passato a denominare l'immutata necessità del ‘rilascio di mezzi e attitudini’ per operazioni di gestione delle crisi eventualmente lanciate dall'UE. Il 16 dicembre 2002, l'UE e la NATO hanno sottoscritto una dichiarazione congiunta per ‘una nuova era di coordinazione tra le due organizzazioni multinazionali’: dopo tre anni dalla dichiarazione NATO di Washington del 1999 (e a due da quella Europea di Nizza), l'accordo NATO-UE per l'utilizzo degli assetti e delle capacità NATO da parte dell'UE è stato concluso. L'accordo quadro (*framework agreement*) fortifica la cooperazione tra le due Organizzazioni. Questo accordo ha consentito l'avvio della prima operazione militare a guida UE in Macedonia (FYROM), che costituisce un banco di prova degli accordi raggiunti nonché la fonte di importanti *lessons learned* in vista del prossimo e più impe-

ma (...) tende ad utilizzare le forze della NATO in base a modalità concordate di collaborazione, espresse appunto dall'accordo-quadro Berlin Plus (...)”<sup>86</sup>.

Il Trattato costituzionale conteneva una clausola di solidarietà, ovvero di legittima difesa collettiva, nel TUE, rendendo così ormai quasi del tutto superfluo il permanere in vita del Trattato UEO. L'aggettivo “quasi” vuole riferirsi alla circostanza che con l'UEO sopravvive la sua Assemblea parlamentare, che, attualmente, costituisce l'unico foro democratico europeo al quale è espressamente attribuita la competenza a discutere di questioni di sicurezza e difesa<sup>87</sup>. La necessità di un'incorporazione o di un assorbimento dell'Assemblea parlamentare UEO nel Parlamento dell'UE è sentita da molti come strumento capace di assicurare la legittimazione democratica della PSDC, e costituisce oggetto di attenzione, non sempre positiva, anche da parte del PE<sup>88</sup>.

Il Trattato costituzionale consentiva, inoltre, quello che fino a Nizza era stato formalmente escluso<sup>89</sup>, ma che aveva di fatto già iniziato a prendere corpo a partire dal 2002, e cioè la realizzazione di forme di cooperazione rafforzata nel settore militare e della difesa tra alcuni Stati membri. Il Trattato di riforma non rimette in discussione quanto già approvato a Roma nel 2004, limitandosi a confermare e migliorare le disposizioni relative alla PSDC, ispirandosi alla strategia europea per la sicurezza, dottrina elaborata nel 2003, ed estendendo di conseguenza il ventaglio di missioni che l'UE può porre in essere nel settore della sicurezza e della difesa, dalle classiche missioni di Petersberg alla possibilità di veri e propri interventi di disarmo, di assistenza militare e di lotta al terrorismo. Il Trattato di riforma prevede, infatti, una disciplina dettagliata relativa alla possibilità per l'UE di autorizzare un gruppo di Stati a condurre azioni militari<sup>90</sup> e quella, ben più importante ed interessante, di dar vita ad una forma di “coopera-

---

gnativo coinvolgimento dell'Unione in Bosnia”, notizia tratta dal sito [www.difesa.it](http://www.difesa.it), nella sezione “archivio approfondimenti”.

<sup>86</sup> U. VILLANI, *La politica europea*, cit., p. 69.

<sup>87</sup> In tal senso si esprime A. DUMOULIN, *L'UEO: anniversaire du phénix ou chant du cygne?*, in *RMCUE*, 2005, p. 163 ss., a p. 168 ss. e specie pp. 169-170.

<sup>88</sup> Secondo L. MARINI, *op. cit.*, p. 242, l'Assemblea parlamentare UEO auspica la propria trasformazione in una assemblea europea interinale della sicurezza e della difesa articolata intorno al nucleo dei Paesi attualmente membri dell'Unione. Il Parlamento europeo, a sua volta, si è espresso sulla questione adottando diverse risoluzioni tra le quali si ricorda quella del 30 novembre 2000 nella quale si propone da parte del Parlamento europeo l'istituzione di un “organo interparlamentare europeo in materia di sicurezza e di difesa”. Più di recente, tuttavia, nella risoluzione dedicata allo “Stato attuale dei rapporti della PESD e sulle relazioni UE-NATO” del 10 aprile 2002, il Parlamento europeo ha affermato che sarebbe meglio porre fine all'Assemblea parlamentare nella misura in cui il controllo parlamentare sulla PESD è di competenza del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali, sulla base delle pertinenti disposizioni dei Trattati” (la posizione del Parlamento europeo è riportata da A. DUMOULIN, *op. cit.*, p. 16).

<sup>89</sup> L'attuale versione dell'art. 27B TUE dispone in modo chiaro che le cooperazioni rafforzate nel settore del secondo pilastro “(...) non possono riguardare questioni aventi implicazioni militari o nel settore della difesa (...)”: si rinvia al testo della disposizione riportato in B. NASCIMBENE, *Comunità e Unione europea, Codice delle istituzioni*, Torino, 2007, V ed., p. 27.

<sup>90</sup> Articoli 28A, par. 5 e 28C TUE del 2007, futuri articoli 42 e 44 TUE.

zione strutturata permanente”<sup>91</sup>, che altro non è, come vedremo più avanti, se non un embrione di sistema europeo di sicurezza collettiva.

Illustreremo più in dettaglio queste importanti novità nel prossimo paragrafo, dovendosi a nostro avviso inquadrare la politica europea di sicurezza e di difesa nel più ampio contesto dei sistemi attualmente esistenti di sicurezza collettiva e dell’attività delle altre organizzazioni internazionali che perseguono scopi analoghi di mantenimento e ristabilimento della pace e della sicurezza e della realizzazione di condizioni di stabilità politica attraverso la promozione dei diritti umani e dello Stato di diritto e dei suoi valori democratici.

Si può quindi parlare già adesso, prima ancora che entri in vigore la versione modificata dei Trattati, della creazione di una vera e propria *Politica di sicurezza e di difesa comune*, avvenuta soprattutto, come si è visto, mediante conclusioni del Consiglio europeo. Il Trattato di riforma, una volta approvato, non farà altro che dar veste ufficiale a ciò che già esiste, oltre naturalmente ad innovare. Oggi costituisce tuttavia oggetto di riflessione in dottrina il fatto che una simile costruzione abbia avuto luogo senza il ricorso alla clausola formale di revisione prevista dall’art. 48 TUE<sup>92</sup>.

La risposta positiva, cioè la possibilità che conclusioni del Consiglio europeo abbiano potuto creare e porre in atto una PSDC deriva, secondo vari autori, dal fatto che tali atti possono essere assimilati agli “accordi degli Stati membri riuniti in seno al Consiglio” che non sono altro che accordi in forma semplificata, oppure a “*Beschlüsse*”<sup>93</sup>.

