



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

research paper

FILIPPO MARIA GIORDANO

QUALI PROSPETTIVE PER LA SICUREZZA EUROPEA?

MODELLI D'INTEGRAZIONE E IPOTESI DI COOPERAZIONE

Giugno 2015

ISSN: 2038-0623

ISBN 9788896871485

Copyright © Centro Studi sul Federalismo 2015

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

All rights reserved. Quotations from this document can be made according to copyright law, providing information on the source.

ABSTRACT

L'Unione europea si trova di fronte a un bivio che impone alle sue istituzioni una scelta forzata nel modo di coordinare e attuare le politiche che riguardano la sicurezza. Sempre più "fortezza", l'Unione si trova a dover affrontare una complessa e rischiosa situazione internazionale che la pone al centro di una serie articolata di sfide geopolitiche di ampia portata e richiede agli Stati membri una coesione interna senza precedenti. Di fronte alla crisi ucraina, agli sconvolgimenti politici e militari che coinvolgono il Nord Africa, la regione subsahariana e l'area del Vicino e Medio Oriente, nel contrasto al terrorismo internazionale e alle interminabili ondate migratorie che premono sui confini meridionali dell'Europa, paiono ormai inevitabili un ripensamento e una riformulazione del concetto di sicurezza europea, sia nella sua dimensione interna sia per quanto riguarda la tutela delle frontiere e la sua proiezione esterne. Alla luce degli sviluppi più recenti della politica estera, di sicurezza e difesa dell'Unione europea e di quella che concerne lo spazio di libertà sicurezza e giustizia, il testo intende offrire una serie di spunti di riflessione sulle sfide e le opportunità che ad essa si presentano con urgenza nell'immediato futuro. Il saggio contrappone all'opzione della "atomizzazione" politica degli Stati membri – minaccia crescente dopo le elezioni europee del maggio 2014, che hanno visto un aumento dell'euroscetticismo e dell'antieuropeismo – o del "dirigismo" economico-politico di uno di loro, la via della cooperazione e dell'approfondimento dell'integrazione nei settori e nelle politiche della sicurezza. In particolar modo, si focalizza sulle opportunità offerte dai trattati e dall'esperienza storica, indicando una possibile soluzione nelle formule di cooperazione previste dal Trattato di Lisbona.

Filippo Maria Giordano è Collaboratore del Centro Studi sul Federalismo e Assegnista di ricerca presso la Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento Sant'Anna di Pisa.

E-mail: giordano@csfederalismo.it – f.giordano@sssup.it

1. Premessa - 2. Sicurezza interna ed esterna: un rapporto di necessità - 3. L'istituzionalizzazione del principio della flessibilità: CR/CSP - 4. Verso la cooperazione nel campo della sicurezza - 5. La sicurezza nel quadro dello SLSG. Problematiche e possibili soluzioni - 6. La sicurezza nel quadro della PESC/PSDC. Problematiche e recenti evoluzioni - 7. Alla radice del problema. La sicurezza europea: una questione di volontà politica - 8. Quali prospettive per la difesa europea? - 9. Conclusioni.

Sono convinto che leggi e Costituzioni devono andare di pari passo con il progresso dello spirito umano. Mano a mano che questo si sviluppa acquista nuovi lumi a misura che si fanno nuove scoperte, che nuove verità si schiudono e che i costumi e le opinioni cambiano con il mutare delle circostanze, anche le istituzioni devono trasformarsi e tenere il passo con i tempi. Sarebbe come pretendere che un adulto continuasse a indossare il vestito che gli stava bene quand'era ragazzo, l'esigere che la società civilizzata resti sotto il regime caratteristico dei suoi barbari antenati.

(Thomas Jefferson)¹

1. Premessa

Il presente studio intende contribuire a stimolare alcune riflessioni su due importanti strumenti giuridici contemplati dal Trattato di Lisbona (TL), quali la Cooperazione rafforzata (CR) e la Cooperazione strutturata permanente (CSP). Il nostro obiettivo è quello di richiamare l'attenzione sul principio della flessibilità insito nell'approccio dell'integrazione differenziata. La valutazione delle opportunità offerte da quest'ultima – già variamente applicata nelle questioni europee, specie con riferimento al processo di integrazione economica e monetaria – si vuole qui circoscrivere all'ambito della sicurezza europea, intesa nella sua dimensione interna ed esterna. La CR e la CSP non hanno infatti finora conseguito risultati in questo campo, benché siano stati ideati per aprire la strada a ulteriori approfondimenti dell'integrazione. Si tratterà dunque di capire la loro portata effettiva, evidenziandone limiti e potenzialità, nella logica di verificare la coerenza dell'Unione europea (UE) come attore di sicurezza globale.

Ad oggi la sicurezza rimane un settore delle politiche europee che manca maggiormente di iniziativa politica e di capacità d'azione, coerenti e coordinate. Negli ultimi anni la tenuta dell'Unione è infatti stata seriamente messa alla prova anche per l'assenza di tale capacità, cui

¹ Jefferson, 1816, p. 100.

dovrebbe corrispondere una volontà politica unica in grado di dirigere l'integrazione europea nell'ambito della politica estera e della sicurezza, rinsaldare la solidarietà comunitaria e definire il profilo internazionale dell'UE, lanciando iniziative e programmi adeguati e contribuendo con determinazione alla risoluzione delle questioni di interesse globale (Finizio e Morelli, 2015). Ciò detto, si ricorda che la sicurezza e la difesa europee restano un terreno privilegiato dagli accordi intergovernativi, spesso sganciate dalle logiche ordinarie dell'integrazione sovranazionale. Pur tuttavia, alla luce dei più recenti fatti di cronaca che hanno dimostrato con gli attentati di Parigi il grado di vulnerabilità dell'UE e i rischi che provengono dal nuovo terrorismo internazionale organizzato, pare opportuno sottolineare con forza la necessità di arrivare a una più stretta coesione a livello europeo tra le politiche nazionali concernenti la sicurezza: sia sul piano della coerenza strategica sia su quello fattuale e organizzativo, sia nell'ambito della sicurezza interna dei controlli di polizia e di *intelligence* sia in quello che riguarda la difesa militare convenzionale.

Contrariamente a quanti hanno sostenuto, sulla scia dei fatti di "Charlie Hebdo", una revisione in senso limitativo degli accordi di Schengen ovvero la loro sospensione (comunque prevista dai trattati)², pare evidente che di fronte all'imprevedibilità del terrorismo, al suo grado di penetrazione nel territorio dell'UE, occorra piuttosto rafforzare tali accordi, nel senso di conferire loro un apparato di strumenti di controllo e di polizia idoneo a contrastare questi fenomeni e di suggerire il coordinamento a livello comunitario degli sforzi dei governi degli Stati membri in fatto di politica di sicurezza. In altri termini, ci pare che sia necessario rivedere da un punto di vista europeo e non solo più nazionale le strategie di prevenzione e di lotta al terrorismo³ nonché ripensare in termini comuni alla sicurezza interna nella sua logica correlazione con gli strumenti di politica estera, di polizia e di difesa militare. Sarebbe difficile immaginare le conseguenze di un percorso inverso che vada a destrutturare piuttosto che a correggere e rafforzare i risultati di un processo che per la sua complessità rischierebbe di compromettere interessi, stabilità e sicurezza dell'area comunitaria e dei paesi membri più esposti al rischio (Laschi, 2011). L'approfondimento dell'integrazione nel settore della sicurezza, nell'ottica di una convergenza tra la dimensione interna ed esterna, non solo pare auspicabile per migliorare l'efficienza del sistema di prevenzione e le capacità di risposta dell'UE di fronte alle minacce internazionali, garantendo coordinamento degli sforzi, maggiori risorse e tempestività, ma è anche opportuno per mantenere una coerenza tra i principi dell'Unione e il suo apparato normativo-attuativo.

2. Sicurezza interna ed esterna: un rapporto di necessità

È possibile riscontrare nel quadro delle dinamiche europee quanto la Politica estera e di sicurezza comune (PESC), la Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) e lo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG) siano fra loro sempre più interconnessi. Allo stato attuale, tale condizione richiede sul piano politico-istituzionale e nell'ambito delle capacità operative uno sforzo compensativo e una maggiore flessibilità per contrastare le minacce globali, divenute pervasive, imprevedibili e mutevoli (SSE, 2003). Già nel 2003, la Strategia di sicurezza europea

² Cfr. l'intervento di Marine Le Pen al Parlamento europeo del 14 gennaio 2015 (Le Pen, 2015).

³ Cfr. l'intervento di Marco Minniti presso il Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen del 28 gennaio 2015 (Minniti, 2015).

(SSE)⁴, facendo un'attenta valutazione dei rischi, aveva colto la «indissolubile interconnessione degli aspetti interni ed esterni della sicurezza», registrando una crescente domanda di sicurezza (Procacci, 2008, pp. 99 e ss.). Ciononostante, l'UE non è riuscita nel tempo a dare risposte soddisfacenti, alienando dall'opinione pubblica l'immagine di un'Europa solidale e unita, in grado di comportarsi a livello internazionale come un attore globale «credibile ed efficace» (SSE, cit.). La SSE non teneva conto del limite intrinseco dell'UE nella gestione della sicurezza, che risiede nella logica intergovernativa. Infatti, perché un'organizzazione si possa assumere, come si legge nel documento strategico dell'UE, «la sua parte di responsabilità per la sicurezza mondiale», contribuendo fattivamente «all'edificazione di un mondo migliore», è necessario che tale soggetto abbia una precisa identità strategica e politica, cui faccia seguito un'autonomia di bilancio e una capacità d'azione indipendente. In altri termini, occorre che essa sia una entità politica dotata degli attributi minimi di sovranità per l'esercizio delle funzioni che le vengono nominalmente attribuite. All'atto pratico, l'assenza di tali requisiti rende la combinazione di strumenti – economici, amministrativi, giudiziari, militari, diplomatici e di *intelligence* – definiti nella SSE un mero elenco di propositi generali. Anche per queste ragioni, l'UE continua a non essere in grado di tradurre in pratica gli orientamenti della SSE, manifestando forti limiti e carenze nella gestione delle crisi e nell'attivazione tempestiva del sistema di sicurezza europeo.

Tale condizione ha provocato nell'UE forti squilibri fra gli Stati membri, ponendola in difficoltà sul piano della coesione interna. Basti riflettere sulle conseguenze che problemi come l'immigrazione, la criminalità organizzata, il terrorismo, il traffico di droga e di armi, comportano sul piano politico, economico e sociale. Per non dire dei conflitti regionali e internazionali che spesso contribuiscono a rendere tali problemi sistemici. A ciò si devono sommare le difficoltà cui vanno incontro gli Stati membri nel salvaguardare le proprie frontiere, attenendosi ai diritti umani e facendoli rispettare, in assenza di un piano strategico e operativo condiviso a livello europeo. Fino ad oggi l'UE ha cercato di rispondere a tali problematiche senza una politica estera e di difesa integrata e senza una completa ed efficace politica comune dell'immigrazione, che prevedesse un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne (art. 79, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, TFUE) (Kostakopoulou, 2014). Inoltre essa continua a mantenere separati gli approcci verso la sicurezza, ancora distinta in interna ed esterna sul piano delle competenze e delle procedure (comunitarie e intergovernative). Queste distorsioni hanno reso l'UE inabile ad agire efficacemente nel campo della sicurezza, e hanno altresì favorito l'insorgenza di contraddizioni nel metodo di gestione e sul piano del principio del diritto. Infatti l'obiettivo dell'UE di mantenere e promuovere la sicurezza interna (SLSG), garantendo ai propri cittadini i diritti fondamentali e la sicurezza materiale – concetto ribadito con l'inserimento della Carta dei

⁴ La SSE è stata rivista nel 2008. Il nuovo documento (*Garantire Sicurezza in un mondo in piena evoluzione*), approvato dal Consiglio europeo di Bruxelles dell'11-12 dicembre 2008, costituiva più una relazione sull'attuazione della SSE che un vero e proprio testo innovativo in materia di sicurezza. Esso non sostituiva la precedente SSE, ma intendeva rafforzarla, aggiornando la visione strategica dell'UE (SSE, 2008). Nel corso della Conferenza interparlamentare per la PESC e la PSDC, svoltasi a Roma il 6 e 7 novembre 2014, nell'ambito del semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'UE, l'Alto Rappresentante (AR) era stato invitato ad attuare una revisione urgente della SSE. Tale richiesta è stata ripresa e ribadita durante l'ultima Conferenza di Riga del 4 e 6 marzo 2015, secondo i cui rappresentanti era indispensabile che l'AR, in consultazione con i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo, procedesse a una revisione della SSE del 2003, prendendo «in debita considerazione l'interconnessione tra la sicurezza esterna e quella interna dell'UE» (Conferenza interparlamentare, 2015, pp. 14-15).

diritti fondamentali nei trattati (art. 6, Trattato sull'Unione europea, TUE) –, dovrebbe presupporre a rigore una pari responsabilità dell'Unione nella gestione della sicurezza esterna (art. 23, art. 42.1, TUE; SSE, *cit.*). L'idea che debba essere l'Unione e non gli Stati membri a fornire tale garanzia di pace e sicurezza in un contesto globale si è fatta largo sempre più negli ultimi anni, anche a livello di vertici europei (EC, 2013). Ciò non è solo auspicabile per l'ordine di grandezza dei problemi e per la convenienza che deriverebbe da una loro gestione condivisa, in una logica simile a quelle di un'economia di scala, ma è ormai quasi divenuto un imperativo, dettato da ragioni di coerenza nei confronti dell'esperienza storica europea e dei principi sanciti giuridicamente dai trattati (Telò, 2004, pp. 180 e ss.). L'UE infatti non pone fra i propri obiettivi solo quello «di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli» (art. 3.1, TUE), insieme alla «sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, [...] alla tutela dei diritti umani [...] alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, [...] al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite» (art. 3.5), ma anche quello di «offrire ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne la gestione delle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima» (art. 3.2). L'UE inoltre si impegna a promuovere e a proteggere i diritti fondamentali (art. 2) e a prevenire ogni forma di discriminazione (art. 10, TFUE), rafforzando la cittadinanza dell'Unione (artt. da 18 a 25) e con essa i principi democratici e dello Stato di diritto su cui si fonda. Tale poderoso tessuto di principi giuridici richiama al vincolo della coerenza le istituzioni europee e gli Stati membri, affinché l'UE riesca ad assumersi la responsabilità politica di applicare tali principi, dimostrandosi fedele alle disposizioni comuni del TUE. Tali osservazioni rinviano all'opportunità di apportare semplificazioni sul piano giuridico e politico-istituzionale nella direzione di quella *coerenza sostanziale* tra principi fondamentali, obiettivi dell'Unione, capacità di iniziativa politica e strumenti operativi.

Rivolgiamo ora la nostra attenzione ai metodi di cooperazione contemplati dai trattati per capire se nella logica dell'integrazione differenziata, di cui proprio Schengen è stato un primo importante esempio, vi sia un margine per l'approfondimento e il coordinamento delle politiche di sicurezza dell'UE.

3. L'istituzionalizzazione del principio della flessibilità: CR/CSP

Nel corso del processo d'integrazione è accaduto, ed è sempre più frequente, che alle riforme si preferisca procedere per via di cooperazioni ristrette (*closer cooperation*), funzionali al perseguimento di un determinato scopo. Questo modo di procedere può essere formalizzato all'esterno del quadro normativo dell'UE per mezzo di trattati intergovernativi (extra-UE), come nel caso del Meccanismo europeo di stabilità (MES), dell'*Euro Plus* e del *Fiscal Compact*⁵, ma può anche avviarsi entro i termini del diritto comune, facendo cioè ricorso ad apposite cooperazioni previste dai trattati, come la CR (Fabbrini, 2012) e la CSP (Biscop e Coelmont, 2010a; 2010b; Biscop, 2013; Bonvicini, 2013).

⁵ Sul *Fiscal Compact* cfr. Bonvicini e Brugnoli (2012); sul MES, Padoa-Schioppa (2012b).

Tali forme di cooperazione nascono su iniziativa di quegli Stati membri desiderosi e capaci (*willing and able*) di proseguire sulla via dell'integrazione in un determinato settore (Piris, 2012). Se da una parte ciò può contribuire a generare fenomeni di entropia giuridico-istituzionale, dall'altra può avere ricadute positive, favorendo la formazione di nuclei d'integrazione sempre più stretti (*core Europe*) nei settori considerati più sensibili agli interessi nazionali (Wallace, 1990). In sostanza, tali misure rinviano la soluzione del problema della "governabilità" o quanto meno cercano di circoscriverla da un punto di vista politico a un numero limitato di attori, con l'effetto per un verso di approfondire il grado di integrazione, per un altro – specie nel caso di trattati extra-UE – di accentuare il disordine sul piano giuridico-decisionale-istituzionale e di divaricare la distanza fra l'Europa sovranazionale dei cittadini e quella intergovernativa degli Stati. Infatti, al di là dei vantaggi apportati da tali misure, continuano a persistere perplessità sull'assenza di una loro legittimità democratica, come nel caso del *Fiscal Compact*, e sulla reale capacità di risolvere il problema del *deficit* decisionale, colmato negli ultimi vent'anni dal rapporto di forza, stabilito anche in sede di Consiglio europeo (CE), fra Germania, Francia e altri soggetti dell'Unione (Stati membri e istituzioni comunitarie) ed extra-UE (FMI). L'accresciuto ruolo politico del CE a danno della Commissione⁶ e il sopravvento della cosiddetta "troika"⁷ per sopperire alla mancanza di una *leadership* espressione delle istituzioni europee, rischia infatti non solo di portare il processo d'integrazione su binari differenti da quelli della *governance* ordinaria dell'UE (metodo Monnet), ma contribuisce ad accentuarne il *deficit* di democrazia (De Marco, 2009, pp. 45 e ss.) e a stabilire un processo decisionale che esclude sistemi di controllo democratico (Giddens, 2014; Habermas, 2012; Gallino, 2013), allontanando di fatto i cittadini europei dalle istituzioni comuni⁸.

Ciò detto, non si può escludere a priori l'utilità delle integrazioni differenziate che di fronte a eventuali *impasse* possono, avvalendosi del principio di flessibilità (Tosato, 2007; Edwards e Philippart, 1997; Dewatripont *et al.*, 1995), promuovere avanzamenti dell'integrazione e con essa l'idea dell'irreversibilità del processo, le cui contraddizioni implicano e impongono comunque sul lungo periodo uno sforzo di chiarificazione e di coerente sistemazione (*gradualismo costituzionale*) (Albertini, 1999)⁹.

Tralasciando gli accordi extra-UE e di fronte alla necessità di spingere in avanti il processo d'integrazione, le CR/CSP non solo risultano più coerenti da un punto di vista normativo, ma si presentano come due strumenti versatili, grazie a cui è possibile immaginare implementazioni delle politiche esistenti, suggerirne di nuove o sbloccare quelle ancora costrette nella maglia della cooperazione intergovernativa. In altre parole le CR/CSP costituiscono nel quadro dei trattati due

⁶ Sugli equilibri istituzionali dell'UE, Padoa-Schioppa (2013a); Fabbrini e Micossi (2012). Sul ruolo della Commissione si segua il dibattito fra Grabbe e Lehne (2013) e Tortola (2013). Per ulteriori rilievi, Fabbrini (2013); Tocci e Faleg (2013); Ponzano *et al.* (2012).

⁷ Organo di controllo informale che si pone in parte al di fuori delle istituzioni dell'UE e agisce trasversalmente rispetto al suo quadro normativo. Essa è composto dai rappresentanti della Commissione europea, della Banca centrale europea (BCE) e del Fondo monetario internazionale (FMI).

