



OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

La politica estera europea a quattro anni dall'entrata
in vigore del Trattato di Lisbona ed il SEAE:
bilanci e prospettive

n. 92 – marzo 2014

Approfondimenti

A cura dello IAI (Istituto Affari Internazionali)

**La politica estera europea a quattro anni dall'entrata in
vigore del Trattato di Lisbona ed il SEAE:
bilanci e prospettive**

Lorenzo Vai*

a cura dello IAI
(Istituto Affari Internazionali)

marzo 2014

* Lorenzo Vai è borsista di ricerca IAI/CSF/UniTorino per il programma Europa dell'Istituto Affari Internazionali.

Executive summary

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha previsto numerose innovazioni nei riguardi dell'azione esterna dell'Unione europea, pur lasciando inalterata la struttura bicefala preposta a decidere e condurre le politiche estere poste in atto. I due pilastri istituzionali che la sorreggevano - quello comunitario gestito dalla Commissione e quello intergovernativo espresso dalla Politica di estera di sicurezza comune (PESC) e dalla Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) - non subiscono, infatti, sostanziali modifiche a livello normativo. Le novità sono incentrate sul miglioramento della suddetta struttura, prevedendo l'istituzione di nuove cariche istituzionali, organi e procedure: riforme che hanno come obiettivo un generale miglioramento della coerenza e della razionalizzazione dell'azione esterna, senza prevedere l'assegnazione di nuovi poteri alle istituzioni, come un ruolo più incisivo del Parlamento europeo.

A quattro anni dall'introduzione di questi cambiamenti, permangono ancora numerosi dubbi sul loro effettivo contributo al sostegno della politica estera europea. Pur con la creazione di un Presidente permanente del Consiglio europeo e di un Alto rappresentante, dotati entrambi di funzioni di rappresentanza, il sistema europeo continua ad apparire troppo complesso. L'ampio mandato dell'Alto rappresentante ha rivelato i suoi limiti, e la creazione del Servizio europeo per l'azione esterna, all'inizio del 2011, si è rivelata non priva di problemi.

Messa alla prova, l'azione esterna dell'UE ha continuato a soffrire molte delle mancanze attribuitegli negli anni pre-Lisbona. Ciò ha comportato l'inattività iniziale dell'Unione durante gravi crisi, come quelle in Libia, Mali e Siria, dove le risposte europee sono risultate tardive, insufficienti o assenti.

Dall'analisi dei casi selezionati emerge un assetto istituzionale ed un processo decisionale in ambito PESC/PSDC sbilanciato a favore della piena tutela degli interessi nazionali, a volte contrastanti e divisivi. Conclusione dimostrabile a contrario dall'azione esterna condotta dalla Commissione tramite le competenze comunitarie, i cui differenti processi decisionali le hanno permesso di adottare risposte, in tempi rapidi, in tutti gli scenari di crisi. Questo "deficit genetico" imputabile alla PESC/PSDC ha ridotto l'efficacia delle innovazioni introdotte con il Trattato di Lisbona che, seppur criticabili sotto certi aspetti, mantengono un potenziale ancora inesplorato.

Indice

Introduzione.....	5
1. Le riforme istituzionali introdotte dal Trattato di Lisbona nell'ambito della politica estera.....	7
1.1 L'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza	7
1.2 Il Servizio europeo per l'azione esterna	10
2. La Politica estera e di sicurezza comune alla prova: i casi post-Lisbona.....	14
2.1 Rivoluzioni e transizioni democratiche in Tunisia ed Egitto	14
2.2 La guerra in Libia	16
2.3 La crisi in Mali	17
2.4 I negoziati sul programma nucleare iraniano	18
2.5 La guerra civile in Siria	19
Conclusioni.....	21

Introduzione

Il 1 dicembre 2009 è entrato in vigore il Trattato di Lisbona (TdL), ultima riforma dei Trattati sui quali si fonda la creazione ed il funzionamento dell'Unione europea. Il TdL aggiorna, senza sostituirli, il Trattato sull'Unione europea (TUE) ed il Trattato che istituisce la Comunità europea, ora rinominato Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

L'adozione del TdL giunge come risposta al fallimento del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, il cui processo di ratifica si arenò nel 2005 a seguito del parere contrario espresso dai *referendum* tenutisi in Francia e nei Paesi Bassi. La bocciatura del Trattato costituzionale non ha però impedito a gran parte delle riforme ivi contenute di essere reintegrate, senza sostanziali modifiche, nel testo del nuovo Trattato, comprese alcune delle più importanti innovazioni riguardanti le relazioni esterne dell'Ue.

Le principali norme riguardanti la politica estera dell'Unione (denominata ufficialmente "azione esterna") sono contenute nel Titolo V del TUE e nella Parte V del TFUE.

Il TdL preserva la duplice natura dell'azione esterna, che comprende sia la Politica estera e di sicurezza comune (PESC) - di cui la Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) è parte integrante - sia le competenze comunitarie aventi un'esplicita proiezione internazionale, quali le politiche commerciali, di allargamento, la cooperazione allo sviluppo, l'aiuto umanitario e la politica di vicinato. A queste ultime vanno poi aggiunte le politiche dell'Unione tradizionalmente interne, ma dotate di una potenziale rilevanza esterna (come le competenze nei settori ambiente, energia o immigrazione).

Inalterati rimangono anche i principi generali posti alla base della politica estera europea, tesa a promuovere la democrazia, lo stato di diritto, l'universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, la dignità umana, i principi di eguaglianza e di solidarietà ed il rispetto dei principi contenuti nella Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale (articolo 21.1 TUE). Obiettivi che l'UE, sempre ai sensi del TdL, dovrebbe perseguire sviluppando relazioni e partenariati con paesi terzi ed organizzazioni internazionali, e favorendo la soluzione di problemi comuni nelle sedi multilaterali, le Nazioni Unite *in primis*.

Le riforme attinenti le relazioni internazionali dell'Unione contenute nel TdL mirano a perseguire un generale sviluppo dell'azione esterna, attraverso una maggior visibilità ed efficacia della PESC, ed un miglioramento della coerenza, a livello orizzontale e verticale¹.

¹ Il livello orizzontale si riferisce al coordinamento tra le azioni poste in essere dalle differenti istituzioni europee. Il livello verticale esprime il tentativo di armonizzazione tra le politiche dell'Ue e quelle dei suoi Stati membri. Per un approfondimento sul concetto di coerenza cfr. Carmen Gebhard, *Coherence*, in *International Relations and the European Union*, Christopher Hill e Michael Smith (a. c. d.), Oxford, Oxford University Press, 2011, pp.101-127.

La formulazione di un'esplicita ricerca della coerenza tra i diversi campi dell'azione esterna, tra questi e le altre politiche dell'UE, e tra gli attori coinvolti (istituzioni europee e Stati membri), è forse uno dei contributi più innovativi offerti dal TdL. Un compito che il Trattato affida al Consiglio dell'Unione europea ed alla Commissione europea, assistiti dall'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza (AR/VP o Alto rappresentante), nuova figura istituzionale già prevista dal Trattato costituzionale, con il nome più simbolico (e politicamente gravoso) di Ministro degli Esteri dell'UE.