Si fa poi notare che lo stesso TUE offre la base giuridica perché il Consiglio europeo agisca mediante conclusioni aventi per oggetto la creazione di organi e strutture PESD, compresa la possibilità di relazioni con Stati terzi, individuandola negli articoli 13 e 17, par. 2<sup>94</sup>. Altri autori parlano di modifiche informali ai Trattati, ammissibili nella misura in cui lo studio delle conclusioni del Consiglio europeo, delle dichiarazioni degli Stati membri e dei rapporti della Presidenza, relativi alla PESD, permetta di concludere che atti del genere possano produrre effetti giuridici<sup>95</sup>. È opinione di altri studiosi che l’art. 17 contenga una clausola di “piccola revisione” che consentirebbe al Consiglio europeo di realizzare una politica di difesa e di sicurezza senza ricorrere all’art. 48 TUE<sup>96</sup>. In ogni caso la stessa dottrina giudica la questione ormai obsoleta nella misura in cui tali acquisizioni di fatto costituiscono l’oggetto delle disposizioni del Trattato di riforma relative alla PESC.

<sup>91</sup> Articoli 28A, par. 6 e 28E TUE del 2007, futuri articoli 42 e 46 TUE, nonché Protocollo sulla cooperazione strutturata permanente istituita dall’art. 28A TUE.

<sup>92</sup> Sollevano la questione L. N. PNEUMATICOU, *op. cit.*, p. 608 ss.; R. GOSALBO BONO, *op. cit.*, p. 360 ss. e BAUDIN, *Les aspects institutionnels de l’Europe de la défense*, in *Défense nationale*, 2000, p. 18, il quale parla di modificazione atipica del TUE.

<sup>93</sup> In tal senso R. GOSALBO BONO, *op. cit.*, p. 361.

<sup>94</sup> *Ibidem*.

<sup>95</sup> L. N. PNEUMATICOU, *op. cit.*, p. 609.

<sup>96</sup> In tal senso L. MARINI, *op. cit.*, p. 241 e B. SARDELLA, *op. cit.*

Occorre poi intendersi sull'aggettivo "comune" utilizzato dal Trattato di riforma con riferimento alla politica europea di sicurezza e difesa: non si tratta certo di una politica comune quale oggi la conosciamo, ovvero come forma d'integrazione giuridica in un certo settore posta in opera mediante il cosiddetto metodo comunitario dalle istituzioni con atti legislativi vincolanti in base al TCE. Qui si è nel settore PESC, che procede, come si è visto, secondo il metodo intergovernativo: in tal senso l'interpretazione da dare all'aggettivo "comune" riferito alla politica di sicurezza e difesa europea, è diversa. Con questo termine si vuole indicare soltanto il perseguimento di determinati obiettivi che costituiscono oggetto di interessi comuni agli Stati membri, quali ad esempio la lotta al terrorismo. La messa in opera di una politica comune del genere non pregiudica pertanto, come risulta da varie disposizioni contenute sia nel Trattato di riforma che nelle annesse dichiarazioni degli Stati membri 14 e 15 relative alla PESC, le singole politiche estere nazionali e la posizione di ciascuno Stato membro in seno ad altre organizzazioni internazionali, specialmente la posizione dei due Stati europei membri permanenti del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Questo non toglie che la conformazione di questa nuova PSDC ne possa fare uno strumento fondamentale e complementare a quelli offerti dai Trattati in materia di relazioni esterne, come abbiamo visto illustrando le iniziative della Commissione a partire dalla comunicazione sulla prevenzione dei conflitti adottata nel 2001<sup>97</sup>.

Le modifiche che si vanno ad approvare non possono che essere salutate con favore in considerazione degli importanti passi avanti fatti sul sentiero dell'integrazione politica, attraverso un grande sforzo di coerenza nella realizzazione di un'azione esterna dell'Unione europea, che in tutti i suoi aspetti, anche di difesa e sicurezza, vuole essere prima di tutto un'azione preventiva tesa ad evitare il nascere ed il crescere dei conflitti nel mondo. Quest'ultima si svolge già e si svolgerà nella considerazione globale dei suoi aspetti civili e militari, politici, sociali ed economici, assoggettando le relative azioni a strumenti finanziari unici a scopo di semplificazione operativa, che faranno dell'UE uno dei protagonisti più incisivi sulla scena mondiale, in grado di offrire risposte autonome ed efficaci alle sfide ed alle minacce che dalla caduta del muro di Berlino e dalla fine della guerra fredda sembrano essersi moltiplicate e complicate.

7. Vediamo adesso quali sono gli aspetti fondamentali del sistema di sicurezza collettiva realizzato attraverso la PSDC che fa capo all'UE.

La strategia europea sulla sicurezza, elaborata nel 2003 per rispondere alle sempre più complesse sfide e minacce terroristiche e di proliferazione di armi di distruzione di massa, si pone come la più rispondente ai fini ed ai principi della Carta delle Nazioni Unite, aparendo ispirata a quest'ultima nel suo approccio

<sup>97</sup> *Supra*, par. 4.

assolutamente multilaterale ai problemi di mantenimento della pace e della sicurezza nel mondo<sup>98</sup>.

Questa caratteristica differenzia la dottrina strategica europea e le sue concrete acquisizioni e strutture e organi, sia dalle dottrine strategiche della NATO rispettivamente adottate nel 1992, che si limitava a legittimare gli interventi fuori area dando così l'avvio alla sua trasformazione da sistema di alleanza difensiva a sistema di sicurezza collettiva, e nel 1999, in cui emerge chiaro l'approccio unilaterale nel debole richiamo ai principi della Carta ed alle responsabilità del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, riconoscendosi la possibilità di interventi fuori area non autorizzati da quest'ultimo. Ricordiamo che l'adozione di questa dottrina strategica risale all'aprile 1999, a poco tempo di distanza dall'intervento qualificato come "umanitario" degli Stati Uniti d'America e di altri Stati NATO nell'allora Repubblica federale iugoslava (Serbia e Montenegro), effettuato senza la preventiva autorizzazione del Consiglio di sicurezza.

Lo stesso fa quella statunitense sviluppata dopo l'11 settembre 2001 nei due documenti sulla strategia per la sicurezza nazionale degli Stati Uniti d'America del 2002 (c.d. dottrina Bush) e del 2006, in cui si enuncia e poi si riafferma il principio della guerra preventiva, in legittima difesa contro non già attacchi armati in corso come vuole l'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, ma di fronte a mere minacce di attacchi esterni, dottrine queste tutte fondate sulla posizione unilateralista tenuta da questa superpotenza.

La PSDC europea invece si pone nello stesso spirito coerente di un multilateralismo effettivo, proprio non solo del sistema di sicurezza collettiva che fa capo all'ONU, ma che ispira anche la Carta sulla sicurezza europea elaborata dall'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa e l'azione del Consiglio d'Europa.

Come sottolinea autorevole dottrina, l'Unione europea si muove nella logica del: "(...) rispetto della responsabilità del ruolo che la Carta delle Nazioni Unite attribuisce al Consiglio di sicurezza e di messa a disposizione dello stesso Consiglio – e più in generale dell'ONU – delle proprie capacità militari e operative (...)"<sup>99</sup>.