⁸ In un'inchiesta della Commissione per i problemi economici e monetari del PE sul ruolo e l'attività della troika, si legge che «a causa della natura evolutiva della risposta dell'UE alla crisi, del ruolo non ben definito della BCE in seno alla troika e della natura del processo decisionale di quest'ultima, la percezione è che il mandato della troika sia poco chiaro e carente sotto il profilo della trasparenza e del controllo democratico» (PE, 2014, p. 16). Sulla posizione dell'opinione pubblica europea, dei partiti e dei gruppi politici di fronte alle istituzioni europee, anche Belluati e Caraffini (2015).

⁹ Sul *gradualismo costituzionale*, cfr. anche Zagrebelsky (2003, pp. VI-VII).

meccanismi in grado di forzare il sistema dell'integrazione, limitando gli attriti fra gli Stati, con la riduzione del loro numero (restringimento orizzontale), e avviando la comunitarizzazione di politiche e settori ancora intergovernativi (approfondimento verticale).

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

Le CR possono dunque essere un valido strumento per portare l'integrazione sul terreno di quelle politiche dove è maggiore la resistenza alla comunitarizzazione, a condizione che non vengano compromessi i risultati precedentemente acquisiti (Padoa-Schioppa, 2013a, p. 12). Una volta avviate per iniziativa di almeno nove Stati, tali cooperazioni potrebbero consentire il superamento delle *impasse* seguite alla necessità o ai tentativi di approfondimento del processo che periodicamente l'integrazione funzionale richiede e che per via del sistema delle decisioni unanimi spesso rimane insufficiente, impedendo all'UE di perseguire i propri interessi generali.

4. Verso la cooperazione nel campo della sicurezza

Se si esclude il terreno dell'integrazione economica e monetaria, oggi al centro del dibattito sul futuro dell'Europa, pare tutt'altro che trascurabile quello inerente alla sicurezza, intesa nella sua dimensione interna ed esterna. Sull'opportunità di un approfondimento in questo ambito stanno ormai convergendo la maggior parte dei governi degli Stati dell'UE, come di recente ha dimostrato il CE della Difesa del 19-20 dicembre 2013. Il Consiglio infatti ha deciso di aumentare l'efficacia, la visibilità e l'impatto della PSDC, di svilupparne le capacità e di rafforzare l'industria europea della difesa (EC, 2013). Inoltre ha recepito la comunicazione della Commissione, *Towards a more competitive and efficient defence and security sector*, in cui si avanzava l'idea di delineare, in cooperazione con l'Alto rappresentante (AR) e l'Agenzia europea di difesa (AED), una *roadmap* per implementare la difesa europea (EU COM, 2013). Tale convergenza, ancora limitata alle dichiarazioni di intenti, non solo scaturisce dalle conseguenze della crisi economico-finanziaria che

ha messo in evidenza le carenze strutturali e le difficoltà economiche di molti paesi dell'UE, dando avvio a politiche di bilancio restrittive – si pensi al peso della voce difesa nei bilanci nazionali –, ma è stata anche sollecitata dall'inadeguatezza dell'UE sul piano internazionale. Appare superfluo ricordare l'assenza di risposte unitarie di fronte alle rivoluzioni nordafricane scaturite dalla Primavera araba e di provvedimenti a favore di una transizione democratica e pacifica dei paesi coinvolti; come dell'assunzione di posizioni coerenti e decise di fronte alla guerra e alla crisi umanitaria in Siria – divenute ormai una *impasse* internazionale –, cui si deve aggiungere la difficile situazione libica, nella quale vengono a sommarsi e a sovrapporsi alla guerra civile il radicamento del terrorismo internazionale e il consolidamento delle organizzazioni criminali che lucrano sull'immigrazione irregolare di profughi e rifugiati verso l'Europa meridionale. A tali scenari devono poi sommarsi la mancanza di accordo e di risposte europee efficaci per arginare e controllare il fenomeno endemico degli esodi provenienti dalla sponda sud del Mediterraneo e lo scarso coordinamento politico-diplomatico a livello europeo di fronte alla crisi ucraina, o ancora di mezzi per contrastare l'insorgere di nuovi fondamentalismi e l'avanzata dello Stato islamico dell'Iraq e della Siria (ISIS).

Le crisi internazionali che circondano e minacciano l'UE non fanno dunque che sottolineare la necessità di rivedere il concetto di sicurezza, ripensandolo nella prospettiva più volte auspicata di cooperazioni a più alto coefficiente di integrazione per consolidare le responsabilità istituzionali dell'UE verso l'interno (CR) e rafforzare il suo ruolo di attore internazionale verso l'esterno (CR/CSP). Come è facile immaginare, il problema della sicurezza interessa un ampio spettro di competenze tra loro connesse che, nel quadro istituzionale e normativo europeo, afferiscono a diversi livelli di gestione, generando dispersione di forze e inefficienza operativa (Giusti e Locatelli, 2008). Come dimostrato in altri ambiti, le integrazioni differenziate potrebbero rafforzare la coerenza e l'azione dell'UE nelle politiche di sicurezza, al fine di coordinare più efficacemente differenti settori fra loro interdipendenti come l'immigrazione e l'asilo, il controllo delle frontiere, la cooperazione di polizia e la lotta alla criminalità – tutte politiche parzialmente comunitarizzate. Ad essi sarebbe poi opportuno associare quei settori correlati e ancora strettamente intergovernativi inerenti alla lotta al terrorismo e più in generale alla politica estera e di difesa. La differenziazione normativa e procedurale di tali politiche contribuisce ad ostacolare la coerente attuazione della SSE, rendendo di fatto l'UE un soggetto passivo della politica internazionale. Anche in questo caso non si devono trascurare i risultati conseguiti da accordi stretti al di fuori del quadro normativo europeo, che hanno dato discreti risultati di coordinamento o permesso successivi approfondimenti dell'integrazione. A tal proposito basti ricordare l'esempio offerto nel campo dell'industria militare dall'Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti (OCCAR) o quello nella cooperazione giudiziaria dal Trattato di Prüm.

Prendiamo ora in considerazione ciascuno degli ambiti della sicurezza, confrontando le diverse problematiche con le risposte date dall'UE. Su queste basi, si cercherà di far emergere l'interesse che l'UE avrebbe nel perseguire una più stretta cooperazione, coerentemente ai principi giuridici e agli obiettivi che l'Unione stessa si prefigge nei trattati. Infine, senza altra pretesa se non quella di suggerire qualche riflessione in merito al problema complesso e articolato della gestione delle politiche europee in materia di sicurezza, si avvanzeranno eventuali ipotesi di soluzione.

5. La sicurezza nel quadro dello SLSG. Problematiche e possibili soluzioni

Come si è detto, l'UE difetta oggi di coerenza e non è in grado di soddisfare la domanda di sicurezza che le viene rivolta, sia dagli Stati membri, come dai propri cittadini, sia dagli altri soggetti internazionali. Malgrado i progressi realizzati, è evidente che la dimensione esterna dell'UE, come quella interna, manca, «rispetto alle esperienze delle federazioni, di coordinamento e coerenza» (Sidjanski, 2002, p. 65). Essa si presenta con una pluralità di volti con cui «cerca non senza difficoltà di mettere insieme dei frammenti eterogenei e sparsi di un'azione comune in materia di politica estera e di sicurezza» (ivi).

Le modalità con cui l'Unione affronta il problema dell'immigrazione costituisce una prova di tale frammentarietà. Nel 2004 il Consiglio ha istituito Frontex, un'agenzia dell'UE il cui scopo è quello di coordinare il pattugliamento delle frontiere esterne aeree, marittime e terrestri (CEU, 2004) (Léonard, 2010). Tuttavia, oltre alle difficoltà oggettive provocate dalla distanza del centro direzionale¹⁰ rispetto al teatro delle operazioni – oggi concentrate nel Mediterraneo dove da tempo il problema ha assunto le proporzioni dell'emergenza umanitaria¹¹ –, Frontex, come il più recente sistema di sorveglianza delle frontiere Eurosur¹², rimane un organo di coordinamento, privo di una direzione politica e con risorse e mezzi limitati (Frontex, 2013).

Una conseguenza dei limiti derivati da tale situazione e dal costante aumento dei traffici illegali di migranti tra le sponde del Mediterraneo è stata la decisione unilaterale del governo italiano di avviare nell'ottobre 2013, a seguito della tragedia del naufragio di Lampedusa in cui morirono quasi 400 migranti provenienti dalla Libia, un'operazione umanitaria e militare di pattugliamento delle frontiere marittime (*Mare Nostrum*)¹³. Nonostante il ripetersi delle sciagure in mare e il persistere di una condizione di criticità che supera le capacità di risposta dei singoli Stati membri, l'UE non è stata finora in grado di agire con determinazione né di formulare soluzioni politiche del problema, nonostante le ripetute richieste di intervento dei paesi membri più esposti al fenomeno. Inoltre tale problema non riguarda solo più il controllo delle frontiere, ma esercita una pressione insostenibile sulle politiche nazionali di accoglienza ed effetti gravosi sul piano sociale e

¹⁰ Si rammenta che la decisione di collocare la sede dell'Agenzia a Varsavia era stata dettata dall'allargamento dell'UE a Est. Ragion per cui, la Polonia, divenuta Stato membro nel maggio 2004, rappresentava allora la nuova frontiera dell'Europa allargata.

¹¹ Nel 2013 hanno varcato illegalmente i confini degli Stati membri 76.395 persone. Di queste 45.298 sono sbarcate sulle coste italiane e maltesi. La maggior parte dei profughi di nazionalità siriana, eritrea e somala passa per la Libia (Frontex, 2014a).

¹² Eurosur è divenuto operativo nel dicembre 2013 con il compito di prevenire reati transfrontalieri (tratta di esseri umani, traffico di droga ecc.) e individuare e assistere le piccole imbarcazioni di migranti in pericolo, nel pieno rispetto degli obblighi europei e internazionali, compreso il principio di non respingimento. Eurosur è composto di centri nazionali di coordinamento, attraverso cui le autorità nazionali responsabili della sorveglianza delle frontiere (guardie di frontiera, polizia, guardia costiera, marina militare) sono tenute a cooperare e a coordinare le rispettive attività.

¹³ Nell'agosto 2014, a seguito dell'aumento dei flussi migratori dal Nord Africa, fu deciso di potenziare Frontex, sostenendo l'operazione italiana *Mare Nostrum*. Frontex Plus avrebbe dovuto garantire la lotta alle organizzazioni di scafisti che gestiscono gli esodi di migranti verso l'Europa. Nel novembre del 2014 *Mare Nostrum* e Frontex Plus hanno costituito l'operazione europea Triton (Joint Operation EPN Triton, 2014), il cui mandato resta quello di offrire assistenza tecnica agli Stati membri sul pattugliamento delle frontiere con l'obiettivo di controllare le acque internazionali fino a 30 miglia dalle coste italiane. L'UE finanzia Triton con circa tre milioni di euro al mese, un *budget* ridotto di due terzi rispetto a *Mare Nostrum* (Frontex, 2014b).

della sicurezza interna. Ad oggi dunque, al di là degli aiuti finanziari¹⁴, è mancato un piano europeo di gestione della crisi o quanto meno la capacità di concertare un piano di emergenza comune, coerentemente al principio di solidarietà espresso dai trattati (art. 80, TFUE) e richiamato dalla Comunicazione della Commissione sulla Strategia di sicurezza interna (COM, 2010, p. 11).

L'urgenza di perseguire una più stretta coesione politica a livello europeo in tali settori è stata sottolineata dal PE che dopo i fatti di Lampedusa ha invocato il principio di solidarietà per portare all'attenzione delle altre istituzioni europee la necessità di realizzare una più stretta cooperazione fra gli Stati e il rafforzamento degli strumenti a ciò preposti (Frontex ed Eurosur). Tale è stato il senso del discorso del presidente del PE Martin Schulz del 24 ottobre 2013. Questi, rivolgendosi al CE, indicava nel rilancio di una politica europea in materia di rifugiati l'occasione per riportare l'integrazione europea sulla strada dei principi, imprimendole un carattere politico:

Signore e Signori, inizio con un argomento che per voi è l'ultimo all'ordine del giorno. Tre settimane fa sono tragicamente annegate davanti alle coste europee 360 persone tra uomini, donne e bambini. [...] Lampedusa è ormai diventata il simbolo di una politica europea in materia di rifugiati che sta trasformando il Mediterraneo in un cimitero. [...] Non possiamo permettere che continui ad accadere. Lampedusa deve rappresentare un punto di svolta per la politica europea in materia di rifugiati. [...] Né l'Italia né Malta possono offrire sempre da sole l'immediata assistenza umanitaria necessaria. [...] Un'isola come Lampedusa, con i suoi 6.000 abitanti, non può certamente farsi carico di 10.000 rifugiati. Possono invece farlo 507 milioni di europei suddivisi in 28 Stati membri. Sostenere gli Stati che si affacciano sul Mediterraneo nell'accoglienza dei rifugiati con un'equa suddivisione tra gli Stati membri: questa è solidarietà europea. Ed è di questo che oggi dobbiamo occuparci. (Schulz, 2013)

L'appello di Schulz per scuotere i capi di Stato e di governo perché trovassero un *modus (co)operandi* per arginare la crisi umanitaria in atto, rivela – come svelano le parole del presidente e il soggetto cui è rivolto – la natura politica del problema che perciò stesso richiede una ridefinizione degli obiettivi, delle regole e degli strumenti della politica europea in materia di migrazione, asilo e frontiere, in grado di superare sia la logica intergovernativa sia quella della occasionalità e dell'emergenza. Il CE ha preferito eludere la questione politica, col dichiarare l'intenzione di accettare il richiamo al principio di solidarietà e di potenziare Frontex, rinviando però ancora una volta la discussione sulle «questioni dell'asilo e della migrazione in una prospettiva più ampia e più a lungo termine» dopo le elezioni europee; cioè una volta «definiti gli orientamenti strategici per l'ulteriore programmazione legislativa ed operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia» del nuovo PE (CE, 2013, p. 18). Una risposta più puntuale è seguita al vertice di fine giugno 2014, nel corso del quale il CE ha confermato la necessità di «adottare misure politiche coerenti in materia di asilo, immigrazione, frontiere e cooperazione di polizia e giudiziaria, conformemente ai trattati», facendo presente che «il successo o il fallimento in un

¹⁴ Tra il 2007 e il 2013 la Direzione generale degli Affari interni della Commissione europea ha stanziato circa 4 miliardi di euro per finanziare il programma di aiuti *Solidarity and Management of Migration Flows* (SOLID), finalizzato alla gestione dei flussi migratori. Il programma era rivolto al supporto degli Stati membri in tema di asilo politico, integrazione, rimpatrio di cittadini e controllo delle frontiere. L'Italia ha ricevuto il 13,4% del totale dei fondi messi a disposizione dall'UE per le migrazioni. Nell'aprile 2014, con la nuova programmazione, l'UE ha sostituito il programma SOLID con i fondi *Asylum, Migration and Integration Fund* (AMIF), di circa 3,1 miliardi di euro, e *Internal Security Fund* (ISF), di circa 2,7 miliardi di euro (EP/CEU, 2014a).

settore dipende dalle prestazioni in altri settori nonché dalle sinergie con i settori di intervento correlati» (CE, 2014, p. 1). Per cui, prendendo atto che «tutte le dimensioni» dell'UE, interna ed esterna, «sono interconnesse fra loro», il CE ha sottolineato che «la risposta a molte delle sfide cui deve far fronte lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia risiede nelle relazioni con i paesi terzi, il che richiede il miglioramento del nesso tra le politiche interne ed esterne dell'UE»; e ciò «deve rispecchiarsi nella cooperazione tra le istituzioni e gli organi dell'UE» (ivi). Si deve aggiungere infine che il CE ha pure espresso la raccomandazione di consolidare e dare attuazione efficace agli strumenti giuridici e alle misure politiche in vigore, intensificando la cooperazione operativa.

Oltre a tali dichiarazioni, il problema dell'immigrazione clandestina aveva ricevuto nel 2013 l'attenzione della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del PE, da cui era stata proposta una risoluzione legislativa sulla sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata da Frontex, con cui si intendeva far valere l'applicazione del principio di solidarietà e definire quello di non respingimento (PE, 2013a)¹⁵. In proposito, si era già registrato qualche progresso con il Programma di Stoccolma (CE, 2010a), dal quale la stessa risoluzione del PE aveva tratto spunto e che già nel 2010 delineava una Strategia di sicurezza interna (CE, 2010b; COM, 2010), stabilendo alcune priorità e criteri anche nel campo della cooperazione operativa di polizia¹⁶. Ciò nonostante, permane il fatto che un rafforzamento efficace di Frontex, il rispetto del principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità difficilmente potranno trovare soddisfazione al di fuori di una valutazione condivisa del problema sul piano politico, che non implichi pure qualche compromesso riguardo alle prerogative nazionali e preveda nell'interesse generale dell'UE una gestione integrata e non solo coordinata delle frontiere. Infatti, benché gran parte dell'ex terzo pilastro dell'UE sia stato comunitarizzato e riordinato dal TL verso una maggiore uniformità delle materie afferenti allo SLSG, tuttavia alcuni rilevanti aspetti politici e operativi continuano a vedere l'applicazione del metodo intergovernativo (Kaunert, Léonard, Pawlak, 2012; Monar, 2011)¹⁷. Ciò rischia di inficiare gli sforzi tesi alla soluzione dei problemi, compromettendo la risposta dell'UE di fronte a ogni forte sollecitazione. Il caso più evidente è quello che riguarda la gestione comune delle frontiere esterne, del sistema comune in materia di asilo, di rifugiati, di accoglienza degli immigrati e della cooperazione di polizia nella sfera operativa (Triandafyllidou, Dimitriadi, 2014; Henry, Pastore, 2014)¹⁸.

Nell'ambito di queste politiche, resta forte la resistenza degli Stati verso una loro piena integrazione. Tuttavia, grazie a un approccio flessibile che le forme di integrazione differenziata sono in grado di offrire, ci sarebbero i margini per un approfondimento della cooperazione giudiziaria e di polizia, sempre nel rispetto dell'*acquis* di Schengen. Tra l'altro, proprio riguardo al controllo degli spazi di confine, il CE ha suggerito di vagliare, «nel contesto dello sviluppo a lungo termine di Frontex, la possibilità di istituire un sistema europeo di guardie di frontiera per

¹⁵ Si confronti lo studio promosso da Frontex, *Ethics of Border Security* (2010).

¹⁶ Le problematiche legate all'immigrazione e all'asilo hanno trovato espressione anche nel *Terzo rapporto annuale* sul tema, presentato dalla Commissione al PE e al Consiglio nel 2013. Nel documento si sottolineava la necessità di incentivare il ruolo operativo di Frontex e delle altre Agenzie e si prospettava l'istituzione di un Fondo Asilo e Migrazione (EU COM, 2012).

¹⁷ Per un inquadramento giuridico dello SLSG, Musselli (2013)

¹⁸ Per un inquadramento del diritto di asilo nell'UE da una prospettiva storico-sociale e delle problematiche connesse all'immigrazione irregolare nel Mediterraneo, Delle Donne (2004).

migliorare le capacità di controllo e di sorveglianza alle [...] frontiere esterne» (CE, 2014, p. 4). Lo stimolo proveniva da uno studio di fattibilità elaborato dalla Direzione generale degli Affari interni della Commissione europea, in cui si vagliava la possibilità di costituire un sistema europeo di polizia frontiera (*European System of Border Guards - ESBG*) per migliorare la gestione delle frontiere esterne dell'Unione (EU COM, 2014), sulla base del precedente concetto di Gestione integrata delle frontiere (*Border Management Concept - IBM*) approvato nel 2006 (CEU, 2006, pp. 26 e ss.)¹⁹. Tra le ipotesi sostenute dallo studio di fattibilità, la Commissione suggeriva anche la strada della CR all'interno dello spazio Schengen e proponeva una *roadmap* per addivenire alla gestione integrata delle frontiere sulla base di strutture e attività comuni, a partire dall'agenzia Frontex (Léonard, 2012, pp. 145 e ss.).