A supporto dell'azione dell'AR/VP, il TdL prevede la creazione del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE, o il Servizio), un corpo diplomatico composto da funzionari della Commissione, del Segretariato del Consiglio e da diplomatici degli Stati membri.

Per il raggiungimento dell'auspicata coerenza risulta ugualmente fondamentale la volontà degli Stati membri dell'UE. A questi, il TdL richiede espressamente un sostegno attivo e senza riserve alla Politica di sicurezza e difesa dell'Unione, in uno spirito di lealtà e solidarietà reciproca (articolo 24.3 TUE).

La portata di tali disposizioni risulta però mitigata da due dichiarazioni allegate all'Atto finale del Trattato. Le dichiarazioni n. 13 e 14, infatti, tutelano le competenze degli Stati membri nella formulazione e conduzione delle proprie politiche estere. Inoltre, nei riguardi della PSDC, il TdL precisa che questa non pregiudica gli obblighi assunti dagli Stati dell'UE che sono al contempo membri della NATO, risultando compatibile con le politiche di sicurezza e difesa adottate in tale contesto (articolo 42.2 TUE).

Tra le altre novità previste, il Trattato di Lisbona istituisce una nuova carica istituzionale, il Presidente del Consiglio europeo, con rilevanti compiti di rappresentanza esterna, ed una nuova tipologia di cooperazione rafforzata - denominata "cooperazione strutturata permanente" - nel settore della difesa².

Per quanto riguarda il ruolo del Parlamento europeo (PE) in materia di politica estera e di sicurezza comune, il TdL non stravolge le sue funzioni che, pur rafforzandosi, continuano a rimanere di semplice informazione o consultazione da parte del Consiglio o dell'Alto rappresentante³.

La stesura dell'ultima riforma dei Trattati ha portato con sé grandi aspettative sul miglioramento dell'azione esterna dell'Ue, che sarebbe dovuta risultare più inclusiva, multilaterale e coerente. Un tentativo declinato in molteplici innovazioni, che non hanno però superato, se non nominalmente, la vecchia struttura a pilastri,

² Sulla figura del presidente del Consiglio europeo v. Michele Comelli, Nicoletta Pirozzi, *La Politica estera dell'Unione europea dopo Lisbona*, Approfondimento dell'Osservatorio di politica internazionale n. 72, Roma, Camera dei deputati, 2013, pp. 5 e ss.

In merito alla cooperazione strutturata permanente e più in generale ai possibili sviluppi nel campo dell'integrazione della difesa europea si rimanda a Alessandro Marrone e Michele Nones (a. c. d.), *More Europe on Defence or No Europe*, Documenti IAI 1303, Istituto Affari Internazionali, Roma, 2013, pp. 11 e ss.

³ Sul ruolo del Parlamento europeo in politica estera v. Comelli, Pirozzi, *ibidem*, pp. 12 e ss.

eretta a difesa del ruolo cruciale che gli Stati membri possiedono ancora in politica estera.

La separazione istituzionale, di procedure decisionali e meccanismi finanziari - tra ambito comunitario ed intergovernativo - ha chiaramente continuato ad influenzare l'efficacia delle azioni intraprese dall'Unione, anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Tuttavia, i nuovi "strumenti" di cui si è dotata l'UE con il TdL hanno rivelato, in diversi contesti, un potenziale in parte ancora da sviluppare, ma che potrebbe rispondere all'esigenza di maggior coerenza e sinergia tra le politiche dell'Unione, aspirazione diventata ormai a Bruxelles un vero e proprio *leitmotiv*.

1. Le riforme istituzionali introdotte dal Trattato di Lisbona nell'ambito della politica estera

1.1 L'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza

Introdotta dal Trattato di Lisbona, l'Alto Rappresentante è una figura chiave nella nuova architettura istituzionale dell'azione esterna post-Lisbona.

L'AR/VPsi presenta come una carica ibrida, che riunisce una serie di competenze in precedenza divise tra l'Alto rappresentante per la PESC, il Commissario per le relazioni esterne ed il Presidente del Consiglio affari esteri⁴. Si tratta di un insieme di competenze volutamente trasversali, finalizzate - nelle intenzioni del legislatore europeo - alla conduzione e alla vigilanza sulla coerenza dell'azione esterna dell'Unione.

L'Alto Rappresentante è nominato dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata con l'accordo del Presidente della Commissione (articolo 18.1 Tue). È allo stesso tempo uno dei vicepresidenti della Commissione (articolo 18.4 Tue), ed è soggetto, come tutti gli altri membri di quest'ultima, ad un voto di approvazione del Parlamento europeo (articolo 17.7 Tue). Il TdL non fa menzione alla durata del suo mandato, che si suppone sia quindi legato a quello della Commissione, della durata di cinque anni (articolo 17.3 Tue)⁵.

⁴ L'Alto rappresentante per la PESC, posizione istituita nel 1999 dal Trattato di Amsterdam, aveva il compito di rappresentare e dirigere la Politica estera e di sicurezza comune, ricoprendo, al contempo, l'incarico di Segretario generale del Consiglio. Fino al 2009, l'incarico è stato ricoperto dall'*ex* Ministro degli Affari esteri spagnolo ed *ex* Segretario generale della NATO Javier Solana.

Il Commissario per le relazioni esterne, a capo della Direzione generale Relazioni esterne (c.d. RELEX), era il responsabile delle relazioni esterne della Commissione, di cui curava anche il coordinamento con gli altri Commissari nelle materie rilevanti all'azione esterna.

Il Presidente del Consiglio Affari esteri, prima dell'entrata in vigore del TdL, era affidato al Ministro degli Affari esteri dello Stato membro che deteneva la Presidenza di turno dell'UE (Cfr. Comelli, Pirozzi, *ibidem*, p. 6).

⁵ Per quanto concerne la durata del mandato, il TdL si limita a specificare che il Consiglio europeo può porre fine al mandato dell'Alto rappresentante "mediante la medesima procedura" che regola la sua nomina (articolo 18.1 Tue). Tuttavia, in qualità di vicepresidente della Commissione, l'AR/VP "è soggetto alle procedure che regolano il funzionamento della Commissione" (articolo 18.4 Tue), durata del mandato compresa. Nonostante sia teoricamente possibile la cessazione indipendente di uno dei due

All'AR/VP sono assegnati tre differenti ruoli e conseguenti compiti:

in qualità di Alto Rappresentante guida la PESC/PSDC, contribuendone all'elaborazione con le sue proposte (articolo 18.2 Tue), e partecipando ai lavori del Consiglio europeo (articolo 15.2 Tue);

è presidente del Consiglio in formazione "Affari esteri" (articolo 18.3 Tue) e nomina la maggior parte dei *chairman* che presiedono i gruppi di lavoro⁶;

da Vicepresidente della Commissione, è incaricato delle responsabilità che incombono a tale istituzione nel settore delle relazioni esterne, e del coordinamento degli altri aspetti dell'azione esterna dell'Unione (articolo 18.4 Tue).