Villani conclude, a nostro avviso molto giustamente: "In un'epoca di spinte centrifughe rispetto all'ONU, di ritorno all'unilateralismo da parte di vari Stati, di tentativi di accreditare le liceità dell'uso individuale della forza in nome di valori universali, di deformazione dell'istituto della legittima difesa, come nella c.d. dottrina Bush sulla difesa preventiva, è apprezzabile l'orientamento che, in

<sup>98</sup> La dottrina più qualificata (U. VILLANI, *La politica europea*, cit., p. 70) ricorda la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 10 settembre 2003, l'Unione Europea e le Nazioni Unite: la scelta del multilateralismo, COM(2003)526 def. del 10 settembre 2003; la dichiarazione congiunta sulla Cooperazione congiunta UE-ONU nella gestione delle crisi del 24 settembre 2003 e le conclusioni adottate dal Consiglio Affari generali e relazioni esterne di Bruxelles del 17 novembre 2003.

<sup>99</sup> U. VILLANI, *op. ult. cit.*, p. 90.

linea generale, sembra risultare dagli sviluppi della PESD. Tali sviluppi mostrano, invero, la volontà dell'Unione europea di creare una propria autonoma capacità di difesa, ma posta al servizio delle Nazioni Unite (...)"<sup>100</sup>.

Nella stessa direzione va, secondo questa dottrina, la più recente comunicazione della Commissione dell'8 giugno 2006 la quale: "(...) pur non menzionando espressamente le Nazioni Unite, sembra muoversi in uno spirito analogo ai precedenti atti, perché dichiara che l'Unione è strenua sostenitore del multilateralismo (...)"<sup>101</sup>.

La dottrina ricorda che nel corso del vertice di Helsinki del 10-11 dicembre 1999 la presidenza finlandese ha elaborato due relazioni sullo stato di avanzamento dei lavori in materia di sicurezza e difesa, relative l'una agli aspetti militari e l'altra a quelli non militari della gestione delle situazioni di crisi<sup>102</sup>. Le due relazioni "(...) ricollegano le finalità della difesa comune ai principi sanciti dalla Carta delle Nazioni unite e dalla Carta dell'OSCE sulla sicurezza in Europa (...)"<sup>103</sup>; inoltre in esse si ribadiscono il "(...) ruolo primario del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite in relazione al mantenimento della pace e l'impegno dell'Unione europea a cooperare in modo sinergico con l'ONU, l'OSCE e il Consiglio d'Europa al fine di promuovere la stabilità, il tempestivo allarme, la prevenzione dei conflitti, la gestione delle situazioni di crisi e la ricostruzione postbellica (...)"<sup>103</sup>.

Possiamo inoltre ricordare che il rispetto per i principi della Carta dell'ONU, ed in particolare per il divieto della minaccia e dell'uso della forza sancito dall'art. 2, par. 4 e oggi considerato oggetto di una norma cogente, è ribadito in diverse disposizioni dei Trattati UE e FUE oggetto di modifiche o di nuove formulazioni da parte del Trattato di riforma e, prima di esso, nelle corrispondenti disposizioni del Trattato costituzionale. Ci si riferisce agli articoli 2 par. 5<sup>104</sup>; 10A, par. 1, 10A, par. 2, lett. c)<sup>105</sup>, 19<sup>106</sup>, 28A, par. 1<sup>107</sup> TUE del 2007, nonché al Protocollo sulla cooperazione strutturata permanente ed alla dichiarazione 14 relativa alla PESC annessa al Trattato di riforma.

Nel Protocollo si richiama il rispetto per i principi della Carta delle Nazioni Unite sia nel preambolo che in due sue disposizioni dove si afferma che l'UE, mediante l'azione di alcuni suoi Stati membri riuniti in cooperazione permanente strutturata, vuole porsi a disposizione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite per azioni in base ai capitoli VI e VII della Carta. Nella dichiarazione 14, dopo aver ribadito il principio della prevalenza delle scelte di politica

<sup>100</sup> *Ibidem.*

<sup>101</sup> U. VILLANI, *L'attuazione*, cit., p. 167.

<sup>102</sup> Allegato 1 dell'Allegato IV delle Conclusioni della Presidenza e Allegato 2 dell'Allegato IV: si rinvia in proposito a L. MARINI, *op. cit.*, p. 244; U. VILLANI, *La politica europea*, cit., p. 68.

<sup>103</sup> Come riferisce L. MARINI, *op. cit.*, a p. 244 e nota 134.

<sup>104</sup> Futuro art. 3 TUE.

<sup>105</sup> Futuro art. 21 TUE.

<sup>106</sup> Futuro art. 34 TUE.

<sup>107</sup> Futuro art. 42 TUE.

estera nazionali di ogni Stato membro e quello del non pregiudizio della PESC per il carattere specifico della politica estera degli Stati membri, si “(...) sottolinea che l’UE e i suoi Stati membri resteranno vincolati dalle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite e, in particolare, dalla responsabilità primaria del Consiglio di sicurezza e dei suoi membri per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali (...)”.

Nel documento che illustra la strategia europea per la sicurezza si riafferma tra l’altro l’impegno dell’Unione nella salvaguardia del diritto internazionale nel quadro della Carta delle Nazioni Unite, nel rispetto del Consiglio di sicurezza quale principale responsabile del mantenimento della pace, nel rafforzamento dell’ONU per un’azione efficace. Questo approccio multilateralista produce, quale conseguenza, che nell’attuare le missioni in base al nuovo art. 28A, che non sono più limitate a quelle non offensive (*peace keeping operations*) ma che possono essere ora anche di natura militare come interventi armati (*peace enforcement actions*), quest’ultimo tipo di azioni potrà effettuarsi soltanto dietro espressa autorizzazione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, mentre azioni autonome dell’UE possono svolgersi solo dietro invito del governo dello Stato in cui si voglia intervenire<sup>108</sup>. Queste condizioni valgono sia laddove si decida di autorizzare un’azione da parte di un gruppo di Stati (in base agli articoli 28A, par. 5 e 28C TUE del 2007), sia qualora, invece, si voglia agire nel contesto di una cooperazione strutturata (ai sensi degli articoli 28A, par. 6 e 28E TUE del 2007). Così come accade nel sistema ONU, anche il TUE prevede come unica eccezione al divieto di uso della forza non autorizzato dal Consiglio di sicurezza, il caso dell’intervento armato in legittima difesa individuale e collettiva (ora previsto dall’art. 28A, par. 7 TUE del 2007).

Quello posto in essere dal Trattato costituzionale prima e dal Trattato di riforma adesso appare come un vero e proprio sistema regionale di sicurezza collettiva che, a differenza della NATO e dell’UEO<sup>109</sup>, permette d’inquadrare

<sup>108</sup> Si ricorda che la dottrina più qualificata ha già da tempo affermato la tesi per la quale le azioni coercitive poste in essere da organizzazioni internazionali regionali fossero subordinate ad autorizzazione del Consiglio di sicurezza che ne deterrebbe anche la direzione politico-strategica: in tal senso già U. VILLANI, *Il ruolo delle organizzazioni regionali per il mantenimento della pace nel sistema dell’ONU*, in *CI*, 1998, p. 428 ss. a p. 458 e, più recentemente *Id.*, *Les rapports entre l’ONU et les organisations regionales dans le domaine du maintien de la paix*, in *RCADI*, 290 (2001), p. 225 ss., specie p. 324 ss.; *Id.*, *The Security Council’s Authorization of Enforcement Action by Regional Organisations*, in *Max Pl. YUNL*, 2002, p. 535 ss. La stessa dottrina è dell’opinione che in base all’art. 54 della Carta il Consiglio di sicurezza debba comunque essere informato di ogni operazione svolta da organizzazioni internazionali regionali, comprese le c.d. missioni Petersberg dell’UE (cfr. *Id.*, *La politica europea*, cit., pp. 80-81). Questo d’altronde si ricava già dall’attuale testo dell’art. 17 par. 2 TUE: si veda sul punto B. SARDELLA, *op. cit.*, p. 83.