Al riguardo, lo stimolo a istituire una CR nell'ambito della cooperazione di polizia potrebbe venire dagli Stati membri più direttamente colpiti dall'emergenza migratoria come l'Italia, la Grecia, Malta, la Spagna, Cipro e la Francia. Ma non è da escludere che anche altri paesi sensibili alle questioni migratorie, come il Portogallo, la Romania, la Germania, la Svezia e i paesi del Benelux possano mostrarsi interessati²⁰. Riguardo a tale ipotesi, l'art. 87.3 del TFUE, benché poco chiaro, prevede che, pur senza l'unanimità del Consiglio dell'Unione europea (CUE), prevista dalla deliberazione secondo procedura legislativa speciale, al fine di «stabilire misure riguardanti la cooperazione operativa tra le autorità» di polizia, un gruppo di almeno nove Stati possa chiedere al CE un progetto di misure, sospendendo la prima procedura. Da ciò, la possibilità, ove persistesse il disaccordo in sede di Consiglio (clausola del «freno di emergenza») – dove il progetto vi è ritornato dopo quattro mesi per l'adozione –, di procedere d'ufficio all'avvio di una CR sulla base del progetto elaborato dal CE, dopo aver informato le altre istituzioni europee (clausola di «accelerazione»). Non si dimentichi inoltre che riguardo alle disposizioni della parte terza del TFUE, relative alle politiche e azioni interne, il PE, un governo di qualsiasi Stato membro o la Commissione europea hanno la facoltà di proporre emendamenti a norma dell'art. 48.6 e 7 del TUE, con procedura di revisione semplificata, lasciando aperta in questo settore l'opportunità dell'iniziativa politica indipendentemente dall'attivazione di una CR. Dunque, cooperazioni mirate e iniziative coerenti nel campo operativo e sul piano legislativo, condotte in questa direzione, potrebbero portare a un ulteriore incremento di una convergenza delle politiche migratorie e di asilo e all'armonizzazione dei sistemi giudiziari competenti fino a creare una politica comune e un solo servizio immigrazione. Va da sé che non si tratterebbe di sommare una nuova amministrazione europea a quelle nazionali già funzionanti, ma di coordinare queste ultime in funzione di una politica europea unificata nei protocolli, solidale nella distribuzione degli oneri amministrativi e uniforme nelle linee da seguire (cfr. AICCRE *et al.*, 2014, pp. 8-12). In proposito, sempre il CE ha ribadito l'impegno dell'UE a recepire e dare piena ed efficace attuazione al sistema europeo comune di asilo (CEAS), considerato una priorità assoluta. Parimenti ha suggerito di «procedere di pari passo con un rafforzamento del ruolo svolto dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), in particolare promuovendo l'applicazione uniforme dell'*acquis*» (CE, 2014, p. 3).

¹⁹ Sull'IBM, si veda anche *Schengen Catalogue* (Council of the European Union, 2008, pp. 7-16).

²⁰ Sui dati dei flussi migratori, cfr. Frontex, 2013; 2014. Si ricorda che i controlli alle frontiere interne dell'UE restano attivi nel caso di Bulgaria, Cipro, Croazia, Irlanda, Romania e Regno Unito.

Preme sottolineare che il diritto di asilo rientra fra i diritti fondamentali della persona sanciti dai trattati (art. 78 TFUE) e tra quelli elencati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE (art. 18), come già ricordato. Anche in questo caso si tratta di rispettare sul piano formale del diritto europeo un principio di coerenza tra le finalità che si pone l'Unione e un'azione politica coordinata e responsabile atta a dare forza di concretezza a principi giuridici condivisi. In tal senso, i diritti fondamentali della persona dovrebbero porsi, a priori, come metro e indirizzo della politica europea nel campo del contrasto all'immigrazione irregolare e, a posteriori, come parametro valutativo della stessa. La questione del diritto di asilo, così inquadrata, assume poi una valenza problematica per la sua effettiva tutela alla luce della sua interconnessione con il fenomeno dell'immigrazione irregolare e più in generale, nell'ambito della necessità di una migliore tutela dei diritti fondamentali della persona (Scuto, 2012). Con l'obiettivo di sviluppare «una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento» (art. 78.1 TFUE), si pone anche la questione della condivisione degli oneri «in caso di afflusso massiccio», dei «criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo» e delle «norme concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo e protezione» (*ibid.* 2.c,e,f). Una questione che mette in discussione l'efficacia di alcuni strumenti giuridici volti a sostenere quegli Stati membri che «debbono affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso» (*ibid.* 3) di migranti, in cui si pone l'accento più sulle «misure temporanee e a beneficio» dello Stato membro interessato anziché su quelle «relative a un sistema europeo comune di asilo» (*ibid.* 2); e quindi sul piano della condivisione piuttosto che su quello dell'aiuto al singolo. Questione che rimane aperta e su cui, a livello intergovernativo, si stenta a trovare soluzioni appropriate, in assenza di prospettive convergenti tra i ventotto paesi membri e di azioni decise da parte delle istituzioni europee.

A tal riguardo e in seguito ai risultati limitati del CE straordinario del 23 aprile 2015, pare doverosa una riflessione più ampia sulla questione dell'immigrazione irregolare e sulle possibilità di oltrepassare i limiti imposti dal “sistema di Dublino” in fatto di diritto d'asilo²¹. I capi di Stato e di governo si erano riuniti d'urgenza per coordinare una strategia per fronteggiare l'emergenza migratoria nel Mediterraneo, riesplora con l'affondamento di un barcone nel Canale di Sicilia e con la morte di quasi un migliaio di migranti clandestini. Il CE si impegnava formalmente a rafforzare la presenza dell'UE in mare, a lottare contro i trafficanti nel rispetto del diritto internazionale, a prevenire i flussi migratori illegali e a rafforzare la solidarietà e la responsabilità interne. Tuttavia, occorre rilevare che l'impegno dell'CE era orientato a concretare in tempi brevi e dal punto di vista operativo il potenziamento delle operazioni Triton e Poseidon, «triplicando le risorse [...] e incrementando il numero dei mezzi, in modo da aumentare le possibilità di ricerca e

²¹ Tale sistema, nato dalla Convenzione di Dublino del 1990, è stato ridefinito dal Regolamento Dublino II nel 2003 al fine di scoraggiare la presentazione multipla di domande di asilo in più Stati membri, limitando così i trasferimenti interni all'UE fra Stato e Stato. Il Regolamento, infatti, prevede che la valutazione della domanda di asilo spetti allo Stato membro in cui il richiedente ha messo piede per la prima volta. Col tempo, tale sistema ha fatto emergere forti squilibri tra i paesi membri dell'UE, con un aggravio degli sforzi degli Stati sottoposti a intense pressioni migratorie e una progressiva riduzione delle garanzie di sostegno e protezione ai richiedenti asilo. Nel 2008 la Commissione europea aveva proposto una revisione del sistema, portando nel luglio 2013 al Regolamento Dublino III, il quale però continua a conservare gli stessi limiti (EP/CEU, 2013b).

salvataggio nell'ambito del mandato di Frontex» (CE, 2015a). Per prevenire i flussi, il CE suggeriva di rafforzare la collaborazione e la cooperazione politica con i paesi africani, intensificando il dialogo con l'Unione africana per affrontare la causa della migrazione illegale e contrastare il traffico e la tratta di esseri umani. Invitava inoltre «la Commissione e l'Alto rappresentante a mobilitare tutti gli strumenti [...] al fine di promuovere la riammissione nei paesi di origine e di transito dei migranti economici non autorizzati [...]; istituire, nel rispetto del diritto di chiedere asilo, un nuovo programma di rimpatrio [...] con il coordinamento di Frontex» (ivi). Sul fronte della solidarietà interna, che riguarda la collaborazione tra gli Stati membri sul terreno dell'accoglienza e della distribuzione degli oneri derivanti dalla pressione migratoria, il CE si limitava ad alcune dichiarazioni di intenti, tra cui il «recepimento rapido ed integrale nonché l'effettiva attuazione del sistema europeo comune di asilo da parte di tutti gli Stati membri partecipanti, garantendo così norme europee comuni nel quadro della legislazione vigente» (ivi). Altrettanto modeste erano le iniziative e vaghe restavano le direttive attraverso cui «accrescere gli aiuti d'urgenza agli Stati membri in prima linea», che prendevano in considerazione alcune «opzioni per l'organizzazione di una ricollocazione di emergenza [dei migranti] fra tutti gli Stati membri su base volontaria»; l'invio di «squadre EASO negli Stati membri in prima linea ai fini di un esame congiunto delle domande d'asilo, anche riguardo alla registrazione e al rilevamento delle impronte digitali» e l'istituzione «di un primo progetto pilota volontario in materia di reinsediamento [dei migranti] in tutta l'UE, offrendo posti alle persone ammissibili alla protezione» (ivi). Il CE infine conferiva all'AR un mandato esplorativo affinché concertasse le forze disponibili ad «avviare immediatamente i preparativi per una possibile operazione PSDC», dietro avallo internazionale, al fine di «prendere misure sistematiche per individuare, fermare e distruggere le imbarcazioni prima che [fossero] usate dai trafficanti» (ivi). Restava valido l'impegno dei capi di Stato e di governo di smantellare le reti dei trafficanti assicurando i responsabili alla giustizia e sequestrando i loro beni, «grazie alla rapida azione delle autorità degli Stati membri in cooperazione con Europol, Frontex, EASO ed Eurojust, nonché grazie a una più intensa attività di intelligence e cooperazione di polizia con i paesi terzi» (ivi).

Al di là della necessità contingente di aumentare i fondi e l'impegno sul piano operativo per coordinare la sorveglianza dei confini marittimi europei e le operazioni di salvataggio in mare, è ormai chiara l'esigenza di dover configurare una strategia che vada oltre le misure emergenziali e si prefigga scelte risolutive e di più ampio respiro; cioè occorre avanzare dal piano tecnico su quello più propriamente politico. A riguardo, ancora una volta, il PE sembrava più consapevole delle problematiche reali rispetto al CE e il 28 aprile 2015 presentava a nome di alcuni gruppi politici (PPE, Verts/ALE, ALDE e S&D) una proposta di risoluzione in cui ribadiva la necessità che l'UE basasse «la sua risposta alle recenti tragedie nel Mediterraneo sulla solidarietà e l'equa ripartizione della responsabilità, come sancito dall'articolo 80 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)» e adottasse «un approccio europeo d'insieme», rafforzando «l'equa ripartizione delle responsabilità e la solidarietà nei confronti degli Stati membri che accolgono il maggior numero di profughi e richiedenti asilo in termini assoluti o relativi» (PE, 2015a). Nella Risoluzione si chiedeva inoltre «un più stretto coordinamento delle politiche dell'Unione e degli Stati membri nell'affrontare le cause profonde della migrazione» e si sottolineava altresì «la necessità di un approccio globale dell'UE, che rafforz[asse] la coerenza delle politiche interne ed esterne, con particolare riferimento alla politica estera e di sicurezza comune, alla politica di

sviluppo e alla politica migratoria» (ivi). In altre parole, si confermava l'urgenza di ripensare la politica migratoria dell'UE in termini più globali e sinergici (Bertoncini, 2015)²² e di promuovere una cooperazione più profonda in questo settore. Una risposta a questo invito potrebbe venire da una CR, qualora nei governi di almeno nove Stati membri si manifestasse una più forte convergenza di posizioni e una più chiara visione del problema, che tenga presente il quadro degli interessi generali e delle forze in campo, identificando gli interessi nazionali con quelli europei. Promossa da un nucleo ristretto di paesi, concordi nel superare le ristrettezze imposte dalla procedura intergovernativa che disciplina tali politiche, una CR garantirebbe un coordinamento più efficace delle iniziative e una perequazione nella distribuzione degli impegni e nell'uso delle risorse. E ciò potrebbe essere auspicato da quei paesi che condividono il maggior onere sul piano dell'accoglienza e dei flussi migratori (legali e illegali), come l'Italia, la Francia, la Germania e la Svezia²³.

Naturalmente, oltre a riformare e reimpostare gli istituti e gli strumenti giuridici e operativi esistenti, una cooperazione più stretta in questo quadro (CR), limitata ad almeno nove Stati europei, che fosse espressione di una volontà politica decisa ad avanzare sul terreno dell'integrazione in fatto di immigrazione e di diritto d'asilo, dovrebbe prendere in considerazione le conseguenze che da essa deriverebbero. In primo luogo, tale politica avrebbe delle implicazioni nel campo delle relazioni esterne poiché richiederebbe, specie sul fronte dell'immigrazione illegale, uno sforzo per definire una strategia comune di cooperazione con i paesi di origine e di transito dei flussi migratori. Ciò spingerebbe gli Stati della CR ad armonizzare taluni indirizzi della loro politica estera²⁴, pur coordinandosi con le istituzioni e i restanti paesi membri dell'UE. In secondo luogo, una cooperazione di tal fatta solleverebbe, almeno in linea di principio, l'ipotesi di comunitarizzare parte delle risorse finanziarie, col prefigurare così le linee per un bilancio unificato in materia, per sopperire con più equità alle spese di coordinamento e di mantenimento che tale politica richiederebbe nell'ambito di una CR. Se ad essa poi si affiancasse un corpo europeo di polizia frontaliere, sarebbe difficile immaginarne il funzionamento senza adeguate risorse e una certa autonomia sul piano operativo²⁵. Resta inteso che le unità così costituite sotto il cappello della CR dovrebbero necessariamente coordinarsi con le altre agenzie europee (Frontex Eurosur, Europol, Eurojust e l'Agenzia spaziale europea). Tali iniziative potrebbero pure

²² Si veda anche Carrera, Parkin, Hertog (2013).

²³ Rimangono comunque forti dubbi sulla volontà di alcuni paesi membri ad accogliere l'idea di una redistribuzione dei migranti sul territorio europeo, specie dopo le perplessità sollevate da alcuni di loro sulla recente proposta della Commissione di un'equa ripartizione delle quote dei rifugiati tra i paesi UE, predisposta sulla base dell'art. 78 del TFUE (EU COM, 2015). Anche paesi come Francia e Spagna, fra quelli più esposti a flussi migratori, non sono infatti concordi con la linea tracciata dalla Commissione Junker e sostenuta dall'AR Federica Mogherini. Il piano della Commissione prevede la ripartizione di migranti tra gli Stati membri in base a quote prestabilite, ricavate su quattro parametri: popolazione complessiva, PIL, tasso di disoccupazione e rifugiati già accolti sul territorio nazionale (EU COM, 2015, pp. 19-22).

²⁴ Una tale prospettiva di collaborazione richiederebbe uno sforzo ulteriore, che vada nella direzione di una convergenza non scontata tra le prospettive dei singoli Stati membri in fatto di politica "mediterranea". Cfr. Zajac (2015).

²⁵ L'esperienza storica potrebbe suggerire alcuni esempi, come il *Bundesgrenzschutz* (BGS) della Repubblica federale tedesca, un corpo di polizia creato appositamente nel 1951 per mantenere la sicurezza lungo le frontiere tra Est e Ovest. L'ordine pubblico nella Germania occidentale era infatti di sola competenza dei Länder. Nel 2005, dopo aver visto aumentare le proprie competenze a livello federale, il BGS è stato rinominato *Bundespolizei* (BPOL) (cfr. De Petris, 2013, pp. 731 e ss.). Sul BGS, si vedano Scholzen (2006); Mollers, Van Ooyen (2008).

portare all'istituzione di una Procura europea competente (art. 86.4, TFUE)²⁶ – per la quale è già prevista la clausola di accelerazione e quindi la possibilità di avviare una CR in materia – e di un ufficio d'investigazione europeo, ascrivendo alcune tipologie di reato all'ambito giurisdizionale penale della CR, come per esempio i reati di matrice terroristica e mafiosa²⁷. Non è poi da escludere che per rafforzare il coordinamento civile in circostanze di emergenza, si possa far ricorso a un'organizzazione comune della protezione civile, con il vantaggio di predisporre le basi di un sistema di accoglienza integrato per profughi e migranti. La stessa Strategia di sicurezza interna, suggeriva che in alcuni settori operativi coperti dalla protezione civile, l'UE dovesse «promuovere un approccio integrato per coprire le varie fasi di una crisi – prevenzione, risposta e ripristino – mediante l'attuazione dell'assistenza reciproca e della solidarietà europee» (CE, 2010b, p. 14). I trattati prevedono inoltre la possibilità di istituire un Corpo volontario europeo (CVE), di cui statuto e funzioni sarebbero soggetti alla procedura legislativa ordinaria (art. 214.5, TFUE). Il CVE infatti è stato concepito per di «inquadrare i contributi comuni dei giovani europei alle azioni di aiuto umanitario dell'Unione»²⁸.

Ad ogni modo, nel tentativo di affrontare la dimensione del fenomeno migratorio e le problematiche concernenti i sistemi di accoglienza, che superano oggettivamente le capacità di risposta dei singoli Stati membri, incidendo sulla sicurezza europea e mettendo alla prova la

²⁶ Il 17 luglio 2013 la Commissione europea, con riferimento al Trattato di Lisbona, ha presentato una proposta di regolamento istitutiva della Procura europea, in cui si prospetta la costituzione di uno “spazio giudiziario europeo” (COM, 2013). Nonostante le criticità emerse nei pareri motivati espressi dai parlamenti nazionali, specie riguardo al principio di sussidiarietà, che hanno portato all'attivazione della procedura del “cartellino giallo”, la Commissione ha ritenuto infondate le riserve espresse dalle camere degli Stati membri e ha portato avanti la proposta sottoponendola nel marzo del 2014 alla discussione in sede di Consiglio dell'Unione europea e nel Parlamento europeo. Il primo, nella sua composizione Giustizia e affari interni, ha discusso soprattutto sulle questioni della struttura dell'Ufficio, della delimitazione di compiti e competenze, e del regime dei diritti procedurali applicabile ad indagati e vittime. Il secondo invece ha adottato una risoluzione che recepisce quasi integralmente il testo della proposta. In proposito, si veda anche la *Relazione annuale 2013 in materia di sussidiarietà e proporzionalità* della Commissione (COM, 2014).

²⁷ Sebbene il TL preveda che il PE e il Consiglio, deliberando mediante procedura legislativa ordinaria, possano stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave e che abbiano una dimensione transnazionale, tuttavia l'UE ad oggi non presenta le capacità di coordinamento e gli strumenti operativi in grado di provvedere con efficacia alla «necessità di combatterli su basi comuni» (art. 83.1, TFUE). Sulla necessità di rafforzare lo SLSG, cfr. Beneyto *et al.*, 2009, pp. 100 e ss. Si vedano inoltre Herlin-Karnell, 2014 e Guild E. *et al.*, 2009.

²⁸ Oltre al CVE, contemplato dal TL, nel 1999 il PE aveva avanzato una proposta di raccomandazione al Consiglio sull'istituzione di un Corpo di pace civile europeo (CPCE). Nella relazione, preparata dalla Commissione per gli affari esteri, la sicurezza e la politica di difesa del PE, si precisava che, di fronte alla crescente instabilità e all'aumento del numero di «conflitti intrastatali con sempre maggiori implicazioni internazionali di carattere politico, economico, ecologico e militare», l'UE non poteva più «avvalersi unicamente delle risorse tradizionali associate alle strategie diplomatiche o militari», ma nella sua azione esterna avrebbe necessariamente dovuto assumere «un approccio globale inteso a creare la pace», che comprendesse «gli aiuti umanitari, la cooperazione allo sviluppo e la soluzione dei conflitti». In tal senso, gli interventi esterni dell'UE, dovevano trovare coordinamento a livello internazionale, cercando di venire in contro «ai bisogni della popolazione nella zona di conflitto; essere compatibili con la società civile e con gli altri attori sul campo; essere non violenti e distinti dalle azioni coercitive, flessibili e pratici; essere altresì in grado di contrastare fin dall'inizio l'escalation della violenza» (PE, 1999, p. 6). Oltre al suo impiego in contesti aggravati dalla presenza di conflitti armati o di guerra, la raccomandazione prevedeva che il CPCE avrebbe altresì svolto «compiti umanitari in seguito a catastrofi naturali» o a situazioni di emergenza umanitaria con funzioni di protezione civile, estendendo la propria azione a tutti i paesi membri e oltre i confini dell'Unione (ivi). La raccomandazione fu poi ripresa nel 2001 da una nuova risoluzione del PE sulla comunicazione della Commissione europea concernente la prevenzione dei conflitti (PE, 2001). Sul CPCE, Grimaldi (2004). Inoltre, Mascia (2010); L'Abate e Porta (2008); Robert, Vilby, Aiolfi, Otto (2005).