La possibilità di poter presenziare ai lavori della Consiglio europeo, del Consiglio dell'Ue, e della Commissione rendono l'AR/VP una figura di collegamento tra le due componenti della politica estera dell'UE (ovvero la ESC e l'insieme delle politiche comunitarie esterne). Un "triplo cappello" che gli affida molteplici compiti, sia di rappresentanza che di iniziativa.

L'AR/VP rappresenta l'UE per le materie della PESC a livello ministeriale (laddove il Presidente del Consiglio le rappresenta a livello di capi di stato e di governo (articolo 15.5 Tue)), e conduce a nome dell'UE il dialogo politico con gli attori internazionali, oltre ad esprimere la posizione dell'Unione nelle organizzazioni internazionali e nelle conferenze internazionali (articolo 27.2 Tue). Insieme al Consiglio, assicura la coerenza e l'efficacia dell'azione della PESC (articolo 26.2 Tue), compito che svolge similmente per le politiche condotte in seno alla Commissione, insieme alle funzioni di rappresentanza che il TdL assegna ai membri quest'ultima.

L' AR/VP detiene anche un potere di iniziativa in ambito PESC/PSDC, le cui decisioni sono adottate dal Consiglio, all'unanimità, su iniziativa dell'Alto rappresentante o di uno Stato membro (articoli 24.1, 27.1 e 42.4 Tue).

Come previsto dal TdL, l'Alto Rappresentante è tenuto a consultare ed informare il Parlamento europeo in merito ai principali aspetti ed alle scelte fondamentali concernenti la PESC (art. 36 Tue). La natura di tali consultazioni è esplicitata nella Dichiarazione dell'Alto rappresentante sulla responsabilità politica allegata alla decisione che istituisce il Servizio europeo per l'azione

mandati (si pensi al verificarsi di una sfiducia collegiale della Commissione senza che il Consiglio europeo ritiri il mandato dell'Alto rappresentante), considerando la natura ibrida della carica, e la rarità del casi che potrebbero generare tale situazione, è ragionevole ipotizzare che il mandato dell'Alto rappresentante segua quello della Commissione.

⁶ Oltre al Comitato Politico e di sicurezza, sono sedici i gruppi di lavoro, geografici o tematici, ora presieduti da un rappresentante dell'Ar/Vp. Cambiamento che ha riguardato anche tutti organi preparatori nell'ambito Psdc, come il Comitato militare o il Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi. Rimangono invece, ancora presieduti dalla Presidenza rotativa, i gruppi di lavoro del Consiglio che trattano tematiche relative al commercio, allo sviluppo, al terrorismo, e ad alcuni aspetti legali e consolari (European External Action Service, *EEAS Review*, Bruxelles, 2013, p.6. http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf).

esterna, la quale prevede che l'AR/VPsi presenti regolarmente dinnanzi al PE per illustrare i mandati e le strategie PESC prima che vengano adottate⁷.

La scelta per la nomina del primo Alto Rappresentante è caduta su Catherine Ashton, politica britannica che aveva già ricoperto la carica di Commissario per il commercio nella precedente Commissione.

L'eccezionalità della figura dell'Alto Rappresentante, quale duplice espressione di un'istituzione comunitaria, la Commissione, ed di una intergovernativa, il Consiglio, ha da subito attirato l'attenzione di accademici e ricercatori. Alte sono risultate inoltre le aspettative nei confronti di questo nuovo ruolo, considerato centrale nell'assicurare maggior visibilità ed efficacia alla politica estera dell'UE. Ad emergere sin dai primi mesi di attività sono state però le difficoltà dovute alla vastità ed eterogeneità delle funzioni assegnate all'AR/VP, che non erano passate inosservate a molti commentatori⁸.

Così, durante il corso di questi primi anni, l'attuale Alto Rappresentante ha focalizzato la propria azione nell'ambito della PESC, a discapito di alcuni compiti derivanti dal ruolo di Vicepresidente della Commissione. La maggior incombenza da questi affrontata è stata, senza dubbio, l'istituzione e l'avvio del Servizio europeo per l'azione esterna, il cui miglioramento rappresenterà una delle sfide lasciate in eredità al prossimo Alto rappresentante.

L'operato di Catherine Ashton - spesso criticata dai media per il basso profilo e l'inattività - ha certamente risentito dell'eccessivo carico di lavoro assegnatogli. Una situazione che le ha spesso impedito di partecipare a tutti gli incontri istituzionali nei quali era richiesta la sua presenza, a partire dagli incontri del gruppo Relazioni esterne della Commissione organizzati per favorire il coordinamento interno delle politiche comunitarie. Incontri ai quali partecipano il Presidente della Commissione ed i Commissari per il commercio, l'allargamento, lo sviluppo, gli aiuti umanitari, gli affari economici e monetari, e naturalmente l'Alto Rappresentante, nella duplice veste di vicepresidente della Commissione e presidente del Consiglio Affari esteri.

Tale problema è stato riconosciuto dallo stesso AR/VP, che ha auspicato un maggior coinvolgimento nella conduzione del proprio lavoro da parte della

⁷ Consiglio dell'Unione europea, *Decisione che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna* (2010/427/UE), Bruxelles, 26 luglio 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=celex:32010d0427:it:not>.

La dichiarazione dell'Alto rappresentante è giunta in seguito alle forti richieste del Pe per un suo maggior coinvolgimento nel controllo sull'azione dell'Ar/Vp e la conduzione del Seae. Un'azione di lobby esercitata con successo dal Pe, spesso al di fuori dei poteri conferitigli dal TdL (Cfr. Elisabeth Wisniewski, *The Influence of the European Parliament on the European External Action Service*, in *European Foreign Affairs Review*, vol. 18 n. 1, 2013, pp. 81-101.

⁸ Tra questi l'ex Alto rappresentante per la Pesc, che aveva prontamente definito l'incarico una "*mission impossible for a single person*" (Carolin Rüger, *A Position under Construction: Future Prospects of the High Representative after the Treaty of Lisbon*, in Gisela Müller-Brandeck-Bocquet e Carolin Rüger (a. c. d.), *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy. Review and Prospects*, Baden, Nomos, 2011, p.212).

Presidenza di turno, di altri Commissari o di rappresentanti del SEAE⁹. Si tratterebbe di una soluzione di compromesso (già in atto), che non necessiterebbe di una modifica ai Trattati. Più complessa si prospetterebbe, invece, l'istituzione di un vice Alto rappresentante, per la quale il TdL non sembra offrire un'adeguata base giuridica.

1.2 Il Servizio europeo per l'azione esterna

La creazione di un Servizio europeo per l'azione esterna, *de facto* un corpo diplomatico europeo, era già esplicitamente contenuta nel Trattato costituzionale firmato nel 2004. Il Trattato di Lisbona, come nel caso dell'Alto rappresentante, ha reintegrato tale disposizione prevedendo così l'istituzione del Servizio, incaricato di contribuire all'elaborazione e all'attuazione della politica estera dell'Ue coadiuvando i lavori dell'AR/VP (articolo 27.3 TUE).