<sup>109</sup> Alle quali si contesta da parte della dottrina (N. PARISI, *La questione della difesa e sicurezza dell’Europa occidentale fra Alleanza atlantica, UEO e Comunità europee*, in *DCSI*, 1987, p. 637 ss.) la natura di organizzazioni regionali poiché il loro scopo è quello di respingere un attacco armato di uno Stato terzo al territorio di uno dei Membri e non di tutelare la pace e la sicurezza in una certa regione. Questa posizione dottrinale è stata espressa in un tempo (1987) anteriore

perfettamente l'UE nel novero delle organizzazioni internazionali regionali cui il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, in base all'art. 53 della Carta, può domandare d'intervenire in supporto delle sue azioni per il ristabilimento della pace<sup>110</sup>.

Vale la pena di soffermarsi sui rapporti UE/ONU allo scopo di chiarire se ed entro che limiti l'UE possa e/o debba eseguire obblighi derivanti da decisioni del Consiglio di sicurezza e, più in generale, inquadrare il suo ruolo di organizzazione regionale nel quadro del sistema di sicurezza collettiva accentrato dell'ONU da un lato, rispetto alla NATO dall'altro.

La migliore dottrina ha già da tempo messo in luce come, nonostante l'estraneità dell'UE all'ONU, sia possibile affermare che la prima, quale organizzazione regionale di difesa collettiva composta di Stati che sono tutti al tempo stesso membri dell'ONU e dell'UE, è in rapporto di "chiara subordinazione" con il sistema ONU di sicurezza collettiva in base all'art. 53 della Carta e che il Trattato sull'Unione europea resta anch'esso subordinato ai principi della Carta per effetto dell'art. 103 di quest'ultima<sup>111</sup>.

Anche dal punto di vista dei Trattati UE e CE risulta la stessa subordinazione, in particolare, come sottolinea Villani, in virtù dell'art. 307 TCE che: "(...) fa salvi, in generale, i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni preesistenti, tra le quali va ricompresa la Carta delle Nazioni Unite (...)"<sup>112</sup>. Tale subordinazione, se bene interpretiamo il pensiero dell'autore, significa che l'UE e la CE hanno la facoltà ma non l'obbligo diretto, a differenza degli Stati membri, di eseguire le decisioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite, hanno cioè la competenza necessaria ad adottare atti comunitari, almeno per le misure dirette contro Stati terzi, mentre maggiormente problematica appare la prassi di ammettere una competenza ad adottare atti comunitari contenenti misure sanzio-

---

all'evolvere della NATO da mero patto di alleanza difensiva, con la prima dottrina strategica del 1992, a sistema di sicurezza collettiva: sul punto si rinvia a E. CANNIZZARO, *NATO*, in *Dig. disc. pubb.*, vol. X, 1995, p. 52 ss.; ID., *La nuova dottrina strategica della NATO e l'evoluzione della disciplina internazionale dell'uso della forza*, in N. RONZITTI (a cura di), *NATO, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, Milano, 2000, p. 43 ss.

<sup>110</sup> In questo senso chiaramente U. VILLANI, *La politica europea*, cit., p. 71 ss. specie p. 77. Sul ruolo, più in generale, delle organizzazioni regionali nel settore del mantenimento della pace ed i loro rapporti con il sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite, oltre al lavoro da ultimo citato e bibliografica citata ivi in nota 1, si rinvia a ID., *Il ruolo*, cit., p. 428 ss.; ID., *Les rapports*, cit., p. 324 ss.; ID., *The Security Council's Authorization*, cit., p. 535 ss.; ID., *L'attuazione*, cit., p. 163 ss.

<sup>111</sup> U. VILLANI, *La politica europea*, cit., p. 73 dove si afferma: "È vero, (...) che gli obblighi della Carta dell'ONU non hanno quale destinataria l'Unione europea, in quanto estranea all'ONU. Tuttavia il complesso degli obblighi incombenti sugli Stati membri determina l'effetto che questi ultimi devono conformarsi a tali obblighi anche quando operano nell'ambito dell'Unione europea; e ciò vale, in particolare, per quanto concerne i rapporti con le Nazioni Unite nell'azione di mantenimento della pace ai sensi del capitolo VIII (...)".

<sup>112</sup> U. VILLANI, *La politica europea*, cit., p. 74.

natorie dirette contro singoli individui fondandoli sugli articoli 60, 301 e 308 del TCE<sup>113</sup>.

Va, infatti, ricordato come di recente il Tribunale di primo grado abbia affermato senza esitazioni che la stessa CE deve rispettare gli obblighi previsti dalla Carta dell'ONU, ed in particolare le risoluzioni vincolanti del Consiglio di sicurezza prese ai sensi del capitolo VII, qualora queste ultime prevedano azioni relative a materie, come la politica commerciale, trasferite dagli Stati membri alla Comunità<sup>114</sup>.

Ci si domanda però se al di là degli obblighi di rispetto per le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite spettanti a tutti gli Stati membri dell'UE in quanto Stati ONU, si possa ritenere sussistente un vero e proprio obbligo dell'UE e, di conseguenza, della CE di dare attuazione alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza<sup>115</sup>.

I dubbi riguardano innanzitutto gli obblighi dell'Unione ad adottare posizioni o azioni comuni nel settore PESC di attuazione di risoluzioni del Consiglio di sicurezza ONU. Si fa notare in proposito come obblighi del genere non potrebbero ricavarsi né dalla Carta delle Nazioni Unite, poiché il suo art. 25 indirizza l'obbligo del rispetto delle decisioni del Consiglio di sicurezza solo agli Stati membri; né dal TUE, poiché gli atti PESC avrebbero essenzialmente natura politica e sarebbero soggetti al voto unanime. Quest'ultimo, rendendo verosimile l'eventualità della loro mancata adozione, mal si concilierebbe con la sussistenza di un obbligo di adottare tali atti<sup>116</sup>.

Per quel che riguarda la CE, il Tribunale di primo grado ha riconosciuto un vero e proprio obbligo di quest'ultima di dare esecuzione alle decisioni del Consiglio di sicurezza nelle sentenze del 21 settembre 2005<sup>117</sup>. Ora, dal momento

<sup>113</sup> In senso critico sulla prassi della CE di adottare regolamenti comunitari diretti non già contro Stati bensì contro privati, fondandone la base giuridica, oltre che sugli articoli 60 e 301, anche sulla disposizione che abilita le istituzioni ad esercitare poteri non previsti dal Trattato, l'art. 308, si pronuncia U. VILLANI, *L'attuazione*, cit., p. 172 ss. Secondo questo studioso l'art. 308 sarebbe finalizzato alla realizzazione di scopi del TCE mentre l'obiettivo espresso degli atti comunitari adottati anche in base a tale disposizione riguarda la lotta al terrorismo, che non rientra tra i predetti obiettivi (p. 174); inoltre un'interpretazione così estensiva dell'art. 308 contrasterebbe con il principio delle competenze di attribuzione previsto dall'art. 5 TCE (p. 175).