“resilienza” attuale dell’Unione, sarebbe opportuno inserire tale emergenza umanitaria nella definizione di “calamità” o “catastrofe” contemplata dalla clausola di solidarietà (art. 222.1, TFUE). Questa costituisce il Titolo VII del TFUE e prevede che l’UE e i suoi Stati membri agiscano «congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una *calamità* naturale o provocata dall’uomo» (art. 222.1, TFUE)²⁹. In tal caso «l’Unione mobilita tutti gli strumenti di cui dispone, inclusi i mezzi militari messi a sua disposizione dagli Stati membri» (ivi). La modalità di attuazione della clausola è stata poi definita da una decisione del Consiglio, emessa su richiesta della Commissione e dell’AR, come previsto dall’art. 222.3 (CUE, 2014a). Resta inteso che la “mobilitazione” dell’UE a favore del paese colpito da calamità³⁰, può attuarsi solo su richiesta delle autorità politiche dello Stato interessato qualora, «dopo essersi avvalso delle possibilità offerte dai mezzi e dagli strumenti esistenti a livello nazionale e dell’Unione», ritenga «che la crisi oltrepassi chiaramente le capacità di risposta di cui dispone» (*ibid.*, art. 4.1) e che questa possa essere conseguita meglio a livello dell’UE. Ciò constatato, le istituzioni europee «possono adottare misure in base al principio di sussidiarietà sancito dall’art. 5 del trattato sull’Unione europea» (*ibid.*, considerazione n. 20). A questo proposito, l’art. 222 del TFUE potrebbe rafforzare e, in parte “istituzionalizzare”, la solidarietà espressa negli artt. 78.3 e 80 del TFUE concernenti le politiche relative ai controlli alle frontiere, all’asilo e all’immigrazione, sia grazie a strumenti come il “Meccanismo unionale di protezione civile” (PE/CUE, 2013), previsto dalla decisione del CUE in merito alle modalità di applicazione della clausola di solidarietà (CUE, 2014a, considerazione n. 5), sia avvalendosi del principio di sussidiarietà, su cui eventualmente ipotizzare la costituzione di una CR sul piano operativo in questo settore.

La comunicazione della Commissione sulla *La strategia di sicurezza interna dell’UE in azione: cinque tappe verso un’Europa più sicura* (COM, 2010), aveva già posto l’obiettivo di aumentare le capacità di reazione dell’UE in caso di calamità attraverso una serie di azioni, tra cui il pieno ricorso alla clausola di solidarietà (ivi, p. 32, azione 1). Secondo il Consiglio Giustizia e affari interni del febbraio 2011 ciò avrebbe aumentato «la resilienza dell’Europa alle crisi e alle catastrofi», rafforzando «ulteriormente la libertà, la sicurezza e la giustizia dell’Unione», come appunto successivamente ribadito dalla decisione del CUE, 2014 (cons. n. 15).

Il principio di solidarietà in fatto di politica migratoria (art. 80, TFUE), sostenuto dal principio di sussidiarietà, e l’estensione del significato di “catastrofe”, contemplato dalla clausola di solidarietà (art. 222, TFUE), alle crisi umanitarie, potrebbero offrire il terreno giuridico su cui

²⁹ Il corsivo è di chi scrive.

³⁰ Il termine calamità, definito dall’art. 222 del TFUE, si associa a quello di “catastrofe” indicato come “campo d’applicazione” della clausola dall’art. 2 della decisione del Consiglio sulle modalità di applicazione della stessa. La definizione “catastrofe” presente nel documento è circoscritta a «qualsiasi situazione che colpisce o rischia di colpire gravemente le persone, l’ambiente o i beni, compreso il patrimonio culturale» di uno Stato membro (*ibid.*, art. 3.a). In tal modo, la norma assume una valenza generica di difficile interpretazione ed elude più specifici ambiti d’intervento. Tuttavia, contemplando tra le definizioni anche il termine “crisi”, intendendo «una catastrofe o un attacco terroristico con una tale ampiezza di impatto o rilevanza politica da richiedere un coordinamento e una risposta strategici tempestivi a livello politico dell’Unione» (*ibid.*, art. 3.c), il documento consente in via ipotetica di allargare lo spettro d’applicazione della clausola. In questo senso e viste le proporzioni, l’impatto, le conseguenze economiche, le ricadute sociali e politiche e l’insostenibilità a livello nazionale dei flussi migratori, cui è connesso il rischio di infiltrazioni terroristiche, sarebbe opportuno prevedere una nuova classificazione dei casi d’applicazione della clausola, inserendo tra le definizioni anche quella di “catastrofe umanitaria”.

concertare il consenso di alcuni Stati europei nella prospettiva di avviare un approfondimento delle politiche relative all'immigrazione, all'asilo e alla gestione delle frontiere attraverso una CR.

Ad ogni modo, la decisione di instaurare una CR resta nelle mani dei soli governi nazionali e, più precisamente, dipende dalla volontà di almeno nove di essi. Ad oggi nessuno Stato dell'UE ha mostrato l'intenzione di servirsi della CR per completare sul piano giuridico e operativo lo SLSC, in parte per la lenta ma progressiva comunitarizzazione dell'ex terzo pilastro, in parte per le resistenze legittime che per loro natura i governi mostrano nel devolvere all'UE competenze che riguardano la sicurezza e il controllo dei confini nazionali³¹. Resta il fatto che le recenti deliberazioni del CE vanno nella medesima direzione, seppur cautamente, e tendono a confermare la necessità di «intensificare la cooperazione operativa» e di «rafforzare il ruolo delle varie agenzie dell'UE», assicurando l'uso strategico dei suoi fondi (CE, 2014, pp. 1-4). Inoltre ribadiscono l'urgenza che l'Unione si doti «di una politica efficace e ben gestita in materia di migrazione, asilo e frontiere, guidata dai principi di solidarietà ed equa condivisione delle responsabilità sanciti dal trattato» (ivi).

Prima di portare l'attenzione al di fuori dell'UE, per indagare le questioni inerenti alla sicurezza esterna e alla difesa, pare opportuno ricordare ancora il contributo che il Trattato di Prüm (2005), soprannominato Schengen II e sottoscritto al di fuori dei trattati per mezzo di accordi internazionali, ha saputo portato all'integrazione in termini di vantaggio (Luif, 2007; Scuto, *cit.*, 143 e ss.). Esso fu firmato da sette Stati membri dell'UE (Austria, Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Spagna e Paesi Bassi) con l'intenzione di rafforzare la cooperazione di polizia nel campo della lotta al terrorismo, alla criminalità transfrontaliera e all'immigrazione clandestina. Il trattato indicava chiaramente l'obiettivo di trasferire le disposizioni della convenzione nel quadro giuridico dell'UE (art. 1.4), dopo un primo periodo di rodaggio. Contestualmente alla sua incorporazione nel diritto comunitario nel 2008 (CUE, 2008), la convenzione fece confluire nella normativa europea le disposizioni concernenti lo scambio di dati relativi a DNA e impronte digitali e quello di informazioni su persone inquisite, approfondendo di fatto l'integrazione in questo campo. Il trattato inoltre contemplava la possibilità di formare squadre di polizia comuni nonché «altre forme [non specificate] di intervento comuni, all'interno delle quali funzionari o altri agenti

³¹ Di fronte a tali difficoltà, è interessante osservare come gli Stati Uniti abbiano costituito un dipartimento simile solo di recente, nel 2002. In realtà esistevano già alcune Agenzie incaricate di soprintendere all'immigrazione, mentre il Dipartimento degli interni, creato nel 1849, aveva competenze limitate alla preservazione del territorio, ai parchi naturali e alle riserve indiane. In seguito agli attentati dell'11 settembre 2001 il governo decise di creare un Dipartimento di sicurezza interna per coordinare gli sforzi in tale settore e contrastare il terrorismo (HSA, 2002). Il nuovo dipartimento, accorpando sicurezza interna ed esterna a livello federale, assorbì il precedente Servizio d'immigrazione e naturalizzazione, l'Agenzia preposta all'immigrazione e al rafforzamento dei confini interni e quella della protezione dei confini interni ed esterni, razionalizzando l'organizzazione della sicurezza nazionale. Ciò si rivelò in parte funzionale alla gestione dell'immigrazione illegale e servì di risposta alle crescenti difficoltà degli Stati federati di fronteggiare l'afflusso clandestino di immigrati provenienti dai confini meridionali. Nel 2010, per contrastare la criminalità transfrontaliera, il contrabbando e il traffico di droga, l'amministrazione Obama stanziò 500 milioni di dollari, rafforzando la sicurezza dei confini e le attività di polizia (HSFS, 2010). A tal fine, opera alle dipendenze del Dipartimento la *United States Border Patrol* (USBP), un'agenzia fondata nel 1924 e accresciuta nel 2006 con nuove capacità aeree e navali e composta da più di 20000 agenti federali impiegati nel controllo delle frontiere. Di norma, negli Stati federali la disciplina di tale materia rientra nelle competenze del governo centrale. In proposito si ricorda che la scelta del sistema federale in Australia fu in gran parte determinata proprio dalla necessità di porre sotto il controllo di un'autorità centrale le questioni inerenti all'immigrazione (IRA, 1901). Si vedano Wheare (1997); Bowie and Friedrich (1954).

di autorità pubblica, designati dalle Parti contraenti» avrebbero potuto partecipare «agli interventi sul territorio di un'altra Parte contraente» per prestare «mutua assistenza in occasione di manifestazioni di massa, catastrofi ed altre gravi calamità» (artt. 24, 26). In altri termini, la convenzione di Prüm, realizzando un'integrazione differenziata esterna al diritto UE, ha permesso, una volta recepita nei trattati, di rafforzare in questo delicato settore la cooperazione tra gli Stati membri, altrimenti difficile da conseguire, e di promuovere la prospettiva della condivisione di informazioni sensibili per incrementare il livello di sicurezza comune.

6. La sicurezza nel quadro della PESC/PSDC. Problematiche e recenti evoluzioni

L'UE si è dimostrata spesso un attore passivo della politica internazionale. Nonostante la costituzione della PESC e della PSDC, negli ultimi vent'anni, essa si è quasi sempre presentata sulla scena globale come una potenza divisa. La pluralità delle linee di politica estera, espressione dei suoi Stati membri, ha pressoché paralizzato qualunque sostanziale iniziativa congiunta per garantire la sicurezza internazionale in funzione della propria (Howorth, 2014). Benché non si possano negare i successi conseguiti nell'ambito della PSDC riguardo alle missioni militari e civili per stabilizzare scenari di crisi e promuovere la pace e la democrazia, tuttavia si deve anche rilevare la modestia degli interventi e l'esiguo impiego di risorse economiche, civili e militari³². Inoltre, l'iniziativa europea in questi contesti è sempre accompagnata da un'ampia condivisione politica e rimane quindi marginale rispetto a prese di posizione più decise che potrebbero far emergere, di fronte a quelle assunte da altri attori della sicurezza internazionale, una prospettiva europea originale e indipendente. La natura intergovernativa della PESC/PSDC limita consistentemente la capacità d'iniziativa dell'UE, riducendone la portata operativa e di conseguenza il peso politico (Diedrichs, 2011; Foradori, 2010; Missiroli e Pansa, 2007)³³.

La recente crisi di Crimea ha messo nuovamente in evidenza tali limiti. L'UE infatti non è riuscita a imporsi come mediatore credibile fra le parti coinvolte né tanto meno è stata capace di concertare un'azione politica forte e tempestiva, al di là delle dichiarazioni espresse individualmente dai capi di Stato e di governo o delle posizioni comuni riscontrabili nelle note dell'AR e del presidente del CE (Levi, 2014). L'UE ha denunciato all'unanimità la decisione russa di usare le forze armate in Crimea, che minacciavano l'integrità territoriale dell'Ucraina (CUE, 2014b), ma le sue risposte alla crisi sono state tardive. L'assenza di un "decisore politico europeo" nonché la mancanza di una reale convergenza degli interessi nazionali ha di fatto impedito all'UE di agire per tempo rispetto ai fatti che hanno travolto un paese, la cui rilevanza geopolitica deriva dalla sua posizione strategica, che si configura a cavallo di due sfere di influenza (Rossolillo, 2009, p. 345, II). L'UE si era infatti mostrata impotente già nel 2013, quando in Ucraina si delineò la frattura tra filorussi ed europeisti, accentuatasi in seguito alle manifestazioni proeuropee del movimento *Euromaidan*, scatenate dalla decisione dell'ex presidente ucraino Viktor Janukovyč di sospendere

³² Per un profilo politico-istituzionale e operativo della PSDC cfr. Di Camillo, Miranda (2012).

³³ Per un dibattito sulle linee di riforma della PSDC, si rinvia a Marrone e Nones (2013), in cui l'analisi si articola su quattro assi principali: quello militare, quello istituzionale, quello tecnico-scientifico e quello industriale. Sul ruolo delle istituzioni europee invece cfr. Marrone e Ungaro (2014). Si segnala inoltre Blockmans e Faleg (2015).

l'accordo di associazione con l'UE³⁴. Solo nell'agosto 2014, dopo i fatti di Crimea, l'Unione ha agito sul fronte economico, imponendo alla Russia alcune sanzioni sul mercato delle armi e delle tecnologie sensibili nei settori delle energie. Diversamente, fin da subito, il valzer delle diplomazie nazionali con in testa la Germania ha mostrato il dinamismo dei governi europei, ciascuno sollecitato dalla crisi nei propri particolari interessi. Più recentemente, il vertice di Minsk del 11 febbraio 2015 ha confermato questa tendenza, trovando riuniti al tavolo delle trattative per "il cessate il fuoco" in Ucraina, insieme al presidente Russo, Vladimir Putin, e a quello ucraino, Petro Porošenko, solo i *leader* di Francia e Germania. Infatti, oltre al presidente François Hollande e al cancelliere Angela Merkel non erano presenti altri capi di Stato e di governo europei né tanto meno i rappresentanti delle istituzioni europee, il Presidente del CE, Donald Tusk, e il vice presidente della Commissione europea e AR, Federica Mogherini, responsabili per la politica estera dell'UE. La frammentazione ha impedito all'UE di affrontare in maniera dinamica l'evoluzione della crisi che nel frattempo si era allargata, assumendo le proporzioni di una guerra civile. A questo quadro vanno poi aggiunte le conseguenze sul piano delle forniture energetiche e le gravi ricadute per l'economia europea ad esso seguite (CE, 2014, p. 9). Un'altra fonte di imbarazzo per l'UE proviene dalle dichiarazioni del presidente Porošenko, in cui da un lato si ribadisce l'intenzione dell'Ucraina di non voler rinunciare alla Crimea, dall'altro si fa esplicita ammissione di europeismo, affermando che il paese è pronto a firmare l'accordo di associazione economica in vista dell'adesione all'UE (Porošenko, 2014)³⁵.

Dunque, nel caso dell'Ucraina, pare evidente ancora una volta come l'UE sia riuscita a esercitare la propria forza attrattiva, economica e democratica di "forza gentile" (Padoa-Schioppa, 2001; Damro, 2012) e di "potenza civile" (Telò, *cit.*) e "tranquilla" (Todorov, 2003), senza riuscire però a governare i propri successi, conferendo loro la coerenza di un disegno politico e strategico organico e unitario. Di fronte alla difficoltà oggettiva che l'UE ha mostrato in passato e continua ad avere nei modi con cui affronta le crisi internazionali e le grandi sfide globali, viene spontaneo chiedersi quali siano state le iniziative per colmare le carenze dell'integrazione nell'ambito della sicurezza esterna e della difesa³⁶. Negli ultimi tempi e da più parti, come si è detto, si è avvertita la necessità di dover procedere verso un maggiore coordinamento fra politica interna ed esterna (CE, 2014); ma si è fatta altresì sentire l'esigenza di dover rafforzare la PESC/PSDC, attraverso sistemi di cooperazione che comportino un'integrazione più profonda (Schulz, 2014). In tale direzione va anche la recente dichiarazione del presidente della Commissione europea Jean-

³⁴ Va ricordato che nel 2005, per ridurre la permeabilità del confine europeo sud-orientale, l'UE aveva avviato una missione civile di polizia nell'ambito della Politica europea di sicurezza e difesa (PESD) al confine tra Repubblica moldava, Ucraina e Romania (EUBAM Moldavia e Ucraina), per coadiuvare nelle operazioni di monitoraggio delle frontiere le agenzie nazionali dei due paesi non comunitari. Si trattava di controllare una linea di confine di circa 1200 km, attraverso cui si era registrato un alto flusso di traffici illegali e di attraversamenti clandestini (EUBAM, 2011). Oltre a impegnarsi sul fronte operativo con una missione PESD, le istituzioni europee decisero contestualmente di avviare i primi passi di una politica di avvicinamento verso l'Ucraina, in vista di un suo auspicato ingresso nell'UE (PE, 2005), interrottasi bruscamente con l'elezione del presidente filorusso Janukovyč.

³⁵ Nel discorso di Porošenko è possibile isolare due concetti che riassumono la posizione ufficiale del governo ucraino: «Russia occupied Crimea, which was, is, and will be Ukrainian soil» e «European choice of Ukraine is the heart of our national ideal».

³⁶ Sulla situazione ucraina, Cappelluti (2014; 2013). Inoltre, sulle sfide del semestre di presidenza italiana dell'UE, Camporini (2014) e Menotti (2014).

Claude Juncker, che, in risposta alla minaccia russa, ha riproposto all'attenzione delle istituzioni europee l'annosa e dibattuta questione di un esercito europeo³⁷.

L'idea di avviare una cooperazione più stretta nel settore della difesa europea – quando ancora il regime della CR era ad esso precluso in forza del trattato di Nizza, che ne prevedeva l'applicazione al solo ambito della PESC (cfr. Bonvicini e Gasparini, *cit.*; Missiroli, 2000) – fu avanzata la prima volta durante il mini vertice di Bruxelles nel 2003. Alla sua conclusione, i capi di Stato e di governo di Germania, Francia, Belgio e Lussemburgo firmarono una dichiarazione in cui si manifestava tale intenzione³⁸. L'idea derivava dal rapporto finale del “*Working Group VIII*” della Convenzione, impegnata a redigere un progetto di trattato costituzionale europeo, in cui si introduceva il concetto di “eurozona” della difesa (WG VIII, 2002)³⁹. Intesa come una *closer cooperation*, essa avrebbe dovuto riprendere il modello dell'Unione economica e monetaria (UEM) (*ibid.* p. 21). Il promotore del vertice fu il primo ministro belga Guy Verhofstadt che, a un mese dall'inizio della Seconda guerra del Golfo e quasi al termine dei lavori della Convenzione (cfr. Spini, 2003), decise di organizzare un incontro fra i *leader* degli Stati che non avevano preso parte alla coalizione guidata dagli Stati Uniti per condurre l'offensiva contro l'Iraq di Saddam Hussein. L'obiettivo era quello di vagliare l'ipotesi di una CR sul piano della difesa militare con la speranza che la Convenzione passasse il concetto di una difesa unica europea (*European Security and Defence Union - ESDU*), contenuto nella clausola di solidarietà elaborata dal WG (*ibid.*, p. 21). Si trattava di una proposta avanzata, che puntava sulla flessibilità per rendere più dinamica l'UE nel settore della difesa: per un verso potenziando le caratteristiche della CR, per un altro spingendo verso la creazione di un «core Europe model» (Vázquez Muñoz, 2003, pp. 4-5). Il documento del WG oltre a estendere la CR a questo campo, proponeva l'uso della maggioranza qualificata per la sua instaurazione, l'abbassamento del numero di Stati occorrenti alla sua costituzione e procedure di decisione rapide (*ibid.*, p. 19).