L'organizzazione ed il funzionamento del Servizio sono stati fissati da una decisione del Consiglio, su proposta dell'Alto rappresentante, a seguito dell'approvazione della Commissione e delle consultazioni con il Parlamento europeo¹⁰.

Il SEAE, entrato ufficialmente in funzione il 1 gennaio 2011, si presenta come un organo *sui generis*, a sostegno non solo dell'ampio mandato dell'Alto rappresentante ma con il compito aggiuntivo di fornire assistenza alla Commissione, al suo presidente, e al presidente del Consiglio europeo "nell'esercizio delle loro rispettive funzioni nel settore delle relazioni esterne"¹¹.

Il Servizio raggruppa nella sua amministrazione centrale a Bruxelles *ex* direzioni generali (Dg) e dipartimenti provenienti sia dalla Commissione che dal Segretariato generale del Consiglio¹². Al vertice della struttura del SEAE vi è un consiglio d'amministrazione, con a capo l'AR/VP, al quale fanno riferimento un segretario generale esecutivo (carica ricoperta dal diplomatico francese Pierre Vimont), un direttore generale per il bilancio e l'amministrazione (attualmente è il britannico David O'Sullivan, ex Segretario generale della Commissione) e due vice-segretari generali¹³.

L'amministrazione centrale del SEAE si completa con i dipartimenti geografici e tematici, il Dipartimento per gli Affari politici, i dipartimenti amministrativi e le

⁹ European External Action Service, *ibidem*, p.13.

¹⁰ Consiglio dell'Unione europea..., op. cit.

¹¹ *Ibidem*, art. 2.2.

¹² Nell'organigramma centrale del Seae sono stati trasferiti, *in toto*, la Dg per le relazioni esterne e alcuni uffici della Dg sviluppo precedentemente parte della Commissione. Dal Segretariato del Consiglio sono state trasferite l'Unità politica e la Dg E. La lista completa dei servizi e delle funzioni trasferiti al Seae si trova in allegato alla Decisione del Consiglio (*ibidem*).

¹³ L'organigramma del Seae, aggiornato di frequente, è disponibile sul sito istituzionale: http://eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf.

strutture Psdc e di gestione delle crisi. Queste, prima collocate nel Segretariato Generale del Consiglio, rispondono ora direttamente all'Ar/Vp¹⁴.

Sono inoltre parte integrante del Servizio tutte le ex delegazioni della Commissione presso i paesi terzi ed organizzazioni internazionali. Le delegazioni rappresentano ora l'intera Ue, svolgendo le proprie funzioni di rappresentanza e coordinamento sia nell'ambito delle politiche comunitarie sia in quello della PESC, competenza prima assegnata alle rappresentanze diplomatiche della presidenza semestrale dell'Unione. Le delegazioni dell'UE sono poste sotto l'autorità di un capo missione che risponde direttamente all'Alto Rappresentante, come è previsto anche per i rappresentanti speciali dell'UE, che promuovono gli interessi dell'Unione rappresentando l'AR/VP in paesi o regioni caratterizzati da situazioni di instabilità.

Il SEAE, che non è da considerarsi un'istituzione ai sensi dei Trattati, è un organo dalla peculiare natura giuridica¹⁵, che presenta una collocazione istituzionale *in medio* rispetto alla Commissione e al Consiglio. Una collocazione che si riflette nella composizione tripartita del personale, che riunisce i funzionari dei servizi trasferiti dalla Commissione e dal Consiglio, più una quota prestabilita di diplomatici nazionali distaccati (un terzo sul totale dei funzionari del Servizio di livello amministratore¹⁶).

Offrendo assistenza alle funzioni dell'AR/VP ed operando in collaborazione con i servizi diplomatici degli Stati membri (articolo 27.3 TUE) il SEAE dovrebbe svolgere un ruolo centrale nella ricerca della desiderata coerenza dell'azione esterna a livello operativo.

Le relazioni tra il SEAE ed il Parlamento europeo sono regolate dalla Dichiarazione dell'Alto Rappresentante sulla responsabilità politica allegata alla decisione che istituisce il Servizio. In aggiunta alle audizioni dell'AR/VP, la dichiarazione prevede che i rappresentanti speciali dell'UE ed i capi delegazione di nuova nomina si presentino dinnanzi alla commissione Affari esteri del PE per uno "scambio di punti di vista"¹⁷.

Disposizioni che si aggiungono a quelle già previste dal sistema di trasmissione delle informazioni confidenziali sulle missioni e le operazioni della Psdc ai membri del Pe, e a quelle inerenti i negoziati internazionali condotti dall'UE, sui quali il Parlamento deve essere informato costantemente degli sviluppi (art. 218.10 Tfu).

¹⁴ Per un approfondimento sulle strutture della PSDC e le loro funzioni cfr. Federica Di Camillo, Valérie Miranda (a. c. d.), *L'Unione europea e la politica di sicurezza e di difesa comune: elementi*, Documenti IAI1204, Istituto Affari Internazionali, Roma, 2012.

¹⁵ Cfr. Bart Van Vooren, *A legal institutional perspective on the European External Action Service*, in *Common Market Law Review*, 2011 n.48, vol.2, pp.475-502.

¹⁶ Consiglio dell'Unione..., *ibidem*, art. 6.9.

¹⁷ Incontro, precisa la dichiarazione dell'Alto rappresentante, differente dalle più formali audizioni. Alta rappresentante, *Dichiarazione dell'Alto rappresentante sulla responsabilità politica*, Bruxelles, 2010, par. 5.

Attualmente, il Servizio europeo per l'azione esterna conta di 139 delegazioni che rappresentano l'UE nelle organizzazioni internazionali ed in 163 paesi terzi. Il personale è di poco superiore alle 3400 unità, della quali 1450 lavorano nel quartier generale di Bruxelles e 1960 nelle delegazioni, insieme allo staff della Commissione che ammonta a 3500 persone¹⁸. La creazione di un organo di tali dimensioni non è stata esente da problemi di varia natura, sia a livello organizzativo che di funzionamento.

A livello organizzativo, la composizione mista dei funzionari provenienti da istituzioni con culture burocratiche e metodi di lavoro distinti non ha aiutato la "fusione organizzativa" dei dipartimenti. Il raggiungimento di quote prestabilite di diplomatici nazionali ha imposto la creazione di nuove posizioni, che hanno comportato un eccessivo numero di posizioni apicali e squilibri nella rotazione del personale¹⁹. Difficoltà interne che si sono aggiunte a quelli generate dalla catena di comando del Servizio, risultata eccessivamente verticistica nel diffuso coinvolgimento diretto dell'Alto rappresentante.

Una situazione ben visibile nelle strutture dedicate alla PSDC, affette da una mancanza di velocità ed efficacia nei processi decisionali e da un coordinamento interno non privo di margini di miglioramento, come ha avuto modo di evidenziare la stessa Catherine Ashton²⁰.