<sup>114</sup> Si veda, per tutte, la sentenza del Tribunale di primo grado, *Yusuf e Al Barakaat*, cit., dove si dedica una trattazione specifica all'argomento ("Sul legame tra l'ordinamento giuridico internazionale creato dalle Nazioni Unite e l'ordinamento giuridico nazionale e comunitario") punti da 231 in poi, specie punti 242, 243 e 254, dai quali emerge con chiarezza che secondo il Tribunale di primo grado la CE è vincolata direttamente dalla Carta delle Nazioni Unite (punto 242) e che essa è tenuta ad adottare in base al proprio Trattato istitutivo, nell'esercizio delle proprie competenze, tutte le disposizioni necessarie per consentire agli Stati membri di conformarsi agli obblighi imposti dal Consiglio di sicurezza (punto 254).

<sup>115</sup> In senso critico sull'esistenza di un vero e proprio obbligo della CE di dare esecuzione alle decisioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite si veda ancora U. VILLANI, *L'attuazione*, cit., p. 175 ss.

<sup>116</sup> *Ibidem*.

<sup>117</sup> *Supra*, in nota 113.

che nella prassi gli atti comunitari che eseguono decisioni del Consiglio di sicurezza sono adottati sulla base della previa adozione di atti PESC (posizioni o azioni comuni), ci si chiede in dottrina se, una volta escluso un vero e proprio obbligo dell'UE di adottare atti PESC per eseguire decisioni ONU, ne discenderebbe necessariamente l'assenza di obblighi comunitari in materia: "(...)"<sup>118</sup>. Considerato che le misure comunitarie sono prese per dare attuazione alle suddette decisioni PESC, sembra problematico configurare in proposito un obbligo della Comunità; se l'Unione – secondo l'opinione che ci sembra corretta – non è tenuta ad adottare decisioni PESC in esecuzione di decisioni del Consiglio di sicurezza, l'assenza di tali decisioni sarebbe suscettibile di precludere, infatti, anche l'emanazione delle misure nell'ambito del Trattato CE (...)"<sup>118</sup>.

Si fa tuttavia notare che, nel caso in cui si riesca ad adottare un atto PESC: "(...)" l'obbligo di adottare le misure comunitarie necessarie a seguito della decisione PESC derivi dall'esigenza di coerenza e di continuità delle azioni dell'Unione europea, esigenza che implica, più specificamente, una responsabilità del Consiglio e della Commissione di garantire tale coerenza e di provvedere, nell'ambito delle rispettive competenze, quindi essenzialmente nel pilastro comunitario, ad attuare le politiche esterne dell'Unione (...)"<sup>119</sup>.

Questa posizione appare del resto pienamente in linea con le già ricordate disposizioni del Trattato di riforma relative al principio di coerenza dell'azione esterna dell'UE e della CE nei rispettivi ambiti di competenza<sup>120</sup>.

Gli effetti positivi della messa in opera di una politica di sicurezza e difesa comune europea che spinge verso il multilateralismo possono vedersi con chiarezza anche con riferimento ai rapporti UE/NATO<sup>121</sup>. Il documento comune che rappresenta gli intenti di quelli che, come si è visto, saranno denominati i "*Berlin plus arrangements*", è la dichiarazione UE-NATO sulla PESC del 16 dicembre 2002, in cui le parti si impegnano ad istituire un partenariato strategico nella gestione delle crisi, fondato sui valori comuni della indivisibilità degli aspetti interni ed esterni della sicurezza nel 21° secolo. In questa prospettiva la NATO

<sup>118</sup> U. VILLANI, *op. ult. cit.*, p. 178.

<sup>119</sup> *Ibidem*, p. 171.

<sup>120</sup> Si rinvia ai paragrafi 1 e 3 dove si richiamano le disposizioni del Trattato di riforma che modificano il TUE confermando e introducendo clausole di coerenza, tra l'altro, anche nell'azione esterna dell'UE: articoli 9E e 10A in particolare.

<sup>121</sup> Si possono registrare infatti importanti passi avanti nei tormentati rapporti UE-NATO, rapporti inizialmente inquadri, dopo la fine della guerra fredda, nelle iniziative prese in seno al vertice NATO di Washington dell'aprile 1999 allo scopo di rafforzare la cosiddetta identità europea di sicurezza e difesa: IESD, e successivamente risolti nello scambio di lettere intercorso tra il Segretario generale della NATO e l'Alto rappresentante PESC che ha posto in essere i cosiddetti "*Berlin plus arrangements*", sorta di accordi operativi che assicurano all'UE l'accesso alle strutture della NATO nella gestione di operazioni UE in situazioni di crisi (v. anche *supra* in nota 84). Questi "*Berlin plus arrangements*" devono realizzarsi in conformità con i principi stabiliti dalla decisione del Consiglio atlantico del 13 dicembre 2002. L'UE a sua volta si impegna (nell'annesso IV alle conclusioni della Presidenza di Nizza) a coinvolgere nel modo più ampio possibile gli Stati membri della NATO ma non dell'UE nella politica di sicurezza e difesa dell'UE.

resta il fondamento della difesa collettiva dei suoi membri, mentre la PESD aggiunge al ventaglio di strumenti già a disposizione dell'UE, la capacità di condurre la gestione di situazioni di crisi in modo indipendente, potendo lanciare operazioni in proprio.

La dichiarazione enuncia i principi comuni ai quali si deve ispirare la cooperazione strategica: appare degno di rilievo il riferimento al rispetto per i principi della Carta delle Nazioni Unite, che permette di sostenere come sia questa volta l'UE a trascinare la NATO verso l'approccio multilateralista che quest'ultima sembrava aver del tutto dimenticato nelle sue più recenti azioni.

I “*Berlin plus arrangements*” risalgono al 17 aprile 2003 e costituiscono il fondamento della cooperazione UE-NATO nella gestione delle situazioni di crisi. Tali accordi operativi consentono tra l'altro l'accesso alle strutture NATO alle forze che operano in missioni UE; lo scambio di informazioni d'*intelligence* (in base ad uno specifico accordo sullo scambio di informazioni in materia di sicurezza); la messa a punto di procedure per l'utilizzo delle attrezzature NATO da parte di forze UE; l'integrazione nella NATO delle pianificazioni a lungo termine degli assetti militari utili a missioni UE<sup>122</sup>.

<sup>122</sup> Questi accordi chiariscono relazioni tra l'UE e la NATO che già esistevano agli inizi degli anni '90 trovando forma nella cooperazione nei Balcani, in Bosnia. Solo dal 2003 tuttavia l'UE è in grado di operare autonomamente.