Le riflessioni andavano oltre e prendevano in considerazione la possibilità di una interazione tra ESDU e PESD (collegate e interdipendenti), facendo perno sul concetto di flessibilità e proponendo un'ampia combinazione di strumenti *case-by-case* che andavano dall'astensione costruttiva alla CR e comprendevano sia aspetti strategici (*solidarity clause, collective defence clause* ecc.) sia tattici (*capabilities and armaments*) (*ibid.*, pp. 15-25). Dunque, per i *leader* guidati da Verhofstadt⁴⁰, qualora fosse stata recepita dal nuovo trattato costituzionale, la ESDU avrebbe consentito un approfondimento dell'integrazione nell'ambito della difesa con la formazione di un nucleo di Stati decisi a proseguire su quel terreno. Tale prospettiva emerge dalla dichiarazione congiunta, in cui i rappresentanti dei quattro paesi affermavano: «*we wish to pursue with interested States, we believe the vocation of the ESDU should be to gather those member states that*

³⁷ La dichiarazione dell'8 marzo 2015 è stata pubblicata sul giornale domenicale tedesco “Welt am Sonntag”.

³⁸ La dichiarazione fu firmata da Jacques Chirac, Gerhard Schröder, Guy Verhofstadt e Jean-Claude Juncker a Bruxelles il 29 aprile 2003. Cfr. Missiroli (2003, pp. 76-80). Sulla PESC/PESD cfr. Dietrichs, *cit.*; Foradori, *cit.*; Andreatta (2007); Missiroli e Pansa, *cit.*; Clementi (2004). Inoltre, per una prospettiva di sviluppo della PESD, Quille, Gasparini (2005).

³⁹ Il rapporto del WG VIII era stato preceduto da un contributo di Dominique de Villepin e Joschka Fischer, membri della Convenzione, che riassumeva le proposte congiunte franco-tedesche per la Convenzione europea nel settore della politica europea in materia di sicurezza e difesa. Nel documento si affermava l'intenzione di estendere la CR a questo settore. Cfr. Villepin e Fischer (2002, p. 3); inoltre Mittag (2002).

⁴⁰ Sulle sue posizioni, cfr. Verhofstadt (2006, pp. 65-66).

are ready to go faster and further in strengthening their defence cooperation» (Missiroli, 2003, p. 77). Tuttavia, l'iniziativa non ebbe successo, in parte per l'assenza delle disposizioni normative necessarie, in parte per la prudenza franco-tedesca – Chirac e Schröder infatti paventavano uno strappo con Washington e temevano di urtare la sensibilità degli altri paesi dell'UE –, in parte per il rapido mutare degli equilibri politici scossi dal risultato negativo dei referendum in Francia e nei Paesi Bassi, che nel 2005 respingevano il trattato costituzionale.

All'iniziativa di Verhofstadt si deve aggiungere quella più recente del gruppo di lavoro Westerwelle, un gruppo informale, costituitosi nel marzo 2012 su iniziativa dell'omonimo ministro degli Affari Esteri tedesco, cui parteciparono i ministri degli esteri di Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo e Spagna. Dal rapporto finale emerge la convinzione comune che si dovesse proseguire sulla via dell'approfondimento, potenziando nel suo complesso la *governance* europea (FR, 2012). A questo proposito, oltre a ribadire la centralità dell'UEM, il documento proponeva alcune raccomandazioni sostanziali nell'ambito della PESC/PSDC, tra cui una maggiore coerenza dell'azione del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) e l'aumento delle responsabilità dell'AR, incentivandone il ruolo di figura coordinatrice fra l'attività della Commissione e quella del Consiglio nel settore esteri e difesa. La novità più interessante, però, riguardava la politica di sicurezza e difesa sulla quale il gruppo prendeva in considerazione la possibilità di promuovere una CSP. Sul lungo periodo inoltre il gruppo auspicava un'estensione del voto a maggioranza nella PESC/PSDC o quanto meno l'uso della "astensione costruttiva"⁴¹. La prospettiva era infatti quella di realizzare una politica europea di difesa, una graduale integrazione della sua industria e del mercato, con l'istituzione – solo «*for some members of the Group*» (*ibid.*, p. 7) – di un esercito europeo. Infine, nella sfera della giustizia e degli affari interni incoraggiava un progressivo rafforzamento della protezione dei controlli alla frontiera esterna dell'area Schengen, con la creazione di un visto europeo (*European Visa*) e di una polizia europea di frontiera (*European Border Police*) (*ibid.*, pp. 6-7).

Nonostante il gruppo Westerwelle avesse rilanciato la prospettiva di un'integrazione nel campo della difesa, a partire dagli strumenti previsti dai trattati, il CE di dicembre 2013 non sembra aver colto la sfida lanciata in sede informale dai rispettivi ministri degli Esteri, rinunciando a compiere sostanziali passi in avanti. Anzi, il CE sulla Difesa confermava il *trend* precedente, tracciando alcune linee programmatiche per potenziare il settore: 1) aumentare l'efficienza, la visibilità e l'impatto delle PSDC; 2) migliorare lo sviluppo delle capacità militari; 3) rafforzare l'industria europea della difesa (EC, 2013). In sostanza il CE restava impigliato nei tecnicismi, concentrandosi sul coordinamento generale degli Stati membri nel campo del reperimento delle risorse militari, della cooperazione in ambito PSDC e in quello dello sviluppo dell'industria e del mercato degli armamenti. Di fatto il Consiglio europeo si limitava a stabilire accordi settoriali senza ripensare in termini nuovi il quadro generale, tralasciando così di affrontare il nodo della questione che la crisi di Crimea avrebbe riproposto con gravità e urgenza meno di due mesi dopo. La repentina occupazione di Sinferopoli da parte della Russia vanificava le buone intenzioni del CE e rimetteva

⁴¹ Al riguardo è utile ricordare che già il Rapporto Tindemans aveva previsto l'estensione del voto a maggioranza per la politica estera comune, proponendo che nei settori delle relazioni con l'estero, in cui gli Stati prendevano l'impegno di perseguire una politica comune, essi dovessero giungere ad una decisione affinché affrontassero le crisi con un'azione rapida. «Ciò implica[va] che, [...], l'opinione minoritaria [dovesse], in questi settori precisi, uniformarsi alle opinioni della maggioranza al termine dei dibattiti» (COM, 1976, C-2b).

l'UE di fronte alle proprie responsabilità internazionali (Levi, 2014). Tali limiti invece erano stati colti con chiarezza dal PE, che già in vista della riunione del CE di dicembre aveva presentato a nome dei gruppi politici del PPE, dell'ALDE e dei S&D una proposta di risoluzione, in cui emergeva una visione più ampia del ruolo internazionale dell'UE e in cui si auspicavano soluzioni più coraggiose e radicali. «In un contesto geostrategico instabile e in rapida evoluzione, caratterizzato dall'emergere di sfide in termini di sicurezza, dal riorientamento della politica statunitense verso la regione dell'Asia e del Pacifico e dalle conseguenze della crisi finanziaria, è necessario», si legge nella risoluzione, che l'UE «si assuma le proprie responsabilità quale credibile garante della sicurezza dotato di una vera autonomia strategica, in particolare nei paesi vicini, con l'effetto di rafforzare la propria stessa sicurezza» (PE, 2013b, par. F).

Il PE riteneva fosse ormai giunto il momento di servirsi degli strumenti che i trattati mettevano a disposizione per accentuare la flessibilità e consentire così un'accelerazione dell'integrazione in questo contesto. Ed era «del parere che, al fine di affrontare le questioni di cui sopra, i capi di Stato e di governo dell'Unione [dovessero] cogliere l'opportunità offerta dal Consiglio di dicembre 2013 per assumere una chiara posizione a favore di un sistema di difesa europeo più forte; [...] e chiede[va] agli Stati membri di mostrarsi molto più ambiziosi in relazione al processo di messa in comune e condivisione» (*ibid.*, par. 13 e 21). Perciò invitava il CE ad avvalersi concretamente della CSP e del fondo iniziale per accedere al bilancio dell'Unione e finanziare così iniziative in ambito PESC (TUE, art. 41.3)⁴². Suggeriva inoltre allo stesso di definire gli obiettivi e le priorità dell'Unione stabilendo una «tabella di marcia, dotata di un calendario, per approfondire la cooperazione in materia di difesa (con un libro bianco che serv[isse] da quadro per riflettere sui processi nazionali)» (PE, 2013b, par. 17 e 18)⁴³. Il PE invitava infine il CE «a impegnarsi a favore di una cooperazione rafforzata nel settore degli armamenti, in particolare conferendo all'AED i poteri necessari a svolgere pienamente il suo ruolo» (*ibid.*, par. 19). In conclusione, l'assemblea dei cittadini europei si dichiarava «profondamente preoccupata per la situazione politica in Ucraina all'indomani del vertice di Vilnius e invitava il CE ad affrontare il problema» (*ibid.*, par. 25). Per tutte queste ragioni la risoluzione del PE proponeva la creazione di un Consiglio dei ministri della Difesa per assicurare alle questioni da essa sollevate il peso che meritavano (*ibid.*, par. 23).

⁴² Occorre ricordare che il TL ha modificato il meccanismo di finanziamento delle missioni PSDC indicate agli artt. 42.1 e 43, agevolando l'avvio di iniziative in ambito PESC/PSDC (art. 41.3, TUE). Anzitutto, nel caso di missioni considerate urgenti, il Consiglio può stabilire le procedure specifiche per il rapido accesso agli stanziamenti del bilancio comunitario, dopo aver consultato il PE. Nel caso poi che dette missioni non possano essere finanziate dal bilancio dell'UE, il Consiglio autorizza l'AR ad avvalersi del cosiddetto "fondo iniziale", costituito dai contributi degli Stati membri. In questo modo, l'AR può avviare d'urgenza i preparativi delle missioni, decidendo in merito alle dotazioni finanziarie del fondo e alla modalità di gestione e di controllo finanziario. Su tali passaggi, il Consiglio è chiamato a esprimersi a maggioranza qualificata (Di Camillo, Miranda *cit.*, pp. 67-69).

⁴³ Più in generale, l'idea di un Libro bianco sui problemi della difesa, della sicurezza, della gestione delle crisi e delle missioni umanitarie che combini insieme capacità e obiettivi strategici dell'UE, dovrebbe essere una priorità della politica europea. Come già suggerito nelle raccomandazioni politiche di uno studio dell'Istituto Affari Internazionali (IAI) del 2010, un Libro bianco sulla difesa europea dovrebbe tendere a «spiegare chiaramente gli scopi strategici dell'UE; identificare le capacità e le carenze esistenti; definire le misure per rimediare a queste ultime» (Greco, Pirozzi, Silvestri, 2010, pp. 15 e ss.; pp. 84-85). Il documento, inoltre, dovrebbe «contribuire a identificare e chiarire i necessari collegamenti operativi e politici tra il meccanismo della PESC e le altre istituzioni dell'UE, le linee di comando e di comunicazione, e i meccanismi di finanziamento» (*ibid.*, pp. 84-85).

Il PE si è mostrato più lungimirante del CE in merito alle questioni che sottendono alla necessità di dotare l'UE di una politica estera e di difesa in grado di garantirne la sicurezza. Ciò nondimeno, come si è visto nel caso del gruppo Westerwelle, l'idea di approfondire tali politiche non appare più un tema interdetto dalla politica di vertice o dagli stessi rappresentanti dei governi degli Stati membri, come il discorso del sottosegretario italiano alla Difesa, Domenico Rossi, ha dimostrato nel marzo 2014, durante la conferenza annuale dell'AED. Nel suo intervento, Rossi sottolineava come fosse ormai inevitabile «affrontare il tema della reale cooperazione, nell'acquisizione, nel mantenimento e nell'impiego di capacità operative, fondamentali per le forze armate europee» (Rossi, 2014). Da ciò riteneva che una vera cooperazione dovesse prevedere «un consapevole e circoscritto superamento della piena sovranità in tema di difesa»; in altre parole egli argomentava come fosse necessario compiere un passo simile a quelli già realizzati in ambito economico e monetario. Di fronte al panorama strategico internazionale, Rossi considerava ormai maturo il tempo di dover «procedere con coraggio, affrontando apertamente le questioni che blocca[va]no il percorso verso una politica di sicurezza e difesa comune», chiamando «in causa direttamente la questione della cessione di sovranità», intesa come «il punto centrale da affrontare» (ivi).

Sulla scorta delle esperienze passate e di queste ultime considerazioni, che aprono uno spiraglio di approfondimento intorno al tema della sicurezza e della difesa europea, è possibile avanzare alcune riflessioni sui limiti dell'integrazione in questo campo e sulle opportunità che le cooperazioni previste dai trattati hanno di rilanciarlo, contribuendo a rafforzare il ruolo internazionale dell'UE. In primo luogo, dunque, rivolgiamo la nostra attenzione alla CSP, pensata proprio per la difesa europea, concentrandoci su alcune proposte dirette a concretizzarne i postulati.

La CSP, istituita con il TL, in linea teorica consente di stabilire entro il quadro giuridico dell'UE un regime di stretta cooperazione nel settore della difesa militare. Ciò nondimeno, la complessa articolazione normativa e la vaghezza dei criteri stabiliti, che lasciano molto spazio all'interpretazione (Missiroli, 2009, p. 133), paiono aver dissuaso gli Stati membri dal servirsene⁴⁴. L'art. 1 del Protocollo n. 10 allegato al TL fissa i due obiettivi principali della CSP, che supportano pure le ragioni di interesse comune – previste dal titolo V, capo II del TUE – per cui possa e/o debba instaurarsi detta cooperazione per volontà di quegli Stati più desiderosi di condividere gli sforzi sul piano della PSDC. Il primo, in parte già raggiunto, è quello di fornire o di contribuire a comporre a titolo nazionale unità di combattimento (*EU Battlegroup*) da impegnare nelle missioni previste dagli artt. 42.1 e 43 del TUE (art. 1.b, Prot. 10). Queste unità che devono essere autonome da un punto di vista operativo, dotate cioè di supporto logistico e di trasporto, non sono permanenti ma vengono composte *ad hoc*, per coprire le necessità della PSDC – nonché per rispondere eventualmente alle richieste dell'ONU, della NATO e dell'OSCE – ed essere inquadrare nella lista delle forze disponibili⁴⁵. Il secondo obiettivo è quello di procedere più intensamente allo

⁴⁴ Sulle ragioni che hanno indebolito l'ipotesi di avviare la CSP, cfr. Bonvicini, *cit.* Resta, comunque, la proposta avanzata nel settembre 2011 all'AR dai governi di Francia, Italia, Germania, Polonia e Spagna di avviare una CSP per la realizzazione di un quartier generale operativo dell'UE. Nonostante l'impulso dato in questa direzione dalla Polonia, durante il suo semestre di presidenza del Consiglio dell'Unione europea, la CSP è rimasta sulla carta (Daviddi, *cit.*, pp. 143).

⁴⁵ I *Battlegroups* (Gruppi tattici) sono unità di reazione rapida composte da circa 1.500-2.500 uomini e formate da contingenti nazionali oppure multinazionali sotto la responsabilità di una nazione-quadro. Queste unità possono essere impiegate in operazioni di intervento rapido e/o a supporto iniziale del dispiegamento di altre

sviluppo delle risorse, spingendo gli Stati membri che ne abbiano intenzione a rafforzare il loro impegno in fatto di difesa (disponibilità, dispiegamento e sostenibilità delle forze), nella prospettiva di raggiungere una maggiore sinergia e uniformità tra i paesi membri sul piano delle dotazioni militari e della capacità operativa. A tal fine, gli Stati UE inseriti nel quadro di una CSP si impegneranno a partecipare più attivamente «ai principali programmi europei di equipaggiamento e all'attività dell'Agenzia [europea di difesa] nel settore dello sviluppo delle capacità di difesa, della ricerca, dell'acquisizione e degli armamenti» (art. 1.a, Prot. 10).

Per far ciò, però, essi dovranno prima soddisfare i criteri definiti dall'art 2 del Protocollo, propedeutici agli obiettivi contenuti nell'art. 1. Gli Stati membri di una costituita CSP dovranno quindi: a) cooperare prima di tutto per «conseguire obiettivi concordati riguardanti il livello delle spese» in ambito militare, portando a una certa convergenza i bilanci nazionali in materia «alla luce dell'ambiente di sicurezza e delle responsabilità internazionali dell'UE» (art. 2.a, Prot. 10); b) armonizzare «l'identificazione dei bisogni militari» e promuovere la cooperazione riguardo alla formazione e alla logistica (art. 2.b, Prot. 10); c) rafforzare «la disponibilità, l'interoperabilità, la flessibilità e la schierabilità delle forze» anche «riesaminando le loro procedure decisionali nazionali» (art. 2.c, Prot. 10); d) assicurare la continuità nella cooperazione «senza pregiudizi» con la NATO (art. 2.d, Prot. 10); e) partecipare «allo sviluppo di programmi comuni o europei di equipaggiamento di vasta portata nel quadro» dell'AED (art. 2.e, Prot. 10).

All'indomani dell'entrata in vigore del TL e alla luce delle condizioni suddette, che non escludono l'opportunità e l'occasionalità di procedere verso una più stretta integrazione nel campo della difesa, Sven Biscop e Jo Coelmont pubblicavano un saggio sulle potenzialità della CSP. Essi cercavano di individuare alcune modalità per implementare il livello di cooperazione tra i paesi membri in questo ambito, partendo da un'analisi delle possibilità reali che la CSP offriva. Alla luce di quanto dichiarato nel Protocollo n. 10 del TL, relativo ai criteri vincolanti della CSP, fissati per la partecipazione degli Stati membri, lo studio di Biscop e Coelmont provava a tradurre gli articoli del Protocollo in concreti propositi di realizzazione. Individuate le capacità finanziarie di investimento dei singoli Stati nel campo della difesa (*Criteria for Participation: Realist but Real*) (Biscop e Coelmont, 2010a, pp. 6-8), tali da soddisfare l'art. 2 del Protocollo, il saggio proponeva di rafforzare la cooperazione attraverso la costituzione di una Conferenza permanente sulla capacità operativa e sul dispiegamento delle forze (*PSDC as a Permanent Capability Generation Conference*). L'idea proveniva dall'esperienza della prima *Force-Generation Conference*, stabilita nel 2007 in occasione della preparazione della missione militare PESD in Chad (EUFOR Tchad/RCA) (Seibert, 2010, pp. 16-17). Al riguardo, gli studiosi individuavano nell'AED l'istituto più congeniale per procedere alla definizione di un piano di investimento concordato e coordinato nel settore

missioni PSDC. I primi tre gruppi tattici sono stati forniti nel 2005 da Francia, Italia e Regno Unito. Nel 2007 il sistema dei Gruppi tattici ha raggiunto la piena capacità operativa, che prevede la disponibilità e il potenziale impiego simultaneo di due *Battlegroups*. Essi devono essere dispiegabili entro 10 giorni dalla decisione politica e sostenibili sul campo fino a 120 giorni (cfr. Daviddi, *cit.*, pp. 122 e ss.). Ad oggi, i Gruppi tattici non sono mai stati impiegati. Secondo Angelien Eijnsink, deputato della Tweede Kamer dei Paesi Bassi e capo della delegazione olandese alla Conferenza interparlamentare per la PESC/PSDC, riunitasi nell'aprile 2014 ad Atene, i Gruppi tattici non sarebbero ancora stati impiegati per la mancanza di una chiara volontà politica a livello europeo (divergenze strategiche nazionali e requisito dell'unanimità), per le differenti procedure decisionali nazionali in fatto di dispiegamento di forze militari e, infine, a causa del meccanismo di finanziamento e dei costi elevati per l'impiego dei *Battlegroups*, che ricade sui singoli Stati membri partecipanti (DP, 2014, p. 2). Il documento suggerisce una riflessione su questi aspetti, in vista del CE sulla difesa previsto per giugno 2015.

della difesa⁴⁶. Per far ciò, però, gli Stati membri avrebbero dovuto 1) rivedere la propria pianificazione nazionale della difesa senza “tabù”; 2) rinunciare a iniziative nazionali riguardo alle capacità militari, evitando così ridondanze e duplicazioni; 3) mettere in comune risorse e capacità, generando un notevole risparmio in termini di costi e investimenti; 4) contribuire ai programmi comuni in funzione di una razionalizzazione del PIL; 5) contribuire attivamente affinché tali accordi venissero presi e istituzionalizzati (*ibid.*, pp. 8-9). La Conferenza, resa così permanente e coordinata dall’AED, nelle intenzioni dei due autori, avrebbe attestato rapidamente e secondo necessità le opportunità di cooperazione multinazionale a disposizione della PSDC, permettendo ai paesi membri di risparmiare sul *budget* nazionale e di rispondere in termini di capacità negli interessi dell’UE (*ibid.*, pp. 10-12). Oltre al coordinamento e alla condivisione delle capacità e in funzione di un potenziamento della difesa europea, Biscop e Coelmont suggerivano di costituire un fondo comune della PSDC; un sistema simile a quello usato per finanziare le sue operazioni, che fosse basato su una ripartizione più equa degli oneri (*Common Funding*) (*ibid.*, pp. 13-14). Infine, nella parte conclusiva dello studio, essi si limitavano a suggerire alcuni accorgimenti per migliorare l’iniziativa “politica” nell’ambito della PSDC, riguardo al lancio e alla gestione delle operazioni, senza però affrontare il nodo principale della questione, quello del voto all’unanimità (*Launching and Governing PSCD*) (*ibid.*, pp. 14-15).