A livello di funzionamento, l'opaca divisione delle competenze nei riguardi delle politiche la cui conduzione è condivisa con la Commissione (come la gestione di alcuni programmi di cooperazione esterna²¹) ha generato problemi di coordinamento tra i due organi quando non vere e proprie "lotte per il territorio"²². Considerata la gestione sostanzialmente condivisa di importanti politiche e fondi comunitari, il coordinamento tra l'azione della Commissione e

¹⁸ Nel giugno del 2013, i diplomatici nazionali integrati nella struttura del Seae erano 308. Di questi, solo 15 provenivano dal Ministero degli Affari esteri italiano (l'1,6%). Il numero dei funzionari dell'Ue a livello amministratore (il c.d livello Ad) era invece di 627, e 99 erano di nazionalità italiana (il 9%, la percentuale più alta tra gli Sm). I diplomatici del Seae di nazionalità italiana rappresentavano quindi il 10,6% dell'intero corpo, una percentuale superata solo dal personale di nazionalità francese con il 13% (Cfr. European External Action Service, *ibidem*).

L'alta percentuale di italiani tra i funzionari comunitari, combinata alla ricerca di un esplicito equilibrio geografico del personale, potrebbero essere le motivazioni alla base del minor numero di diplomatici italiani inseriti nel Servizio rispetto a quelli vantati da altri importanti paesi come Francia, Germania o Regno Unito. Ciononostante, il basso numero di domande presentate dai diplomatici italiani per i primi posti messi a concorso dal Seae, rispetto a quelli francesi o britannici, suggerisce un minor interessamento da parte della diplomazia italiana nei confronti del Servizio per l'azione esterna (Lorenzo Vai, *Tre anime, due teste, un corpo. Il reclutamento e la formazione dei diplomatici nel Servizio europeo per l'azione esterna*, Documenti IAI 1302, Istituto Affari Internazionali, Roma, 2013, p. 7).

¹⁹ Cfr. Vai, *ibidem*, pp. 8 e ss.

²⁰ European External Action Service..., *ibidem*, pp. 5-6.

²¹ Consiglio dell'Unione..., *ibidem*, art. 9.1.

Per un'analisi dei delicati equilibri emersi nella divisione dei poteri si veda Isabelle Tannous, *The Programming of EU's External Assistance and Development Aid and the Fragile Balance of Power between EEAS and DG DEVCO*, in *European Foreign Affairs Review*, .vol. 18 n. 3, 2013, pp. 329-354.

²² Nicoletta Pirozzi, *Seae, il meglio deve ancora venire*, Affari Internazionali, 17 ottobre 2013, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2435>.

quella del SEAE rimane una questione centrale per l'efficacia dell'intera azione esterna.

La collaborazione tra le delegazioni dell'UE e le reti diplomatiche nazionali mostra ancora ampi margini di miglioramento, sia nella condivisione di informazioni (non ancora reciproca ai sensi della Decisione²³) che nel coordinamento delle posizioni presso le sedi multilaterali. Il passaggio delle funzioni di rappresentanza dalla presidenza di turno al SEAE ha causato difficoltà in termini di divisione delle competenze presso le organizzazioni internazionali delle quali l'Unione non è membro a tutti gli effetti.

Ciò ha permesso ai diplomatici del paese che esprime la presidenza dell'UE di svolgere ancora un compito di rappresentanza residuale, non previsto nei Trattati ma coordinato con il SEAE²⁴. La presidenza di turno continua peraltro a presiedere un rilevante numero di gruppi di lavoro del Consiglio dedicati all'azione esterna, sebbene la nomina del presidente della maggior parte dei gruppi geografici e tematici nel quadro della PESC, ricada ormai tra le prerogative dell'AR/VP(v. nota 6): una discrepanza che rischia di inficiare la coerenza dell'azione esterna, favorendo sia la mancanza di coordinamento su tematiche trasversali tra i gruppi di lavoro presieduti rispettivamente dai funzionari del SEAE e dalla presidenza rotativa, sia il collegamento tra questi ultimi ed i dipartimenti del SEAE.

Al pari di qualsiasi nuova organizzazione, il SEAE ha dovuto scontare un periodo di rodaggio reso ancora più complesso dalla sua collocazione e composizione ibrida. Come richiesto dalla Decisione del Consiglio, nella seconda metà del 2013, l'AR/VPha presentato un rapporto sul Servizio²⁵. Il documento affronta i problemi emersi nei due anni e mezzo di funzionamento, presentando una serie di raccomandazioni utili ad una sua possibile revisione organizzativa.

Tra le numerose raccomandazioni da attuare nel breve periodo, viene proposto il rafforzamento del personale, il contrasto alle duplicazioni operative tra le istituzioni, una revisione del ruolo dei rappresentanti speciali dell'UE, il miglioramento della programmazione strategica e del coordinamento con la Commissione e con il Consiglio, la semplificazione della gestione amministrativa dei budget a disposizione delle delegazioni, ed il rafforzamento della loro collaborazione con le ambasciate nazionali²⁶. Su quest'ultimo punto, il rapporto si spinge ad auspicare una maggior condivisione non solo delle informazioni, ma anche delle strutture e dei servizi (ad esempio quelli consolari) potenzialmente offerti dalle missioni e dagli uffici diplomatici dell'Unione, come è già stato

²³ Consiglio dell'Unione..., *ibidem*, art. 5.8.

²⁴ Michael Emerson, Rosa Balfour, Tim Corthaut, et al., *Upgrading the EU's role as a global actor*, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, 2011, pp. 65 e ss.

²⁵ European External Action Service..., *ibidem*.

²⁶ *Ibidem*, pp. 16-17.

sperimentato con successo²⁷: una soluzione che gioverebbe sicuramente ai conti pubblici degli Stati membri.

Nel medio periodo il documento suggerisce una revisione della gestione e delle procedure riguardanti le operazioni PSDC, un rafforzamento del potere decisionale dell'AR/VP nell'allocazione dei programmi di assistenza finalizzato ad ottimizzare la coerenza delle politiche di cooperazione, una diversa composizione del consiglio di amministrazione (in base ad una più razionale divisione dei carichi lavorativi), ed un'intensificazione dei rapporti con il Parlamento europeo²⁸.

Il rapporto non tocca invece le questioni istituzionali e strutturali dell'azione esterna dell'Unione, rivelatesi - anche per il SEAE - la fonte primaria delle incertezze patite²⁹. Resta così tuttora difficile valutare fino a punto la natura e la struttura del Servizio siano effettivamente adatte alla realizzazione degli obiettivi che si pone, e quanto siano invece un mero prodotto del compromesso politico tra chi desiderava un servizio diplomatico più (la Commissione ed il PE) o meno (Stati membri e Consiglio) comunitario³⁰.