Per quello che riguarda la prassi delle missioni svolte dall'UE in rapporto con l'ONU e la NATO, ricordiamo, tra le principali:

- la missione di polizia dell'UE in Bosnia Herzegovina (MPUE, istituita con l'azione comune del Consiglio 2002/210/PESC dell'11 marzo 2002 poi modificata dall'azione comune 2003/188/PESC del 17 marzo 2003, svoltasi dal 2003 al 2005 che ha sostituito quella ONU, IPTF: Forza di polizia internazionale, costituita con risoluzione del Consiglio di sicurezza 1035/1995) che, stando alla migliore dottrina (U. VILLANI, *op. ult. cit.*, p. 81), costituisce un caso di missione di Petersberg e al di fuori di quelle soggette all'autorizzazione del Consiglio di sicurezza ai sensi dell'art. 53 della Carta, rientrando in una delle ipotesi di missioni effettuate con il consenso dello Stato sovrano e senza mandato ad usare la forza e le armi (v. accordo tra UE e Bosnia Erzegovina annesso alla decisione del Consiglio 2002/854/PESC del 30 settembre 2002 relativa alla sua conclusione e pubblicata in *GUCE*, L 293 del 29 ottobre 2002, p. 1 ss.) anche se non si esclude un coinvolgimento della MPUE in azioni coercitive della SFOR (forza multinazionale di stabilizzazione costituita soprattutto dalla NATO). Sul punto si rinvia ancora a U. VILLANI, *op. ult. cit.*, p. 82;
- l'azione in Macedonia EUPOL “*Proxima*” istituita con l'azione comune 2003/681/PESC del 29 settembre 2003, operativa dal 15 dicembre 2003, di natura analoga a quella in Bosnia. U. VILLANI, *op. ult. cit.*, p. 83 l'annovera tra le c.d. missioni di Petersberg;
- la prima missione militare nella storia dell'UE interamente affidata alla direzione ed al comando militare UE è considerata quella realizzata in Macedonia (operazione CONCORDIA costituita in base all'azione comune 2003/92/PESC del 27 gennaio 2003 e su invito della Macedonia suggellato dall'accordo del 21 marzo 2003), con l'appoggio logistico della NATO (in esecuzione di un accordo tra l'UE e la NATO con il quale quest'ultima mette a disposizione della prima capacità e mezzi militari, nel quadro dei *Berlin Plus arrangements*) ma in sostituzione di quest'ultima (che aveva posto in atto l'operazione “*Allied Armony*” conclusasi in concomitanza con l'inizio di CONCORDIA). Tale missione non è stata espressamente autorizzata dal Consiglio di sicurezza dell'ONU, ma il richiamo alla risoluzione del Consiglio di sicurezza ONU 1371 (2001), contenuto nell'azione comune 2003/92, può costituire, secondo

Oltre alle missioni vere e proprie, si fa notare come dagli anni '90 si siano sviluppate varie forme di cooperazione tra ONU e organizzazioni regionali nel settore del mantenimento della pace, consistenti, tra l'altro, in *azioni in appoggio operativo*, azioni di *spiegamento in comune*, *operazioni congiunte*<sup>123</sup>. Stando ad un'autorevole opinione: "(...) Queste forme di collaborazione appaiono particolarmente utili, perché idonee a creare un rapporto sinergico tra l'ONU e l'Unione europea, il quale si potenzia ulteriormente grazie alla collaborazione tra quest'ultima e la NATO. Un siffatto rapporto può valere da moltiplicatore delle capacità operative delle organizzazioni regionali, assicurando, nel contempo, il ruolo di guida alle Nazioni Unite e l'insostituibile responsabilità principale del Consiglio di sicurezza nel mantenimento della pace (...)"<sup>124</sup>.

U. VILLANI, "(...) un autorevole supporto politico (...), piuttosto che una giustificazione giuridica", anche in considerazione della sua natura, per questo autore, di missione di Petersberg e non già coercitiva (*op. ult. cit.*, p. 84);

- natura coercitiva presenta invece la missione militare dell'UE Artemis nella Repubblica democratica del Congo del 2003, stabilita con l'azione comune 2003/423/PESC del 5 giugno 2003 e avviata con decisione 2003/432/PESC del 12 giugno 2003, autorizzata dalla risoluzione del Consiglio di sicurezza ONU 1484 (2003), che si è svolta in modo indipendente da qualsiasi appoggio logistico NATO, ma in stretta cooperazione con la missione ONU (MONUC): si rinvia sempre a U. VILLANI, *op. ult. cit.*, pp. 85-86;
- una seconda missione militare (EUFOR RD CONGO), questa volta non coercitiva ma di sostegno alla forza MONUC, dell'UE è stata inviata in Congo sulla base della risoluzione del Consiglio di sicurezza ONU 1671 (2006) del 25 aprile 2006, dell'azione comune 2006/319/PESC del 27 aprile 2006 relativa all'azione militare a sostegno della MONUC durante il periodo elettorale, avviata con decisione del Consiglio 2006/412/PESC, del 12 giugno 2006 e conclusasi il 30 novembre 2006;
- la missione EUFOR-ALTHEA in Bosnia-Erzegovina, in base alla risoluzione del Consiglio di sicurezza 1575 (2004) del 22 novembre 2004 con la quale espressamente si autorizza l'EUFOR, forza di stabilizzazione multinazionale che succede alla SFOR e realizzata attraverso l'azione comune del Consiglio 2004/570/PESC, del 12 luglio 2004 e la decisione del Consiglio 2004/803/PESC, del 25 novembre 2004. La missione, che conta meno di 1500 uomini, è subentrata al contingente NATO-SFOR e si appoggia alla logistica NATO, nel quadro dei *Berlin Plus Arrangements*.
- la missione di pace in Libano in seno all'UNIFIL del 2006 sulla base della risoluzione del Consiglio di sicurezza ONU 1701 (2006).
- La missione in Ciad autorizzata dalla risoluzione 1778 (2007) del Consiglio di sicurezza ONU del 25 settembre 2007 che ha approvato l'invio di una missione ONU in Ciad e Repubblica Centro africana (MINURCAT) autorizzando al contempo l'impiego di forze dell'UE per un periodo di 12 mesi. Sulla base di questa decisione del Consiglio di sicurezza è stata adottata l'azione comune del Consiglio 2007/677/PESC che istituisce la EUFOR Tchad/RCA, attuata con la decisione del Consiglio 2008/101/PESC, del 28 gennaio 2008, data d'inizio dello schieramento della forza.

<sup>123</sup> U. VILLANI, *La politica europea*, cit., p. 89. L'appoggio operativo riguarda il supporto che si possono prestare reciprocamente l'ONU e le organizzazioni internazionali regionali; lo spiegamento in comune si effettua con l'invio di una missione di piccole dimensioni delle NU che agisce congiuntamente ad organizzazioni internazionali regionali; le operazioni congiunte si realizzano ripartendo le attività tra ONU e organizzazioni internazionali regionali. Villani considera di quest'ultimo tipo la missione Artemis che opera in Congo in stretto coordinamento con quella ONU (MONUC)

<sup>124</sup> U. VILLANI, *op. ult. cit.*, pp. 89-90.