Preso atto dell’insuccesso di tale procedura, Biscop (2013), in uno studio successivo, sosteneva che la causa principale della difficoltà di superare il problema dell’inefficienza delle forze armate europee risiedesse quasi esclusivamente nella gestione separata di questo settore; cioè nella pianificazione a livello nazionale e non europeo della difesa. Di fronte a tale constatazione, egli ribadiva che l’unico modo per ottenere il “salto di qualità”, necessario per realizzare una difesa europea efficace, fosse «*through pooling which, by reducing intra-European duplications, can produce much more deployable capabilities within the current combined defence budget*» (*ibid.*, p. 3). Su questo punto e nella stessa direzione sembra andare pure lo studio dettagliato di Valerio Briani (2013), che mette in evidenza i costi derivanti dalla mancata integrazione nel campo della difesa in Europa, sottolineando «come il mantenimento di strutture di difesa puramente nazionali sia strategicamente penalizzante nonché economicamente insostenibile» (*ibid.*, p. 7)⁴⁷. Nonostante queste considerazioni, Biscop riprendeva l’idea della CSP, considerandola ancora una piattaforma utile attraverso cui rilanciare questo obiettivo, e presentava a favore della propria tesi una serie di argomentazioni che in parte si rifacevano agli studi precedenti. Al termine della sua analisi, però, l’autore sottolineava la necessità di dotare l’UE di una struttura militare coerente ai fini della SSE affinché l’Unione fosse in grado di mettere a disposizione della PSDC, della NATO e dell’ONU il proprio apparato militare, a seconda delle necessità. Per questa ragione, sollevava la questione politica, non rispetto all’autorità e alla capacità decisionale della PESC/PSDC, bensì riguardo alla coerenza tra i mezzi di cui dispone l’UE e gli obiettivi ambiziosi definiti nella SSE. Biscop, infatti, riflettendo su ciò che veniva dichiarato nel documento strategico, riguardo al dovere dell’Europa di «essere pronta ad assumersi la sua parte di responsabilità per la sicurezza mondiale» (SSE, 2003), si interrogava su ciò che concretamente potesse significare e implicare questa responsabilità se non “*a wider political decision [...], translating the ESS in a military level of*

⁴⁶ Si vedano i paragrafi “*End-to-End*” *Multinational Cooperation: Pooling* e *The Crucial Role of the EDA* (Biscop e Coelmont, 2010a, pp. 10-13).

⁴⁷ Sul tema si veda anche James (2004a; 2004b).

ambition based on the full military potential of all Member States» (Biscop, cit., p. 17). Da ciò il nostro autore trae le conclusioni che la CSP potesse avviarsi facendo appello ai Ministeri delle finanze degli Stati membri, invogliati a procedere in tale direzione dalla prospettiva di rendere più efficienti i propri bilanci nazionali⁴⁸. Secondo Biscop, un primo nucleo di stati volenterosi avrebbe prima o poi trascinato anche gli altri, portando a quella massa critica necessaria per consentire all'UE di agire di concerto (*ibid.*, p. 19). L'autore poneva così il limite della CSP nella volontà politica degli Stati: *«even if the capabilities are available, political willingness, to commit troops where necessary and to act as EU, is the key»* (ivi). Vale a dire nella volontà ultima di agire come un solo soggetto e non solo in quella iniziale di dare materialmente avvio alla cooperazione, sollevando in tal modo il problema di fondo della reale autonomia politica dell'UE.

Cercando la sintesi di questo ragionamento sul filo delle normative vigenti in merito alla cooperazione nel quadro della difesa europea, è possibile constatare che «gli Stati membri che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari e che hanno sottoscritto impegni più vincolanti in materia ai fini delle missioni più impegnative», (art. 42.6, TUE) potrebbero, se lo desiderassero, instaurare una CSP per armonizzare i propri sistemi/apparati di difesa (forze armate, obiettivi tattico-strategici, indici di spesa, produzione industriale ecc.) (art. 2, Prot. 10), in funzione di una cooperazione militare europea sempre più stretta (art. 2, Prot. 10), da realizzarsi nel quadro della PESC/PSDC (sez.2, art. 42, TUE), nella prospettiva di arrivare alla «definizione progressiva di una politica di difesa comune che può condurre a una difesa comune» (sez.1, art. 24.1, TUE), solo quando il CE «deliberando all'unanimità, avrà così deciso» (sez.2, art. 42.2, TUE).

7. Alla radice del problema. La sicurezza europea: una questione di volontà politica

Di fronte a questa estrema semplificazione, appare chiaro che il problema della difesa europea è sostanzialmente di natura politica, come d'altronde mostra lo stesso TL. È evidente che gli interessi tecnico-produttivi, dell'industria, della tecnologia, del mercato della difesa e quelli strumentali degli armamenti e degli apparati militari, pur sollecitati ad armonizzarsi a livello europeo, nella prospettiva di poter conseguire un risparmio e un miglior impiego delle risorse – che avrebbero nella CSP un valido strumento –, non trovano corrispondenza nella volontà politica dei governi degli Stati membri. Questi, tuttavia, pur restii a concedere porzioni di sovranità, sono spinti loro malgrado a dover convergere su posizioni comuni in fatto di politica di sicurezza. Con buona probabilità, una devoluzione all'UE di alcune prerogative nazionali nel campo della difesa e della sicurezza assicurerebbe una loro più adeguata soddisfazione, rispondendo alle finalità della SSE e del TL.

Gli attentati di Parigi, la situazione ucraina, così come quelle libica e siriana, sottolineano ancora una volta questa necessità e suggeriscono l'opportunità di rafforzare la cooperazione in alcuni settori specifici di intervento per «garantire la sicurezza dei cittadini, prevenire la radicalizzazione e tutelare i valori, cooperare con i partner internazionali», al fine di affrontare le crisi internazionali e contrastare il terrorismo con più efficacia, come emerso dal CE informale del 12 febbraio 2015, (CE, 2015b). Questo era stato preceduto dal Consiglio giustizia e affari interni dell'UE, che, riunitosi a Riga alla fine di gennaio, aveva sollecitato la Commissione europea a

⁴⁸ Su questo punto si rinvia al già citato rapporto Briani.

preparare una comunicazione entro aprile 2015 allo scopo di rivedere e aggiornare la Strategia di sicurezza interna dell'Unione (Riga Joint Statement, 2015). La strada del rafforzamento dei processi di cooperazione nell'ambito dello SLSG era stata indicata pure da una proposta di risoluzione del PE (PE, 2015b), seguita alla dichiarazione del Consiglio informale di Riga. In sostanza, i fatti di Parigi hanno rimesso in discussione la sicurezza europea, riaprendo il dibattito sulla necessità di approfondire la cooperazione nel settore della sicurezza interna ed esterna, auspicando nelle possibili soluzioni il carattere definitivo e non solo di emergenza delle risposte. Accanto alla consapevolezza della natura della minaccia che travalica la dimensione nazionale, la solidarietà dei governi europei stenta, al di là delle dichiarazioni unanimi, a divenire materia di iniziative e provvedimenti che denotino la volontà di procedere a una più profonda e rapida comunitarizzazione di questi settori. Pertanto e ancora una volta, si registrava da parte dei capi di Stato e di governo riuniti nel CE di febbraio la volontà di coordinare gli sforzi sull'antiterrorismo e nel quadro della cooperazione delle forze di *intelligence* e di polizia, restando però sul terreno della gradualità e della logica intergovernativa.

Da queste posizioni è possibile cogliere il nodo della questione che concerne le difficoltà dell'Unione di conseguire una politica di sicurezza davvero efficace e coerente; condizione che è traducibile in un *deficit* politico-decisionale. Questo riduce le possibilità che l'UE avrebbe di avviare una più stretta cooperazione nel campo della difesa e nel settore della sicurezza interna, attivando gli strumenti a disposizione con energia e tempestività. Una prerogativa che è propria della politica, magari anche sorretta, accompagnata e indirizzata da consistenti interessi economici e industriali, specie sul piano dell'industria della difesa. Ed anche se alcuni Stati membri si mostrassero decisi ad avviare una CSP sulla base di tali interessi – secondo le modalità suggerite dal Protocollo n. 10 (armonizzazione dei programmi, mercato europeo della difesa, ruolo dell'AED ecc.) –, realizzando un processo di progressiva concentrazione e condivisione delle forze e delle risorse militari, il problema di dover “addomesticare” e indirizzare ai fini dell'interesse europeo un simile apparato di difesa (PESC/PSDC), con efficacia e univocità d'intenti, si ripresenterebbe *a fortiori* e sempre nei termini della politica. Come osservava già Silvio Fagiolo, «l'integrazione cammina solo se sorretta da una finalità politica»; e solo quando questa sarà in grado di prevalere «su quella logica economica che pure se ne vorrebbe da molti la ragione più intima», si potrà realizzare un passo sostanziale sul piano dell'integrazione (Fagiolo, 2009, p. 247). Non si dimentichi che fu una scelta politica, sorretta da una visione ideale, quella che spinse Adenauer ad aderire al Mercato comune, nonostante le contrarietà del suo Ministro dell'economia. Dello stesso tenore lo fu quella di Kohl, che impose la moneta unica contro i dubbi della Bundesbank (*ibid.*, pp. 247-248)⁴⁹.

8. Quali prospettive per la difesa europea?

Messo a fuoco il problema che di fatto impedisce all'UE di avanzare in questo campo, permettendole di diventare un soggetto attivo sulla scena internazionale (Levi, 2005), veniamo ora ad alcune delle ragioni che potrebbero frenare gli Stati membri dall'avviare una CSP, per poi

⁴⁹ Per una ricostruzione storica e su questa linea d'analisi del processo di integrazione europea, si rinvia a Padoa-Schioppa (2014) e Morelli (2011).

analizzare vantaggi e svantaggi che tale cooperazione potrebbe portare all'UE, nel senso di un rafforzamento generale della sua integrazione. Per concludere prenderemo poi in considerazione alcuni limiti della CSP, ponendola a confronto con la CR.

Come si è detto, nessun governo ha finora manifestato l'intenzione di voler instaurare una CSP, benché fra gli Stati membri siano già in atto forme di collaborazione e progetti comuni nel settore della difesa, anche sotto il coordinamento dell'AED. Ciò premesso, un motivo di perplessità che potrebbe derivare ai governi europei è dato proprio dalle implicazioni politiche che la CSP avrebbe di rimando rispetto alla pianificazione degli obiettivi di sicurezza nazionale e riguardo al controllo delle risorse militari. Gli Stati membri che decidessero di instaurare una CSP, infatti, si vedrebbero probabilmente costretti sul lungo periodo a dover armonizzare, insieme alla politica militare e agli aspetti più propriamente economici della difesa, i propri indirizzi politico-strategici e politico-militari in merito, adeguando la prospettiva nazionale a quella comune imposta dalla CSP, che rimarrebbe pur sempre una cooperazione tecnica, fondata sulle disposizioni del trattato, ma priva di una direzione politica comune autonoma rispetto all'UE – anche solo degli Stati membri partecipanti. Infatti, la CSP costituirebbe una cooperazione funzionale alla PSDC, la quale rimarrebbe sempre soggetta a una PESC a 28, con i limiti che ciò comporta. Per cui, le iniziative eventualmente sorte nel quadro di una CSP potrebbero essere compromesse o costrette dagli indirizzi presi in sede PESC/PSDC a doversi limitare e riconfigurare. In altre parole, è difficile credere che una volta avviata una CSP sul terreno della difesa, sia poi possibile svilupparla senza un minimo coefficiente di politica estera comune e che essa non vada a interferire con i programmi e gli orientamenti espressi nella più ampia sfera della PESC/PSDC, cioè entro il cui quadro normativo e istituzionale è compresa.

Alla luce di tale riflessione, la CSP potrebbe certamente agevolare l'UE sul piano della collaborazione con altre organizzazioni internazionali, sviluppando una coscienza comune nell'ambito della sicurezza e un *know-how* nel campo della difesa, anche da un punto di vista operativo. In tal modo, il quadro istituzionale entro cui si troverebbero a operare le forze dei paesi UE inclusi in una CSP corrisponderebbe a quello inerente a iniziative congiunte tra PESC/PSDC e organizzazioni più ampie come la NATO o l'ONU, entro la cui cornice sarebbe più facile raggiungere un consenso unanime da parte degli Stati membri sull'impiego di forze armate europee. Tuttavia, se da una parte, ciò è buona prassi nell'ambito della cooperazione tra soggetti impegnati a garantire la sicurezza e la pace a livello mondiale, e da cui traspare l'intenzione di voler procedere su obiettivi e interessi ampiamente condivisi e nel rispetto del diritto internazionale, dall'altra, spesso inibisce la capacità degli Stati membri di assumere a livello politico il punto di vista europeo. Ciò è di sviluppare quella prospettiva comune in grado di affermarsi e di indirizzare con forza, invece che subire, le posizioni delle diverse organizzazioni internazionali o delle altre potenze, e all'occorrenza di definire di concerto e rapidamente con esse azioni e iniziative congiunte⁵⁰.

⁵⁰ Di recente, pare che la Commissione Juncker e l'AR Mogherini stiano cercando di rafforzare il proprio ruolo di iniziativa politica e di coordinamento in seno alle istituzioni europee. Ciò traspare dal nuovo indirizzo emerso nelle scelte politiche della Commissione (Piano Juncker) e dalla capacità dell'AR, appoggiato dalla stessa Commissione, di promuovere un'immagine più coesa dell'UE come soggetto attivo sulla scena internazionale (si vedano l'accordo di Losanna sul nucleare iraniano, aprile 2015 e la richiesta di una Risoluzione ONU sull'emergenza migrazioni, maggio 2015) e di concertare l'accordo con le altre istituzioni sulle linee di politica

Torniamo ora alle disposizioni normative per osservare limiti e opportunità della CSP. Come si è detto, essa si rivolge a quegli Stati membri che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari (art. 42.6, TUE), imponendo così delle pregiudiziali alla sua instaurazione, come evidenzia il Protocollo n. 10. I «contributi degli Stati membri partecipanti in materia di capacità», forniti secondo i suddetti criteri, dovranno poi essere valutati dall'AED, e serviranno di base per le raccomandazioni e le decisioni del Consiglio (art. 3, Prot. n. 10). Tali condizioni costituiscono i requisiti minimi affinché la cooperazione possa essere avviata per conseguire gli scopi ultimi della CSP (art. 1, Prot. n. 10). In sostanza, il Protocollo non propone la formazione di forze armate europee funzionali all'UE per consentirle di «assumere pienamente le responsabilità che le incombono nella comunità internazionale», come annunciato nel suo stesso preambolo, né tanto meno un cappello politico – concetto assente nelle disposizioni normative inerenti alla CSP –, ma indica piuttosto il raggiungimento di certi *standard* militari, di forze, di programmi e di produzione. A tal fine suggerisce la formazione di un nucleo di Stati disposti a concordare certi obiettivi riguardo il livello delle spese per gli investimenti nel settore militare, a «ravvicinare, per quanto possibile, i loro strumenti di difesa [...], armonizzando l'identificazione dei bisogni militari, mettendo in comune [...] i loro mezzi e capacità di difesa», a partecipare infine a programmi di equipaggiamento delle forze (art. 2, Prot. n. 10). Il fine della CSP sembra dunque quello di coordinare gli apparati di difesa e gli investimenti nel campo dell'industria militare, ristrutturando i bilanci nazionali in vista di un mercato comune della difesa⁵¹, piuttosto che quello di permettere la costituzione di un primo nucleo di difesa europea.

Ad ogni modo e a fronte di questi limiti, la CSP offre un'ampia flessibilità e un percorso di attivazione semplificato, specie se paragonata alla CR, che per vincoli normativi rimane più difficile da realizzare in ambito PESC/PSDC. La CSP presenta infatti tre caratteristiche innovative e vantaggiose: 1) il metodo di approvazione con voto a maggioranza qualificata; 2) un impegno «strutturato» degli Stati membri, cioè prefissato e permanente (benché sia previsto un eventuale ritiro); 3) l'assenza di una quota minima di Stati partecipanti. Dunque, se poniamo a confronto le due cooperazioni nella prospettiva di individuare un percorso di approfondimento dell'integrazione nell'ambito della difesa, possiamo osservare che nella CSP, a fronte di una maggiore flessibilità e facilità di attivazione, permane una certa indeterminatezza nei fini e nei criteri necessari a promuoverla; mentre nella CR, a fronte del vincolo paralizzante del voto all'unanimità, richiesto in sede di CE per la sua attivazione e del numero minimo di nove partecipanti, si hanno più ampie opportunità di sviluppo e maggiore libertà nell'individuare le finalità politico-strategiche. Nella CR infatti non sono indicati obiettivi specifici eccetto quelli suggeriti dalla raccomandazione generale secondo cui le cooperazioni «sono intese a promuovere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione, a proteggere i suoi interessi e a rafforzare il suo processo di integrazione» (art. 20.1, TUE). Inoltre non sono previsti criteri restrittivi, eccetto quelli elencati negli artt. 326, 327 e 328 del TFUE, in cui si precisa che la CR deve rispettare «i trattati e il diritto dell'Unione», senza «recare pregiudizio né al mercato interno né alla coesione economica, sociale e territoriale», e non sia di ostacolo e discriminazione per gli scambi tra gli Stati membri, né possa «provocare distorsioni di concorrenza tra questi ultimi». Infine a partire dalla sua

di sicurezza interna (*Un'agenda europea sulle migrazioni*, maggio 2015) e di difesa (Piano per un'operazione militare UE in Libia e nel Mediterraneo meridionale centrale).