2. La Politica estera e di sicurezza comune alla prova: i casi post-Lisbona

Gli anni successivi all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona hanno offerto numerosi banchi di prova al nuovo assetto istituzionale ed operativo della politica estera europea. L'Unione, con la propria azione diplomatica o con missioni sul campo, è intervenuta in contesti diversi. In questa seconda parte dell'approfondimento si è deciso di esaminare alcuni di questi casi, ritenuti tra i più significativi: le rivoluzioni in Tunisia ed Egitto, la guerra in Libia, la crisi in Mali, i negoziati sul programma nucleare iraniano e la guerra civile in Siria.

Se in alcuni casi la valutazione dell'azione europea si dimostra agevole, in altri, data la natura mutevole delle situazioni considerate, risulta ancora incerta. Nei casi studio qui prescelti è tuttavia possibile riscontrare delle problematiche ricorrenti, utili ad investigare l'efficacia delle innovazioni introdotte dall'ultima riforma dei Trattati.

2.1 Rivoluzioni e transizioni democratiche in Tunisia ed Egitto

Le sommosse popolari scoppiate verso la fine del 2010 in Tunisia, e diffuse rapidamente in Egitto ed in altri paesi del mondo arabo, hanno rappresentato il primo importante test per l'azione esterna dell'UE post-Lisbona. La vicinanza

²⁷ È il caso dei diplomatici spagnoli ospitati dalla delegazione UE in Yemen. Un soluzione che ha permesso all'amministrazione spagnola di risparmiare di 500.000 euro (*ibidem*, p. 11).

²⁸ *Ibidem*, p. 18.

²⁹ Pirozzi, *ibidem*.

³⁰ Cfr. Fraser Cameron, *The EU's External Action Service. Golden or Missed Opportunity?*, in Gisela Müller-Branddeck-Bocquet e Carolin Rüger (eds.), *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy. Review and Prospects*, Baden-Baden, Nomos, 2011, p. 235-257.

geografica delle proteste (conosciute giornalmisticamente con il nome di “Primavere arabe”), e le possibili conseguenze per i flussi migratori e gli approvvigionamenti energetici verso l’Europa, hanno richiesto un pronta risposta dell’UE e dei suoi Stati membri.

Un intervento oltremodo giustificabile dalle istanze democratiche reclamate da amplissime fasce popolari, in rivolta contro regimi autoritari tollerati per anni. L’attivismo politico dell’UE si è però rivelato tardivo nei primi mesi delle rivolte, scontando le divisioni politiche tra gli Stati membri (molti dei quali intrattenevano rapporti privilegiati con i paesi in rivolta) ed il rodaggio della macchina diplomatica europea, nata poche settimane prima.

L’AR/VP, di cui molti hanno lamentato l’iniziale irrilevanza³¹, ha potuto nominare un Rappresentante speciale³², ed esprimere il pieno appoggio alle forze rivoluzionarie in Tunisia ed Egitto, esclusivamente dopo la caduta dei rispettivi presidenti, Zine El-Abidine Ben Ali e Hosni Mubarak. Atteggiamento dettato dalla cautela politica e dalla mancanza di consenso tra i Paesi europei, a cui si deve anche imputare la lenta adozione di misure restrittive nei confronti dei responsabili delle violente repressioni.

Non è invece mancato il supporto dell’Unione alla successiva fase di transizione politica ed economica, grazie a programmi di assistenza tecnica, missioni di osservazione elettorale, ed aiuti finanziati dallo strumento europeo di vicinato e partenariato gestito dalla Commissione³³. Azioni che fino ad oggi non hanno impedito la destituzione *manu militari* di un governo legittimamente eletto in Egitto, ed il deterioramento della stabilità politica che ha conosciuto la Tunisia dopo la transizione democratica.

Allo scoppio delle rivoluzioni, lo stesso Parlamento europeo (solitamente attivo nell’affermare la propria posizione in materie di politica estera) ha mostrato un inaspettato silenzio, bloccando una risoluzione sulla Tunisia a larga maggioranza, a conferma dell’iniziale inerzia di tutte le istituzioni dell’UE³⁴.

A tre anni dall’avvio delle rivolte e dai successivi cambi di regime, il ruolo politico dell’UE rimane marginale sia in Tunisia che in Egitto, dove la mediazione intavolata dall’AR/VP per l’apertura di un dialogo tra tutte le forze in campo non sembra aver prodotto risultati duraturi³⁵.

³¹José Ignacio Torreblanca, *Salvate il soldato* Ashton, El País, Presseurope, 1 aprile 2011, <http://www.presseurop.eu/it/content/article/580881-salvate-il-soldato-ashton>.

³² Consiglio dell’Unione europea, *Decisione relativa alla nomina di un rappresentante speciale dell’Unione europea per la regione del Mediterraneo meridionale* (2011/424/PESC), Bruxelles, 18 luglio, 2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:188:0024:0026:en:PDF>.

³³ Per maggiori informazioni sulle azioni intraprese dalla Commissione si rimanda ai siti istituzionali: [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-81_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-81_en.htm). La descrizione del programma di aiuti: [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-11-636_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-636_en.htm).

³⁴ Jean Quatremer, *Troppo tardi, troppo divisi*, Libération, Presseurope, 17 febbraio 2011, <http://www.presseurop.eu/it/content/article/506961-troppo-tardi-troppo-divisi>.

³⁵ Rosa Balfour, *Chapeau a lady* Ashton, eunews, 24 luglio 2013, <http://www.eunews.it/2013/07/24/chapeau-a-lady-ashton/8556>.

2.2 La guerra in Libia

A differenza di Tunisia ed Egitto, il cambio di regime in Libia è avvenuto a seguito di una sanguinosa guerra civile, che ha visto fronteggiarsi i militari leali a Muammar Gheddafi ed i combattenti delle forze rivoluzionarie, riuniti nel Consiglio nazionale di transizione. Gli scontri, iniziati nel febbraio 2011, si sono conclusi ad ottobre dello stesso anno, con la vittoria del Consiglio nazionale e l'instaurazione di un nuovo regime. Vittoria conquistata grazie al fondamentale intervento militare condotto dalla Nato, a sostegno - indiretto - delle forze ribelli³⁶.

Il caso libico, ancor più di quello egiziano, ha sottolineato l'esistenza di una costante tensione tra gli interessi nazionali dei Paesi europei in grado di pregiudicare la politica estera dell'UE, impedendo il raggiungimento dell'unanimità di consensi richiesta. Nel caso in esame, l'impossibilità dell'UE di esprimere un'azione comune (ad eccezione di misure restrittive rivolte contro Gheddafi ed i suoi uomini³⁷), è scaturita dal contrasto di interessi commerciali e politici, fautori di divisioni interne all'UE.

L'assenza di un coordinamento a livello europeo ha così condotto la Francia ed il Regno Unito ad intraprendere, inizialmente, azioni militari unilaterali a supporto delle forze ribelli³⁸. Solo il coinvolgimento dell'Alleanza Atlantica ha permesso che la conduzione delle operazioni militari si spostasse in sede multilaterale, con una più ampia partecipazione di Paesi europei, tra cui l'Italia. Un'opzione che l'UE non è stata neppure in grado di discutere, a causa delle forti ritrosie di alcuni Stati (Germania in particolare) nei confronti dell'utilizzo dello strumento militare. È comunque doveroso notare che un tale dispiegamento di forze aeree sotto la bandiera dell'Unione avrebbe reso necessario l'utilizzo di capacità militari di cui l'UE è ancora sprovvista, e che solo la Nato avrebbe potuto fornire (come l'utilizzo di sistemi radar aviotrasportati).