In definitiva il Trattato di revisione, con le sue importanti innovazioni, si sviluppa decisamente in direzione di un più accentuato multilateralismo nel settore della sicurezza collettiva, che vede protagonista principale e maggior responsabile il Consiglio di sicurezza ed il sistema instaurato dalla Carta delle Nazioni Unite, e le organizzazioni internazionali regionali come l'UE e la NATO quali strumenti in sinergia positiva capaci di colmarne le lacune.

8. L'ultimo decennio dello scorso secolo, assieme agli importanti mutamenti nella compagine sociale della comunità internazionale, ha visto ritornare lo spettro della guerra in Europa, con il tragico conflitto bosniaco, l'intervento militare e la catastrofe umanitaria in Kosovo, l'instabilità della ex repubblica iugoslava di Macedonia.

Gli Stati dell'Europa occidentale appartenenti al sistema comunitario, come tutti sanno, hanno proceduto in ordine sparso, sia prima dell'istituzione dell'Unione europea ad opera del Trattato di Maastricht del 1992, sia successivamente all'entrata in vigore di quest'ultimo, al quale si deve la struttura a pilastri formata, oltre che dagli storici Trattati comunitari (I pilastro) e dalla neonata cooperazione in materia di affari interni (III pilastro), anche dal settore della politica estera e di sicurezza comune (II pilastro).

Prima della creazione dell'UE, il prematuro e secondo molti incauto riconoscimento da parte di alcuni dei Paesi della CE e poi di quest'ultima, dell'indipendenza delle ex repubbliche iugoslave di Croazia e Slovenia ha fatto degenerare il processo pacifico di secessione in vero e proprio smembramento dell'ex repubblica socialista che, a sua volta, ha prodotto i conflitti in Bosnia e Kosovo.

Neppure si può tacere il fatto che di fronte a quest'ultima crisi l'Europa, ora dotata di una politica estera e di sicurezza comune, non è stata capace di una forte e coesa reazione politica, non riuscendo ad imporsi come interlocutore privilegiato nei rapporti tra indipendentisti kosovari ed autorità serbe, capace di proporre una soluzione politica pacifica.

Tutti ricordiamo il tentativo d'imposizione alla Serbia degli accordi di Rambouillet, accordi ai quali partecipò l'ala estremista degli indipendentisti kosovari e dai quali fu lasciato fuori il movimento indipendentista pacifico del *leader* moderato Rougova, che imponevano alle autorità serbe limitazioni importanti alla loro sovranità sulla provincia autonoma; e che ponevano una pesante ipoteca sul futuro destino della provincia autonoma del Kosovo. L'intervento militare che aveva formato oggetto di un *ultimatum* da parte dei negoziatori di quegli accordi ha visto gli Stati europei sopraffatti dal decisionismo militarista statunitense.

Né si può tacere la mancanza di accordo politico sugli sviluppi più recenti della crisi, che hanno visto la dichiarazione unilaterale d'indipendenza del Kosovo contro la volontà della Serbia. Tale secessione è stata appoggiata da alcuni Stati europei, tra cui l'Italia, mentre altri, come la Spagna, si sono rivelati più cauti per gli effetti negativi che potrebbero ricadere sulle rivendicazioni indipendentistiche al loro interno (si pensi ai Paesi baschi). Al di fuori dell'UE,

anche Cina e Russia si mostrano contrarie ad un precoce riconoscimento politico del nuovo Stato<sup>125</sup>.

Ancora, i più recenti episodi di terrorismo dal 2001 in poi, e soprattutto l'intervento militare in Iraq del 2003, hanno mostrato al mondo un'Europa divisa. Tutti ricorderanno che in quest'ultimo caso i due Stati europei potenze nucleari e membri permanenti del Consiglio di sicurezza dell'ONU, il Regno Unito e la Francia, avevano adottato posizioni opposte sull'opportunità o meno di ricorso alla violenza bellica per combattere quella che veniva spacciata dall'amministrazione statunitense per minaccia alla pace mediante l'uso di armi di distruzione di massa da parte di un Paese in mano ad un dittatore, Saddam Hussein, presuntivamente sostenitore del terrorista internazionale Bin Laden.

Come valutare allora la PESC alla luce di queste circostanze storiche? Come considerare positivamente quella che avrebbe dovuto essere un'importante realizzazione nel cammino d'integrazione politica dell'Europa e che si era rivelata nei fatti impossibile da realizzare, prima ancora che da gestire?

A mio avviso l'introduzione stessa di una opportunità di discussione comune dei temi della politica estera e della sicurezza tra gli Stati appartenenti all'UE costituisce di per sé una grande conquista di civiltà da parte del processo d'integrazione europea.

Non solo: le importanti novità in materia di difesa comune, che abbiamo illustrato in questo lavoro, testimoniano certamente di un effettivo progresso, quantomeno su singole questioni che riscuotono il comune interesse degli Stati europei. La maggiore realizzazione in questa direzione ci sembra la previsione del Trattato di revisione di porre in essere una cooperazione strutturata permanente, ovvero un sistema di sicurezza collettiva europeo.

In conclusione, e al di là dei dubbi sull'effettiva realizzazione delle aspettative aperte dal Trattato di revisione, il fatto di aver introdotto la cooperazione in materia di affari esteri in questo processo, sia pure tra quelle oggetto di cooperazione intergovernativa e non ancora di vera integrazione giuridica va, nonostante tutto, considerato positivamente nell'ottica di un processo che, partendo dal basso, avanza seguendo l'unica politica possibile capace di mettere assieme pezzi del complesso mosaico culturale, linguistico e politico costituito dagli Stati europei: la politica dei piccoli passi.

## Postilla

Due importanti avvenimenti sono occorsi nel periodo di tempo che va dalla fine della redazione di questo lavoro alla sua pubblicazione: il no dell'Irlanda alla ratifica del Trattato di Lisbona e l'ultima crisi Georgia-Russia scoppiata ai

<sup>125</sup> Anche la dottrina internazionalistica si mostra critica nei confronti del riconoscimento dell'indipendenza del Kosovo: si rinvia per tutti a U. VILLANI, *Un'indipendenza senza giustificazione giuridica: il Kosovo resta sotto "controllo" internazionale*, in *Guida al Diritto – Il Sole-24 Ore*, 2008, n. 3, p. 7 ss.; N. RONZITTI, *Kosovo, un riconoscimento prematuro*, reperibile *on line* in [www.affarinternazionali.it](http://www.affarinternazionali.it).

primi di agosto 2008, e culminata con il riconoscimento unilaterale russo dell'indipendenza di Ossezia del Sud e Abkazia il successivo 26 agosto<sup>126</sup>.

Per quanto riguarda il primo punto, siamo convinti che la mancata ratifica dell'Irlanda al Trattato di revisione non possa influire in modo determinante sul processo politico d'integrazione europea che di fatto, a nostro avviso, prosegue<sup>127</sup>. Ci sembra che la prova migliore sia proprio la realizzazione di una politica comune di difesa realizzata al di fuori di ogni clausola di revisione e che abbiamo cercato di illustrare nei suoi tratti essenziali e nei suoi più recenti sviluppi. Va pure sottolineato che questo processo potrà avvalersi, in prospettiva, dello strumento della cooperazione rafforzata.