⁵¹ Su questo punto, cfr. Briani, *cit.*

instaurazione la CR – così come la CSP – rimane aperta a tutti gli Stati membri, «fatto salvo il rispetto delle eventuali condizioni di partecipazione stabilite dalla decisione di autorizzazione», che viene rilasciata dal CE all'unanimità, dopo aver sentito i pareri sulla coerenza, espressi dall'AR e dalla Commissione – mentre il Parlamento europeo ne viene solo informato.

A questo punto pare opportuno avanzare brevi riflessioni di carattere politico, da cui ricavare alcune considerazioni su eventuali prospettive di sviluppo. In primo luogo, dalla complessità delle formule e delle procedure, emergono tutte le contraddizioni che il processo d'integrazione ha generato nel corso del suo sviluppo storico dal confronto e dall'intrecciarsi di teorie e visioni contrapposte (confederalismo-federalismo-funzionalismo)⁵². Ambiguità che si sono moltiplicate nel tempo e corrispondono sostanzialmente ad altrettante tappe di un processo che si è espanso gradualmente investendo un numero sempre maggiore di settori, alternando a spinte neo-funzionaliste azioni più consapevoli volte a perseguire obiettivi politici precisi, arrivando in alcuni casi a lambire le competenze nazionali della politica estera e di difesa. In secondo luogo, dal confronto fra le due cooperazioni emerge una certa asimmetria fra obiettivi e percorsi di attuazione. Ciò appare più evidente qualora si accostino tra loro l'agilità procedurale che caratterizza la CSP, in settori tanto sensibili come quelli degli armamenti e della tecnologia militare, dell'industria e del mercato della difesa – in linea teorica più resistenti alla comunitarizzazione per via di sensibili interessi di sicurezza nazionale –, e la rigidità normativa che vincola la CR nell'ambito della PESC/PSDC, la quale però potrebbe anche solo avviare una cooperazione circoscritta e graduale. Al riguardo, si potrebbe immaginare una CR limitata magari ad alcuni criteri di convergenza delle politiche estere e delle azioni diplomatiche o di più stretto coordinamento di difesa e di azione militare (o di polizia), e non necessariamente una piena integrazione del settore.

Come nel caso dell'intero quadro normativo dell'UE, tali considerazioni inducono a ritenere opportuna una semplificazione normativa e di scopo delle cooperazioni nel settore in oggetto, mirando a una loro uniformità procedurale. Meglio converrebbe infatti rivedere alcuni aspetti della CR, riducendo o annullando la quota minima di Stati partecipanti e introducendo, come nel caso della CSP, il voto a maggioranza qualificata, almeno nella procedura di attivazione. Si potrebbe poi immaginare di estendere la “clausola passerella” (art. 333.1 e 2, TFUE), relativa alle deliberazioni in seno alle CR, anche «a quelle decisioni che hanno implicazioni militari o che rientrano nel settore della difesa», fino ad ora escluse (art. 333.3, TFUE). In alternativa e nella prospettiva di riservare alla CSP il potenziamento della cooperazione militare in sede operativa, si potrebbe auspicare l'adozione dello stesso principio in sostituzione dell'attuale, che prevede l'unanimità per le decisioni e le raccomandazioni del Consiglio entro il quadro della cooperazione (art. 46.6, TUE), con prevedibile paralisi del meccanismo. In tal modo e passando ad altra procedura attraverso la clausola sarebbe forse possibile cogliere l'opportunità di sfruttare le ambiguità del già citato Protocollo. Ad esempio deducendo la costituzione di un primo bilancio comune della difesa dal punto in cui il documento indica quale scopo quello di raggiungere obiettivi concordati riguardo alle spese per gli investimenti nel campo della difesa, verificando – magari sulle linee tracciate da un Libro bianco *ad hoc* – che tali obiettivi corrispondano alle necessità della sicurezza interna ed esterna dell'UE e alle responsabilità internazionali dell'Unione,

⁵² In proposito si veda anche Tortola (2014).

come auspicato dai trattati e dalla SSE (art. 2a, Prot. 10). Infine, sulle questioni di politica estera, di sicurezza e difesa, non guasterebbe una maggiore chiarezza sulla prelazione delle finalità politiche rispetto a quelle economico-strategico-militari. Infatti, sulla base di una gerarchia delle politiche – per cui la PSDC costituisce una «parte integrante» della PESC (art. 42.1, TUE) – e nell’ottica comparativa fra CSP e CR, si riscontra una certa incongruenza nel constatare che, per questioni procedurali e per certe reticenze politiche degli Stati membri, potrebbe essere più probabile realizzare una CSP su qualche aspetto della difesa, piuttosto che attivare una CR nel quadro della PESC, facendo prevalere gli aspetti tecnico-militari su quelli politico-strategici. Una prospettiva siffatta farebbe quanto meno sorgere un dubbio di coerenza politico-istituzionale simile, anche se non paragonabile, a quello che si era posto di fronte alla creazione di una Comunità europea di difesa (CED) priva di una Cooperazione politica europea (CPE) – cioè senza un governo europeo responsabile e dotato di una propria autonomia decisionale in fatto di politica estera, come a suo tempo aveva coerentemente sottolineato Altiero Spinelli (Preda, 1990, pp. 112 e ss; pp. 133 e ss.). Ad ogni modo, ribaltando la prospettiva, se si dovesse avviare per prima una CR nell’ambito della PESC, con ogni probabilità sarebbe più immediatamente traducibile in una difesa comune europea la stessa PSDC, aggirando così le tortuosità della CSP e del Protocollo n. 10. Tant’è vero che nei trattati il CE, deliberando all’unanimità, può istituire una difesa comune europea, dopo aver raccomandato agli Stati membri «di adottare una decisione in tal senso conformemente alle rispettive norme costituzionali» (art. 42.2, TUE).

9. Conclusioni

La revisione di questo saggio si è svolta a distanza di un mese dal naufragio del peschereccio carico di migranti, avvenuto nella notte tra il 19 e il 20 aprile nel canale di Sicilia, costato la vita a quasi un migliaio di persone fuggite dalla miseria, dalla guerra e dal terrore che da anni destabilizzano il Nord Africa, la regione subsahariana e l’area del Vicino e Medio Oriente. Nonostante gli sforzi compiuti dall’Italia nel fronteggiare un problema che va ben oltre le sue capacità e risorse, ancora una volta l’UE si è trovata impreparata di fronte al verificarsi di simili tragedie. L’operazione europea Triton, che avrebbe dovuto limitare i flussi migratori con un’azione di sorveglianza, è stata investita dalle critiche della stampa e dell’opinione pubblica europea. Resta tuttavia il fatto che il mandato dell’operazione è stato definito dalle istituzioni europee competenti e mostra quanto l’Unione sia ancora lontana dal trovare una soluzione condivisa per farsi carico di un problema che riguarda la sicurezza europea e non solo quella dei paesi membri che si affacciano sul Mediterraneo. Di fronte all’ennesima sciagura in mare, che ha richiamato l’attenzione sulle proporzioni del fenomeno, emerge con chiarezza l’assenza di lungimiranza politica e la miopia strategica con cui alcune istituzioni dell’UE affrontano il problema della sicurezza europea, sia nella sua dimensione interna sia esterna. Tutto ciò, inoltre, rivela come le politiche europee dell’immigrazione, dell’asilo e della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale siano sconnesse dal quadro più generale della sicurezza comune e ancora strettamente dipendenti dalla volontà dei singoli governi europei, i quali faticano a superare la logica intergovernativa, spesso inconcludente.

Nel corso dell’ultima riunione del Consiglio Affari esteri e relazioni internazionali dell’UE, svoltosi il 18 maggio 2015, sono state ridiscusse le misure volte ad affrontare la questione migratoria. In

particolare sono stati affrontati due temi fra loro intimamente connessi, che ancora una volta evidenziano come il problema della sicurezza europea non possa più essere trattato su due piani distinti e separati, quello esterno e quello interno. Riguardo al primo, il Consiglio si è trovato concorde sulla necessità di fermare e distruggere le imbarcazioni dei trafficanti di esseri umani prima che vengano usate, apprestando una missione militare *ad hoc* da lanciare dopo l'avallo di una risoluzione ONU (CEU, 2015). In questa prospettiva, i ministri hanno affrontato anche il problema di un riesame strategico del contesto di sicurezza dell'UE, in vista del CE del 25-26 giugno 2015, dedicato alla sicurezza e alla difesa. Per quanto riguarda la sicurezza interna, invece, il Consiglio, riprendendo quanto avanzato dalla precedente riunione straordinaria del 23 aprile, ha recepito il documento dell'esecutivo europeo per *Un'agenda europea sulle migrazioni* del 13 maggio, in cui la Commissione, richiamando esplicitamente il proprio mandato politico e facendo leva sull'art. 78 del TFUE, raccomandava e suggeriva alle istituzioni europee in materia di migrazioni e sicurezza un approccio europeo veramente globale alla migrazione, un forte sistema comune di asilo, una lotta più decisa alla migrazione irregolare e alla tratta di esseri umani e una protezione più efficace delle frontiere esterne dell'UE (EU COM, 2015), andando nella direzione di una maggiore condivisione degli oneri e di una più stretta solidarietà europea nell'ambito della sicurezza⁵³. Il Consiglio Affari esteri del 18 maggio, dunque, sottolineava con forza «the need to further strengthen the links between external and internal security» e, specificando gli obiettivi prioritari, auspicava di incrementare le sinergie «in the EU response to priority horizontal issues such as terrorism, organised crime, foreign fighters, smuggling and trafficking in human beings, irregular migration, hybrid threats, border management, energy security and cyber security» (ibid., p. 3). Infine, il Consiglio incoraggiava «the development of further synergies between CSDP, in both its civilian and military dimensions, and Freedom, Security and Justice actors» (ivi).

Abbiamo visto come le posizioni recentemente espresse dalle istituzioni comunitarie e dai rappresentanti dei governi europei, facciano intendere che la consapevolezza di dover porre sotto il medesimo concetto di sicurezza la sfera della politica estera e di difesa e quella degli affari interni dell'Unione sia una prospettiva ormai condivisa e sorga dalle molte pressioni cui è sottoposta l'UE. È chiaro inoltre che le resistenze maggiori al processo di integrazione vengono dai governi degli Stati membri, sempre restii a cedere all'UE competenze e prerogative di sovranità. Tale inclinazione non è solo evidente nel campo della sicurezza militare e della politica estera, ma vieppiù nel settore degli affari interni, specie per quanto concerne le capacità operative. Anche in questo caso il PE appare consapevole del profondo *deficit* politico dell'UE, che non riesce a mettere a fuoco una visione strategica d'insieme e a rispondere in modo efficace alle emergenze. La crisi attuale, che non è solo economica e di sicurezza ma è sempre più palesemente politica, continua a sollecitare le istituzioni europee a prendere atto della necessità di interventi urgenti che richiamino alla responsabilità e alla coerenza. Ciò richiederà agli Stati membri un forte impegno e una più stretta cooperazione per implementare e approfondire quelle politiche che ormai più di altre esigono una gestione unitaria. Assecondando il principio della flessibilità, le CR/CSP potrebbero in questo contesto servire da volano, accelerando la

⁵³ Mentre si scrive, a Bruxelles si stanno vagliando le ipotesi di redistribuzione tra i paesi membri dell'UE delle quote dei profughi che approdano sulle coste italiane e greche. Entro maggio la Commissione redigerà una proposta finale che dovrà essere sottoposta al Consiglio dei ministri dell'Interno dell'UE il 15 giugno, e che, successivamente, rientrerà anche fra i temi all'ordine del giorno del prossimo Consiglio europeo di giugno.

formazione di un nucleo di Stati più avanzato nella condivisione delle strategie e delle risorse, facendo, per analogia con il fenomeno fisico, da “effetto Venturi” dell’integrazione nei settori di più difficile comunitarizzazione, e aprendo così di rinvio la strada della riforma dei trattati e della semplificazione normativa e politico-istituzionale.

A nostro modo di vedere, pare ormai opportuno riflettere sulla necessità di abbandonare vecchi paradigmi e procedere verso la comunitarizzazione, la connessione funzionale e l’integrazione di politiche e risorse indispensabili alla coesione interna dell’Unione, specie di fronte a crisi che superano ampiamente le possibilità d’azione dei singoli Stati membri. Una direzione questa, che sembra auspicabile anche nella sua proiezione esterna, riguardo alla politica estera, di sicurezza e difesa, affinché l’UE possa divenire un attore efficace, coerente e credibile a livello internazionale. In altri termini e richiamando l’immagine evocata dal recente discorso del Presidente della Repubblica italiana, tenuto a Tunisi per ricordare le vittime del terrorismo, occorre che l’Unione si prepari a «un cambio di passo» nel modo di gestire il dramma che l’Europa sta vivendo; noi europei, sottolinea Sergio Mattarella, «dobbiamo renderci conto che, nella disperazione di migliaia di persone, che fuggono guerre, persecuzioni o povertà, e nell’imperativo morale di salvare prima di tutto le loro vite umane, sono in gioco i valori stessi, di pace e di libertà, su cui si fonda l’Unione Europea» (Mattarella, 2015).

Nei settant’anni che ci separano dalla fine della Seconda guerra mondiale, l’Europa ha realizzato la finalità che era iscritta nei suoi primi trattati, la pace tra i popoli europei e l’impossibilità fra essi di una nuova guerra. Oggi l’Unione ha il compito, suggellato dai trattati (art. 3.5, TUE), di portare la propria esperienza di pace al di fuori del continente europeo; tuttavia affinché ciò si verifichi è sempre più evidente che essa debba compiere lo sforzo unanime di superare le logiche nazionali e riconoscersi nelle questioni di sicurezza e nelle relazioni esterne come un solo attore politico.

Bibliografia

Albertini M. (1999), *Una rivoluzione pacifica: dalle nazioni all’Europa*, il Mulino, Bologna

Andreatta F. (a cura di) (2007), *La moneta e la spada. La sicurezza europea tra bilanci della difesa e assetti istituzionali*, il Mulino, Bologna

Basso R. (2002), *Cooperazioni rafforzate e relazioni esterne*, in G. Bonvicini e G.L. Tosato (a cura di), *Le relazioni internazionali dell’Unione europea dopo i Trattati di Amsterdam e Nizza*, Giappichelli, Torino, pp. 37-77

Belluati M. e Caraffini P. (a cura di) (2015), *L’Unione Europea tra istituzioni e opinione pubblica*, Carocci, Roma

Beneyto J.M. et al. (2009), *Unity and Flexibility in the Future of the European Union: the Challenge of enhanced cooperation*, CEU Ediciones, Madrid

Bertoncini Y. (2015), [Plus de solidarité européenne face aux crises migratoires](#), in “Tribune”, Notre Europe – Institut Jacques Delors (30 avril 2015)

- Biscop S., Coelmont J. (2010a), *Permanent structured cooperation in Defence: Building Effective European Armed Forces*, in “Cahiers de recherche politique de Bruges”, No. 15
- Biscop S., Coelmont J. (2010b), *Permanent structured cooperation for effective European Armed Forces*, in “Egmont Security Policy Brief”, No. 9
- Biscop S. (2013), *Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP*, in “Egmont Papers”, No. 20
- Blockmans S. and Faleg G. (2015), *More Union in European Defence. Report of a Ceps Task Force*, chair of J. Solana, Centre for European Policy Studies, in cooperation with Friedrich Ebert Stiftung, Brussels
- Bonvicini G. (2013), *Proposals for a Revival of Permanent Structured Cooperation*, in “The Polish Quarterly of International Affairs”, Vol. 22, No. 3/2013, pp. 44-58.
- Bonvicini G. e Brugnoli F. (a cura di) (2012), *Il Fiscal Compact*, Quaderni IAI, Roma
- Bonvicini G e Gasparini G. (a cura di) (2003), *Le cooperazioni rafforzate per la ristrutturazione dell'industria europea degli armamenti*, Edizioni A&P, Gaeta
- Bowie R.R. and Friedrich C.J. (eds.) (1954), *Studies in Federalism*, Little, Brown and Company, Boston-Toronto (ed. ita. Edizioni Comunità 1959)
- Briani V. (2013), *I costi della non-Europa della difesa*, Rapporto CSF-IAI, aprile 2013, pp. 2-54
- Camporini V. (2014), *Le nuove frontiere della sicurezza europea, Workshop in preparazione del semestre di presidenza italiana della UE*, Roma, 14 aprile 2014 – Camera dei Deputati
- Cappelluti G. (2014), *Il conflitto in Ucraina e la nuova guerra fredda: (in)evitabile “guerra di faglia”*, in “Eurasia - Rivista di Studi Geopolitici”
- Id. (2013), *Quale unione per l'Ucraina*, in “Eurasia. Rivista di Studi Geopolitici”
- Carrera S., Parkin J., Hertog L. den (2013), *Eu Migration Policy after the Arab Spring: The Pitfalls ff Home Affairs Diplomacy*, in “Policy Paper”, Notre Europe – Institut Jacques Delors, No. 74 (26 February 2013)
- Clementi M. (2004), *L'Europa e il mondo. La politica estera, di sicurezza e di difesa europea*, il Mulino, Bologna
- Damro C. (2012), *Market Power Europe*, in “Journal of European Public Policy”, Vol. 19, No. 5, pp. 682-699
- Daviddi G. (2012), *Verso un'eurozona della difesa. Sviluppo delle flessibilità istituzionali nelle politiche europee di sicurezza e difesa*, Editore Nuova Cultura, Quaderni IAI, Roma
- Dewatripont M., Giavazzi F., Van Hagen J, et al. (1995), *Europa: l'integrazione flessibile. Un rapporto*, il Mulino, Bologna
- Delle Donne M. (2004), *Un cimitero chiamato Mediterraneo. Per una storia del diritto d'asilo nell'Unione europea*, DeriveApprodi, Roma
- De Petris A. (2013), *Le forze di pubblica sicurezza in Germania. Tra necessità di coordinamento, effettività di intervento e rispetto dell'organizzazione federale*, in A. Torre (a cura di), *Costituzioni e*

sicurezza dello Stato, Nuovi Studi di Diritto Pubblico Estero e Comparato, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, pp. 731-760

Diedrichs U. (2011), *Modes of governance in the EU's Common Foreign and Security Policy*, in U. Diedrichs, W. Reiners, W. Wessels (eds.), *The Dynamics of Change in EU Governance*, E. Elgar Publishing, Glos-Northampton, pp. 149-179

Di Camillo F., Miranda V. (a cura di) (2012), *L'Unione europea e la politica di sicurezza e di difesa comune: elementi*, in "Documenti IAI", No. 12 (4 aprile 2012)

Edwards G., Philippart E. (1997), *Flexibility and the Treaty of Amsterdam: Europe's new Byzantium?*, in "Occasional Paper", Centre for European Legal Studies, Cambridge

Fabbrini S. (2013), *The Parliamentary Election of the Commission President: Constraints on the Parliamentarization of the European Union*, in "Luiss School of Government Working Papers", n. 9, pp. V-26

Fabbrini S. e Micossi S. (2012), *Sul futuro dell'Unione europea*, in "EuropEos", n.1, pp. 1-18

Fabbrini F. (2012), *The Enhanced Cooperation Procedure: A Study in Multispeed Integration*, in "CSF Research Paper", pp. 3-19

Fagiolo S. (2009), *L'Idea dell'Europa nelle relazioni internazionali*, con prefazione di M. Monti, Franco Angeli, Milano

Finizio G. e Morelli U. (a cura di) (2015), *L'Unione Europea nelle relazioni internazionali*, Carocci, Roma

Foradori P. (2010), *La politica europea di sicurezza e difesa. L'Unione Europea nel nuovo ordine globale*, Carocci, Roma

Gallino L. (2013), *Il colpo di stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Einaudi, Torino

Giddens A. (2014), *Potente e turbolenta. Quale futuro per l'Europa*, il Saggiatore, Milano

Giusti S. e Locatelli A. (a cura di) (2008), *L'Europa sicura. Politiche di sicurezza dell'Unione europea*, Egea, Milano