L'azione dell'Alto Rappresentante e del SEAE ha ovviamente risentito delle divergenze tra gli Stati membri. Il riconoscimento politico del Consiglio nazionale di transizione da parte dell'AR/VP e l'apertura di un ufficio di rappresentanza dell'UE a Bengasi hanno dovuto attendere l'inizio della missione Nato. Ma solo con la fine delle ostilità sono venute meno le ragioni delle divisioni interne all'UE, che nel 2013 ha potuto finalmente approvare l'invio di una missione PSDC, denominata EUBAM Libia.

³⁶ La missione della Nato, chiamata *Unified Protector*, aveva l'obiettivo di attuare le disposizioni contenute nella risoluzione 1973 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Compito principale della missione era la protezione della popolazione libica da ogni possibile attacco o minaccia.

³⁷ Catherine Ashton, *Statement on UNSC resolution and latest developments regarding the situation in Libya*, A 076/11, Brussels, 27 febbraio 2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/119511.pdf.

³⁸ Corriere della Sera, *Raid degli alleati in Libia*, 19 marzo 2011, http://www.corriere.it/esteri/11_marzo_19/libia-bengasi-gheddafi-bombardamenti_e5fefcf6-51f8-11e0-a034-1db210fa1eaf.shtml.

La missione, di natura esclusivamente civile, è finalizzata ad aiutare le autorità libiche nel controllo delle frontiere terrestri, marittime ed aeree, e vanta un budget annuale di 30 milioni di euro³⁹. Non sembra però essere in grado di raggiungere i risultati sperati, come prova il continuo flusso di immigrati irregolari verso l'Europa, dalle conseguenze spesso tragiche. Di più facile ed immediata attuazione, sin dai primi giorni della crisi, sono risultati i programmi di aiuto umanitario posti in essere dalla Commissione⁴⁰, la quale continua a sostenere la transizione democratica in Libia tramite assistenza economica e tecnica, come avviene in Tunisia ed Egitto.

2.3 La crisi in Mali

Nell'aprile 2012, gruppi ribelli di etnia Tuareg hanno preso il controllo di una vasta zona nel Nord del Mali, rivendicandone la secessione. La composizione delle forze ribelli si è rivelata alquanto eterogenea, e alle iniziali rivendicazioni territoriali si è aggiunta una componente ideologica di stampo islamista, sostenuta dalle infiltrazioni di gruppi salafiti legati alla rete di Al-Qaeda. La situazione di conflitto ha generato nel Paese una forte instabilità politica, che ha portato le forze armate maliane ad insediare, con la forza, un nuovo Presidente, Diancouda Traoré, a capo di un governo di transizione. Traoré si è affrettato a chiedere l'aiuto internazionale per pacificare le regioni in mano ai gruppi ribelli islamisti. Appello che non è rimasto inascoltato: alla fine del 2012 il Consiglio di Sicurezza della Nazioni Unite ha licenziato due risoluzioni (la 2071 e la 2085), che approvavano la richiesta del governo maliano per il dispiegamento di una forza militare internazionale.

Nel corso del 2012, il tema della crisi in Mali è stato più volte posto all'ordine del giorno nelle discussioni condotte dal Consiglio affari esteri dell'UE, e dal Comitato politico e di sicurezza⁴¹. La proposta di un intervento militare nel quadro della PSDC è stata più volte avanzata dalla Francia, che può vantare con il Mali relazioni diplomatiche e commerciali privilegiate, retaggio del suo passato coloniale. La proposta francese si è tuttavia scontrata con la ferma contrarietà di alcuni Stati membri, tra questi - come nel caso libico - la Germania. Di fronte all'acuirsi della crisi e allo stallo decisionale in seno all'UE, la Francia ha conseguentemente deciso di rispondere unilateralmente, inviando forze militari a difesa dell'integrità territoriale del paese africano.

Negli anni precedenti le violenze, l'azione dell'UE in Mali si era incentrata sugli aiuti allo sviluppo e l'assistenza umanitaria, seguendo l'approccio delineato dalla

³⁹ Scheda di presentazione della missione EUBAM Libya: http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eubam-libya/pdf/factsheet_eubam_libya_en.pdf.

⁴⁰ Descrizione degli aiuti umanitari forniti dalla Commissione in Libia: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/georgieva/hot_topics/libyan_crisis_en.htm.

⁴¹ Nicoletta Pirozzi, *L'amara verità dell'intervento in Mali*, Affari Internazionali, 17 gennaio 2013, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2224>.

*Strategia per la sicurezza e lo sviluppo del Sahel*⁴², adottata nel 2011 dal Consiglio dell'UE. Si è trattato di politiche comunitarie certamente utili alla stabilizzazione politica e alla ripresa economica della regione, ma inefficaci ad affrontare una crisi come quella maliana. Una situazione che ha esaltato (nuovamente) gli interessi particolari degli Stati europei⁴³, incapaci di trovare, nei tempi rapidi dettati dall'emergenza, il consenso per un'azione comune.

L'esigenza di una risposta europea si è concretizzata in netto ritardo. Si è infatti dovuto attendere più di un mese, rispetto all'inizio delle operazioni francesi, affinché il Consiglio dell'UE, su iniziativa dell'Alto Rappresentante, approvasse l'invio di un'operazione militare PSDC: EUTM Mali⁴⁴. La missione, a cui partecipano 23 paesi, ha come scopo l'addestramento dell'esercito maliano e non prevede la partecipazione ai combattimenti dei soldati europei.

Dato il potenziale impatto sulla sicurezza europea ed internazionale causato dall'instabilità politica in Mali (e più in generale dell'intero Sahel Occidentale), la risposta europea è parsa insufficiente ma soprattutto tardiva. Una lentezza decisionale che influisce negativamente sia sull'efficacia che sull'immagine della politica estera europea.

2.4 I negoziati sul programma nucleare iraniano

L'interesse dell'Iran nello sviluppare un programma nucleare per scopi civili ha suscitato forti preoccupazioni nella comunità internazionale. I timori che le ricerche nucleari mirino, in realtà, al raggiungimento di capacità militari sono condivisi da molti paesi, e sono stati alimentati dall'atteggiamento reticente dell'Iran nei confronti dei controlli svolti dall'Agenzia internazionale dell'energia atomica sin dal 2003⁴⁵. Tale comportamento ha motivato l'imposizione di sanzioni da parte di Stati ed organizzazioni internazionali, tra le quali l'Unione europea.

La natura delle sanzioni approvate dall'UE è stata prevalentemente economico-commerciale. Sono stati imposti blocchi alle importazioni, alle esportazioni e alle transazioni finanziarie con banche iraniane. È stato inoltre deciso il congelamento dei beni e il divieto d'ingresso nell'Unione, per una serie di persone fisiche e giuridiche collegate al programma nucleare⁴⁶.