Con riferimento alla crisi georgiana, ed in particolare alla posizione dell'UE rispetto al riconoscimento operato dalla Russia dell'indipendenza di Ossezia del Sud e di Abkazia, va registrata poi una migliore coesione degli Stati europei rispetto al precedente del Kosovo<sup>128</sup>.

<sup>126</sup> La situazione delle regioni autonome georgiane di Abkazia e Ossezia del Sud è stata difficile dal momento dell'acquisto dell'indipendenza della Georgia a seguito dello smembramento dell'Unione sovietica. I separatisti delle due regioni sono filo-russi ed il precario equilibrio con Tblisi è stato assicurato in questi anni dalla presenza di forze d'interposizione delle Nazioni Unite (UNOMIG) e di truppe sostanzialmente composte dall'esercito russo, inviate dalla Comunità degli Stati indipendenti (CIS), in forza di due accordi conclusi dalle autorità georgiane e russe rispettivamente con Abkazia (Accordo di Mosca del 14 maggio 1994 sul cessate il fuoco e sulla separazione delle forze firmato da Georgia, Russia e dalle forze separatiste abkaze) e Ossezia del Sud (Accordo di Sochi del 24 giugno 1992 sui principi relativi alla composizione del conflitto tra Georgia e Ossezia). Il giorno 8 agosto 2008 la Russia ha invaso il territorio georgiano con imponenti forze di terra e aria giustificando l'intervento con la necessità di proteggere i cittadini russi residenti in Ossezia e considerati oggetto di feroci repressioni da parte dell'esercito georgiano intervenuto nella regione per combattere i separatisti.

<sup>127</sup> L'Irlanda ha scelto per la ratifica del Trattato di revisione, la strada del *referendum* popolare invece della procedura parlamentare. Il 12 giugno scorso i no hanno vinto con una percentuale del 53,4% sul 46,6% dei sì. Il Presidente della Commissione Barroso ha commentato affermando che il processo d'integrazione proseguirà comunque, così come molti *leader* europei, per i quali il no irlandese rappresenta solo un temporaneo contrattempo. Va infatti ricordato che già 18 Stati dell'UE hanno ratificato attraverso la procedura parlamentare il Trattato e che il Regno Unito sta procedendo nello stesso senso, auspicando, con Francia e Germania, che gli altri Paesi continuino il processo di ratifica in attesa di trovare una soluzione.

<sup>128</sup> L'Unione europea, si è proposta nella persona del Presidente di turno dell'UE francese Sarkozy, quale mediatore della crisi, favorendo la stipulazione di un accordo in sei punti per la composizione pacifica della crisi. L'accordo, che risale al 12 agosto ed è stato accettato da Russia e Georgia, oltre che dai ribelli separatisti, prevede la rinuncia al ricorso alla forza armata, la cessazione delle ostilità, il libero accesso agli aiuti umanitari, il ritorno delle forze georgiane alle caserme, il ritiro delle forze russe alle posizioni precedenti al conflitto. Lo stesso giorno, però, la Georgia ha presentato una domanda contro la Russia alla Corte internazionale di giustizia per la violazione della Convenzione del 1965 sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (CERD nell'acronimo inglese), aggiungendo, il successivo 14 agosto una richiesta di misure cautelari, poi integrata da una nuova richiesta il 25 agosto 2008. La domanda georgiana e le richieste di misure cautelari si possono leggere *on line* nel sito ufficiale della Corte [www.icj-cij.org](http://www.icj-cij.org). Il successivo 26 agosto, su richiesta dei *leaders* separatisti di Ossezia del Sud ed Abkazia, il Presidente russo Medvedev ha firmato due decreti che sanciscono il riconoscimento dell'indipendenza delle due regioni

Il Consiglio europeo del 1° settembre 2008 ha infatti assunto una posizione unanime di ferma condanna della decisione unilaterale della Russia di riconoscere l'indipendenza dell'Abkazia e dell'Ossezia del Sud, ha riaffermato il principio del rispetto dell'integrità territoriale della Georgia ma, superando le divisioni interne ai 27<sup>129</sup>, non ha deciso sanzioni contro la Russia<sup>130</sup>, proponendo invece l'UE quale mediatore per una soluzione pacifica del conflitto e predisponendo una missione civile di circa 200 osservatori da spiegare in Georgia alla fine di settembre 2008. I Ministri degli esteri dell'UE riuniti ad Avignone il 6 settembre hanno raggiunto un accordo politico sull'invio della missione UE che dovrebbe essere formalizzata il 15 settembre dal Consiglio europeo.

---

separatiste, suscitando la riprovazione della comunità internazionale. Reazioni negative si sono avute, oltre che dalle autorità georgiane che hanno denunciato la violazione da parte russa della propria integrità territoriale e della propria sovranità, anche da parte degli Stati Uniti e di molti altri Paesi e sono state espresse in alcune riunioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU: si rinvia ai seguenti documenti: Security Council 5952<sup>nd</sup> Meeting (PM) del giorno 8 agosto 2008 (SC/9418) e Security Council 5969<sup>th</sup> Meeting (PM) del 28 agosto (SC/9438) consultabili *on line* sul sito ufficiale delle Nazioni unite: [www.un.org](http://www.un.org). La NATO ha espresso la sua condanna per il riconoscimento unilaterale russo dell'indipendenza delle due regioni separatiste, con uno "statement" del Consiglio del 27 agosto: Statement by the North Atlantic Council on the Russian recognition of South Ossetia and Abkhazia regions of Georgia in cui si afferma che la Russia ha violato diverse risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU che riconoscono l'integrità territoriale della Georgia, oltre ai principi OSCE sulla pace e la stabilità in Europa, richiamando la Russia al rispetto dell'integrità territoriale georgiana. Il documento è pubblicato in un comunicato stampa reperibile *on line* al seguente indirizzo: [www.nato.int](http://www.nato.int).

<sup>129</sup> Francia, Italia e Germania hanno preferito seguire una linea più morbida e lasciare aperta la porta del dialogo.

<sup>130</sup> Consiglio europeo straordinario di Bruxelles del 1° settembre 2008 – Conclusioni della Presidenza, Documento del Consiglio europeo n. 12594/08 CONCL 3, punto 2, reperibile *on line* nel sito ufficiale del Consiglio. Il 26 agosto la Presidenza del Consiglio dell'UE aveva rilasciato una dichiarazione relativa al riconoscimento russo dell'indipendenza di Abkazia e Ossezia del Sud, in cui si condanna fermamente la decisione russa per la sua contrarietà ai principi d'indipendenza, sovranità e integrità territoriale della Georgia riconosciuti dalla Carta delle Nazioni Unite, dall'Atto finale di Helsinki sulla sicurezza e la cooperazione in Europa e da varie risoluzioni del Consiglio di sicurezza: Déclaration de la présidence du Conseil de l'Union européenne après la reconnaissance par les autorités russes de l'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud, reperibile *on line* al seguente indirizzo: [www.ue2008.fr](http://www.ue2008.fr).