Grabbe H., Lehne S. (2013), *The 2014 European elections: Why a partisan Commission president would be bad for the EU*, Centre for European Reform, pp. 1-8

Greco E., Pirozzi N., Silvestri S. (a cura di) (2010), *L'Unione europea e la gestione delle crisi: istituzioni e capacità*, in "Documenti IAI", n. 10 | 27 (dicembre 2010)

Grimaldi G. (2004), *Il corpo civile di pace europeo e il Parlamento europeo per una nuova politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea*, in "DIREonline", periodico del Dipartimento di Ricerche Europee della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Genova, n. 4 (marzo 2004), pp. 1-23

Guild E., Carrera S., Faure Atger A. (2009), *Challenges and Prospects for the EU's Area of Freedom, Security and Justice: Recommendations to the European Commission for the Stockholm Programme*, in "CEPS Working Documents", No. 313/April 2009

- Habermas J. (2012), *Questa Europa è in crisi*, Laterza, Roma-Bari
- Henry G., Pastore F. (2014), *The Governance of Migration, Mobility and Asylum in the EU: A Contentious Laboratory*, in “Imagining Europe”, No. 5, pp. 1-43
- Herlin-Karnell E. (2014), *Europe’s Area of Freedom, Security and Justice Through the Prism of Constitutionalism: Why the EU Needs a Grammar of Justice to Improve Its Legitimacy*, in “Discussion Paper, Berlin Social Science Center”, SP IV 2014–801, July 2014 36
- Howorth J. (2014), *European Security Post-Libya and Post-Ukraine: In Search of Core Leadership*, in “Imagining Europe”, No. 8, pp. 1-36
- James A. (2004a), *European Defense R&T Co-operation: a work in progress*, in J.P. Bialos and S.L. Koehl (eds.), *European Defense Research & Development. New visions and prospects for cooperative engagement*, John Hopkins University, Washington DC, pp. 95-116
- Id. (2004b), *The Defense Industry and Transformation. A European perspective*, in D.S. Hamilton (ed.), *Transatlantic Transformations: equipping NATO for the 21st century*, John Hopkins University, Washington DC, pp. 163-189
- Jefferson T. (1816), *Lettera del 12 luglio 1816 indirizzata a S. Kerchevel*, in A. Aquarone (a cura di) (2000), *Antologia degli scritti politici di Thomas Jefferson*, il Mulino, Bologna
- Kaunert C., Léonard S., Pawlak P. (eds) (2012), *European Homeland Security: A European Strategy in the Making?*, Routledge, London
- Kostakopoulou T. (2014), *Mobility, Citizenship and Migration in a Post-Crisis Europe*, in “Imagining Europe”, No. 9, pp. 1-27
- L’Abate A. e Porta L. (a cura di) (2008), *L’Europa e i conflitti armati. Prevenzione, difesa nonviolenta e Corpi civili di pace*, Firenze University Press, Firenze
- Laschi G. (a cura di) (2014), *Oltre i confini: l’UE fra integrazione interna e relazioni esterne*, il Mulino, Bologna
- Léonard S. (2012), *The Role of Frontex in European Homeland Security*, in C. Kaunert, S. Léonard, P. Pawlak (eds) (2012), *European Homeland Security: A European Strategy in the Making?*, Routledge, London, pp. 145-164
- Id. (2010), *EU Border Security and Migration into the European Union: FRONTEX and Securitization through Practices*, in “European Security”, 19(2), pp. 231-254
- Levi L. (2014), *Impedire lo smembramento dell’Ucraina*, in “CSF Policy Paper”, n. 5, pp. 3-7
- Id. (2005), *Crisi dello Stato e governo del mondo*, G. Giappichelli Editore, Torino
- Luif P. (2007), *The Treaty of Prüm: A Replay of Schengen?*, “Annual policy paper on the interrelation between internal and external security of the future Europe” (D38c/Team23), May 2007
- Mascia M. (2010), *Obiettivo sicurezza umana per la politica estera dell’Unione europea*, CLEUP, Padova
- Marrone A. e Nones M. (a cura di) (2013), *More Europe on Defence or No Europe*, in “Documenti IAI”, No. 1303, (3 giugno 2013)

- Marrone A. e Ungaro A.R. (2014) *Actors in the European Defence Policy Area: Roles and Developments*, CSF-IAI Report (November 2014)
- Menotti R. (2014), *Le frontiere europee: la sfida analitica della sicurezza e le prospettive italiane*, Workshop in preparazione del semestre di presidenza italiana della UE, Roma, 14 aprile 2014 – Camera dei Deputati
- Missiroli A. (2009), *L'impatto del Trattato di Lisbona sulla PESC e la PESD: opportunità e incognite*, in P. Bilancia e M. D'Amico (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè editore, Milano, pp. 117-136
- Id. (2003), *From Copenhagen to Brussels. European defence: core documents*, Institute for Security Studies, Chaillot Papers, vol. IV, n. 67, December 2003, pp. 9-454
- Id. (2000), *CFSP, defence and flexibility*, in “Chaillot Papers”, 38, pp. V-57
- Missiroli A. e Pansa A. (2007), *La difesa europea*, il Melangolo, Genova
- Mittag J. (2002), *The Parliamentary Dimension of CFSP/ESDP. Options for the European Convention*, University of Cologne, study submitted for the European Parliament, Directorate-General for Research (Contract n. IV/2002/01/01)
- Mollers M.H.W., Van Ooyen C. (2008), *Bundeskriminalamt, Bundespolizei und “neue” Sicherheit*, in “Aus Politik und Zeitgeschichte”, n. 48, pp. 26-32
- Monar J. (2011), *Modes of EU governance in the justice and home affairs domain: specific factors, types, evolution trends and evaluation*, in U. Diedrichs, W. Reiners, W. Wessels (eds.), *The Dynamics of Change in EU Governance*, E. Elgar Publishing, Glos-Northampton, pp. 180-209
- Morelli, U. (2011), *Storia dell'integrazione europea*, Edizioni A. Guerini, Milano
- Musselli L. (2013), *Alcune prime considerazioni sui sistemi di scambio di informazioni nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia: securitization, function creep e tutela dei diritti*, in “CSF Research Paper”, pp. 3-22
- Padoa-Schioppa A. (2014), *Verso la federazione europea? Tappe e svolte di un lungo cammino*, il Mulino, Bologna
- Id. (2013a), *Guidelines for the Constitutional Reform of the European Union*, in “CSF Policy Paper”, n. 1, pp. 3-19
- Id. (2012b), *The ESM Treaty: some critical remarks*, in “CSF Discussion Paper”, n. 6, pp. 3-7
- Padoa-Schioppa T. (2001), *Europa, forza gentile*, il Mulino, Bologna
- Piris J.-C. (2012), *The Future of Europe: Towards a Two-Speed EU?*, Cambridge University Press, Cambridge
- Ponzano P. et al. (2012), *The Power of Initiative of the European Commission, A Progressive Erosion?*, preface by António Vitorino, in “Notre Europe - Study & Research”, n. 89, pp. 1-56
- Preda D. (1990), *Storia di una speranza: la battaglia per la CED e la federazione europea nelle carte della delegazione italiana (1950-1952)*, Jaca Book, Milano

- Procacci S. (2008), *Problematizzare la sicurezza in Europa: minacce, identità, istituzioni*, in Giusti S. e Locatelli A. (a cura di) (2008), *L'Europa sicura. Politiche di sicurezza dell'Unione europea*, Egea, Milano, pp. 91-105
- Quille G., Gasparini G. et al. (2005), [An Action Plan for European Defence. Implementing the Security Strategy](#), joint study ISIS Europe and CEMISS
- Robert P., Vilby K., Aiolfi L., Otto R. (2005), *Feasibility Study on the establishment of a European Civil Peace Corps (ECPC)*, Channel Research, Ohain
- Rossolillo F. (2009), *L'Ucraina e l'equilibrio mondiale*, in *La battaglia per la Federazione europea*, vol. II: *Senso della storia e azione politica*, il Mulino, Bologna
- Seibert B.H. (2010), [Operation EUFOR Tchad/RCA and the European Union's Common Security and Defense Policy](#), Strategic Studies Institute (SSI), Carlisle (PA)
- Scholzen R. (2006), *Der BGS. Geschichte der Bundespolizei*, Motorbuch-Verlag, Stuttgart
- Scuto F. (2012), *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, Giuffrè Editore, Milano
- Sidjanski D. (2002), *Per un federalismo europeo. Una prospettiva inedita sull'Unione europea*, Franco Angeli, Milano
- Spini V. (2003), *Alla Convenzione europea. Diario e documenti da Bruxelles*, Alinea editrice, Firenze
- Tocci N., Faleg, G. (2013) [Towards a More United and Effective Europe: A Framework for Analysis](#), in "Imagining Europe", No. 1, pp. 1-21
- Todorov, T. (2003), *Il nuovo disordine mondiale. Riflessioni di un cittadino europeo*, Garzanti, Milano
- Telò M. (2004), *L'Europa Potenza civile*, Editori Laterza, Roma-Bari
- Tortola P.D. (2014), [Integration Theory and the Future of the European Union](#), in "CSF Research Paper", pp. 3-19
- Id. (2013), [Why a partisan Commission president could be good for the EU. A response to Grabbe and Lehne](#), in "CSF Policy Paper", n. 2, pp. 3-12
- Tosato G.L. (2007), [How to Relaunch Europe – The Reasons for Flexibility](#), in "The International Spectator: Italian Journal of International Affairs", vol. 42, n. 2, pp. 249-260
- Triandafyllidou A., Dimitriadi A. (2014), [Governing Irregular Migration and Asylum at the Borders of Europe: Between Efficiency and Protection](#), in "Imagining Europe", No. 6, pp. 1-33
- Vázquez Muñoz M. (2003), [The Convention: The Solution of Reinforce ESDP?](#), in "UNISCI Discussion Papers", Ottobre de 2003
- Verhofstadt G. (2006), *Gli Stati Uniti d'Europa. Manifesto per una nuova Europa*, prefazione di G. Amato e R. Prodi, Fazi Editore, Roma
- Wallace W. (1990), *The transformation of Western Europe*, in "Chatman Paper", The Royal Institute of International Affairs, London
- Wheare K. (1997), *Del governo federale*, il Mulino, Bologna

Zagrebelsky G. (a cura di) (2003), *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Editori Laterza, Roma-Bari

Zajac J. (2015), *The EU in the Mediterranean: Between Its International Identity and Member States' Interests*, in "European Foreign Affairs Review", Vol. 20, Issue 1, pp. 65-82

Documentazione

AICCRE et al. (2014), *Per una politica europea di asilo, accoglienza e immigrazione. Documento di indirizzo politico*

Conferenza interparlamentare (2015), *Conferenza interparlamentare per la Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la Politica comune di sicurezza e difesa (PSDC)*, Riga, 4-6 marzo 2015, Senato della Repubblica (n. 55/AP) e Camera dei deputati (n. RI/034) (3 marzo 2015)

Consiglio Europeo (2015a), *Dichiarazione dei membri del Consiglio europeo. Riunione straordinaria del Consiglio europeo, 23 aprile 2015* - (EUCO 204/15)

CE (2015b), *Dichiarazione dei membri del Consiglio europeo. Riunione informale dei capi di Stato o di governo Bruxelles, 12 febbraio 2015* - (EUCO 56/15)

CE (2014), *Conclusioni del Consiglio europeo, 26 e 27 giugno 2014* (EUCO 79/14 - CO EUR 4, Concl 2)

CE (2013), *Conclusioni del Consiglio europeo, 25 ottobre 2013* (EUCO 169/13 - CO EUR 13, Concl 7)

CE (2010a), *Programma di Stoccolma - Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, (2010/C 115/01)

CE (2010b), *Progetto di strategia di sicurezza interna per l'Unione europea: "Verso un modello di sicurezza europeo"*, Bruxelles, 8 marzo 2010, (7120/10, CO EUR-PREP 8, JAI 182)

Council of European Union (2015), *Council Conclusions on CSDP, Foreign Affairs Council, 18 May 2015*, 8947/15 CSDP/PSDC 278 COPS 149 CFSP/PESC 157 POLMIL 60 CIVCOM 84

CEU (2008), *Updated Schengen catalogue on External borders control, Return and readmission - 3rd draft*, 15250/2/08, Rev2, Limite SCH-EVAL 85, Comix 786, Bruxelles, 2 Dicembre 2008

CEU (2006), *Main Results of the 2768th Council Meeting, Justice and Home Affairs*, Brussels, 4-5 December 2006, Press Release - 15801/06 (Presse 341)

CEU (2004), *Regulation of the European Council, 26 October 2004* (n. 2007/2004)

Commissione europea (2014), *Relazione annuale 2013 della Commissione in materia di sussidiarietà e proporzionalità*, COM(2014) 506 final

COM (2013), *Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea*, Bruxelles, 17.7.2013, COM(2013) 534, final 2013/0255 (APP)

COM (2010), *Comunicazione della Commissione al parlamento europeo e al Consiglio. La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura*, COM(2010) 673 definitivo, 22 novembre 2010 Bruxelles

COM (1976), *L'Unione europea. Rapporto di Léo Tindemans al Consiglio europeo*, in “Bollettino delle Comunità europee”, Lussemburgo S 1/76 COM, 1985

Consiglio dell'Unione europea (2014a), *Decisione del Consiglio dell'Unione europea del 24 giugno 2014 relativa alle modalità di attuazione da parte dell'Unione della clausola di solidarietà* (2014/415/UE)

CUE (2014b), *Dichiarazione dei capi di Stato o di governo sull'Ucraina, 27 maggio 2014*

CUE (2008), *Decisione del Consiglio dell'Unione europea, 23 giugno 2008* (2008/615/GAI)

DP (2014), *Discussion Paper “EU Battlegroups: use them or lose them”. Submitted by the Delegation of the Netherlands to the CFSP/CSDP Conference, 3-4 April 2014, Athens*, Workshop 3 – Deploying Military Forces under CSDP, Parliamentary Decision Making Procedures and Practices

European Commission (2015), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda On Migration (Bruxelles, 13 May 2015)*, COM(2015) 240 final

EU COM (2014), *Study on the feasibility of the creation of a European System of Border Guards to control the external borders of the Union*, Final Report of DG Home/European Commission (16 June 2014), Version 3.00

EU COM (2013), *Towards a more competitive and efficient defence and security sector. A New Deal for European Defence*, Communication of the European Commission (2013)542 final

EU COM (2012), *3rd Annual Report on Immigration and Asylum (2011) {SWD(2012) 139 final}*, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council (2012)5502 final

EUBAM (2011), *Annual Report, 1 December 2010 - 30 November 2011*

European Council (2013), *Conclusions of the European Council, 19/20 December 2013* (EUCO 217/13 - CO EUR 15, Concl 8)

Ethics of Border Security (2010), Frontex/64/2010, Centre for the Study of Global Ethics University of Birmingham

European Parliament (2014b), *Report on the enquiry on the role and operations of the Troika (ECB, Commission and IMF) with regard to the euro area programme countries (2013/2277(INI))*, Committee on Economic and Monetary Affairs

European Parliament/Council of European Union (2014a), *Regulation EU No 516/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 establishing the Asylum, Migration and Integration Fund, amending Council Decision 2008/381/EC and repealing Decisions No 573/2007/EC and No 575/2007/EC of the European Parliament and of the Council and Council Decision 2007/435/EC*

EP/CEU (2014b), *Regulation EU No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)*

Final Report (2012), *Final Report of the Future of Europe Group of the Foreign Ministers*, 17 September

Frontex (2014a), *Frontex Annual Risk Analysis 2014*

Frontex (2014b), *Concept of reinforced joint operation tackling the migratory flows towards Italy: JO EPN-Triton to better control irregular migration and contribute to SAR in the Mediterranean Sea*, 28/08/2014 Reg. No 2014/JOU Limited

Frontex (2013), *Frontex Budget 2013*

HSA (2002), *Homeland Security Act - U.S. Government Printing Office*, 116 Stat. 2135

HSFS (2010), *Homeland Security, Fact Sheet, 2010: Southwest Border Next Steps*, U.S. Department of Homeland Security, 23 June 2010

IRA (1901), *Immigration Restriction Act*, Document No. 17 of 1901

Le Pen M. (2015), *Intervento al Parlamento europeo, seduta del 14 gennaio 2015*, Strasburgo

Mattarella S. (2015), *Intervento del Presidente Mattarella all'Assemblea dei Rappresentanti del Popolo tunisino in occasione della sessione plenaria del 28 gennaio 2015*, Tunisi

Minniti M. (2015), *Intervento di Marco Minniti, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, presso il Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen del 28 gennaio 2015*, Roma

Parlamento Europeo (2015a), *Proposta di risoluzione comune sulle recenti tragedie nel Mediterraneo e sulle politiche dell'UE in materia di migrazione e asilo (2015/2660(RSP))*

PE (2015b), *Proposta di risoluzione comune sulle misure antiterrorismo (2015/2530(RSP))*

PE (2014), *Indagine sul ruolo e le attività della troika (BCE, Commissione e FMI) relativamente ai paesi dell'area dell'euro oggetto di programmi (2013/2277(INI))*, Commissione per i problemi economici e monetari

PE (2013a), *Progetto di relazione del Parlamento europeo, 4 ottobre 2013 (2013/0106 - COD)*, prima lettura, Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

PE (2013b), *Risoluzione del Parlamento europeo sui preparativi per la riunione del Consiglio europeo (19-20 dicembre 2013), 12 dicembre 2013 (P7_TA(2013)0597)*

PE (2005), *Risoluzione del Parlamento europeo sul risultato delle elezioni in Ucraina, 13 gennaio 2005 (P6_TA/2005/0009)*

PE (2001), *Risoluzione sulla Comunicazione della Commissione europea sulla prevenzione dei conflitti (COM(2001) 211) – C5-0458/2001 – 2001/2182(COS))*, Commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa (A5-0394/2001)

PE (1999), *Relazione recante una proposta di raccomandazione del Parlamento europeo al Consiglio sull'istituzione di un Corpo di pace civile europeo*, Commissione per gli affari esteri, la sicurezza e la politica di difesa (A4-0047/99)

Parlamento europeo/Consiglio dell'Unione europea (2013), *Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 su un meccanismo unionale di protezione civile (n. 1313/2013/UE)*

Porošenko P. (2014), *Address of the President of Ukraine during the ceremony of inauguration, 7 June 2014*

Riga Joint Statement (2015), *Following the informal meeting of Justice and Home Affairs Ministers in Riga on 29 and 30 January*

Rossi D. (2014), *Intervento del Sottosegretario alla Difesa, on. Domenico Rossi alla Conferenza dell'Agenzia Europea Difesa, 27 marzo 2014* (audiovideo registrazione)

Schulz M. (2014), *Discorso del Presidente del Parlamento europeo Martin Schulz al Consiglio europeo, 20 marzo 2014*

Id. (2013), *Discorso del Presidente del Parlamento europeo Martin Schulz al Consiglio europeo, 24 ottobre 2013*

SSE (2003), *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza*, Bruxelles, 12 dicembre 2003

SSE (2008), *Relazione sull'attuazione della strategia europea in materia di sicurezza. Garantire sicurezza in un mondo in piena evoluzione*, Bruxelles, 11 dicembre 2008 (S407/08)

Trattato di Prüm (2005), 6 dicembre 2006 (CUE 16382/06)

Villepin D. de e Fischer J. (2002) *Contributo alla Convenzione europea, 22 novembre 2002* (CONV 422/02, contrib150)

Working Group VIII (2002), *Final Report of Working Group VIII – Defence, 16 December 2002* (CONV 461/102 WG VIII 22)

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Via Real Collegio 30
10024 Moncalieri (TO)

Tel. +39 011 670 5024
Fax. +39 011 670 5081
www.csfederalismo.it
info@csfederalismo.it