⁴² European External Action Service, *Strategy for Security and Development in the Sahel*, Bruxelles, 2011, http://eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf.

⁴³ Mario Arpino, *La Francia è di nuovo in guerra*, Affari Internazionali, 14 gennaio 2013, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2221>.

⁴⁴ Council of the European Union, *Decision on the launch of a European military mission to contribute to the training of the Malian Armed Forces (EUTM Mali)* (2013/87/CFSP), Brussels, 18 febbraio 2013, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:046:0027:0027:EN:PDF>.

⁴⁵ Per una cronologia degli eventi riguardanti il programma nucleare iraniano: http://www.repubblica.it/esteri/2013/11/08/news/nucleare_il_dossier_iran_il_programma_di_tehran_dal_2003_a_oggi-70551803/.

⁴⁶ La lista delle sanzioni imposte dall'Ue è consultabile al seguente indirizzo: http://www.eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf.

Per dissuadere l'Iran dallo sviluppo di tecnologia nucleare con fini militari, nel 2006 è stata intrapresa una complessa azione diplomatica che ha coinvolto tutti i cinque paesi membri del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (Cina, Francia, Regno Unito, Russia, Stati Uniti) più la Germania, il c.d. gruppo 5+1. I negoziati hanno conosciuto però frequenti sospensioni, facendo così dubitare dell'esito finale. Anche l'UE ha svolto un ruolo di primo piano nei negoziati: la sua partecipazione è stata affidata all'Alto rappresentante, che ha presieduto numerosi incontri tra il gruppo dei 5+1 e l'Iran.

Se in un primo momento l'azione diplomatica condotta dall'AR/VP è parsa infruttuosa, negli ultimi mesi del 2013, complice l'elezione del nuovo Presidente iraniano Hassan Rohani, sono stati registrati notevoli sviluppi. Iran e 5+1 hanno infatti trovato un accordo ad interim, che consente di stabilizzare la situazione e di ottenere tempo prezioso per il negoziato conclusivo⁴⁷.

L'attenta e paziente opera diplomatica intrapresa da Catherine Ashton è da annoverare tra le sue iniziative di maggior successo⁴⁸. Benché il negoziato vero e proprio non sia ancora giunto a conclusione, la presenza dell'AR/VP ed il suo attivismo sono riusciti a dare visibilità all'azione dell'Unione al cospetto di importanti attori internazionali.

In situazioni prive di forti contrasti interni tra gli Stati membri, l'attività diplomatica lasciata all'intraprendenza dell'AR/VP può risultare quindi un elemento di rilievo nella definizione della politica estera europea. Lady Ashton lo aveva già confermato nell'aprile 2013⁴⁹, con la sigla dell'accordo tra Serbia e Kosovo, per la normalizzazione dei rapporti diplomatici e territoriali. Un accordo, vista la maggioranza conservatrice del governo serbo, non scontato, sebbene fondamentale per le aspirazioni europeiste del Paese e la stabilità dell'area.

L'istituzione dell'Alto rappresentante e del SEAE hanno migliorato, in questi casi, la credibilità e l'efficacia dell'azione diplomatica dell'Unione, i cui risultati rimangono comunque strettamente collegati alla ricerca di una coerenza verticale, da attuarsi attraverso il coordinamento e la collaborazione tra l'UE, gli Stati membri ed i loro corpi diplomatici.

2.5 La guerra civile in Siria

Le insurrezioni popolari sorte nel mondo arabo nei primi mesi del 2011 si sono diffuse anche in Siria, dove le richieste di riforme democratiche ed economiche

⁴⁷Per un approfondimenti vedi R. Alcaro, *L'accordo nucleare tra Iran e P5+1. Un contributo alla sicurezza della regione o un 'errore storico'?*, in "Focus euroatlantico" n. 4, settembre-novembre 2013, http://www.parlamento.it/891?categoria=41#focus_euroatlantico.

⁴⁸ David Blair, *Iran nuclear deal takes Catherine Ashton from 'zero' to hero*, The Telegraph, 24 novembre 2013, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/10471355/Iran-nuclear-deal-takes-Catherine-Ashton-from-zero-to-hero.html>.

⁴⁹ La Repubblica, *Serbia-Kosovo, raggiunto l'accordo. Ashton: "Passo che allontana dal passato"*, 19 aprile 2013, http://www.repubblica.it/esteri/2013/04/19/news/accordo_serbia_kosovo-57029604/.

hanno incontrato la dura repressione del presidente Bashar al-Assad. Le repressioni dei manifestanti hanno causato decine di vittime, generando un'*escalation* delle rivolte sfociate nella lotta armata, la quale ha rapidamente assunto la portata di una guerra civile.

Gli scontri hanno coinvolto non solo le forze lealiste ed i ribelli, ma anche i civili, più volte colpiti dalle rappresaglie dell'esercito siriano⁵⁰. La grave emergenza umanitaria nel paese del Vicino Oriente ed i flussi dei rifugiati in fuga dai combattimenti hanno catalizzato l'attenzione mediatica e politica di tutta la Comunità internazionale, divisa però sulle modalità d'intervento per fermare le violenze ed i crimini perpetrati. Nel 2013 è stato confermato che sono state utilizzate armi chimiche negli scontri. Diversi paesi, tra i quali Stati Uniti e Francia, hanno considerato il regime di Assad responsabile di tale crimine, e hanno minacciato un intervento militare in difesa del popolo siriano.

Come già avvenuto per il caso libico, di fronte ad un possibile uso della forza, i paesi europei si sono divisi. L'interventismo di Francia e Regno Unito non è stato condiviso da molti altri Stati membri, tra i quali Germania e Italia⁵¹. L'azione diplomatica dell'Unione si è trovata quindi nuovamente paralizzata nel momento di massima tensione sullo scenario internazionale.

L'UE ha chiesto in effetti una forte risposta della Comunità internazionale contro l'uso di armi chimiche⁵², ma è rimasta a malapena coesa sulla piena condanna del regime. A margine del G20 di San Pietroburgo tale condanna è stata ribadita in un documento firmato da 11 paesi, di cui 5 europei, tra cui è stato possibile annoverare la Germania solo *in extremis*⁵³.

A sostenere una posizione di cautela e rispetto delle prerogative delle Nazioni Unite sull'autorizzazione internazionale dell'uso della forza è intervenuto Martin Schultz, attuale Presidente del Parlamento europeo, che ha anche criticato l'inattività della politica estera europea in balia degli interessi nazionali⁵⁴. Il raggiungimento di un'intesa diplomatica tra Russia e Stati Uniti per l'eliminazione delle armi chimiche in Siria, alla quale ha acconsentito il presidente Assad, ha infine certificato l'assenza dell'UE dal più importante tavolo di negoziazioni organizzato dall'inizio della crisi. L'Unione europea, per voce dell'AR/VP, si è

⁵⁰ United Nations Security Council, *Security Council Press Statement on Attacks in Syria*, SC/10658, New York, 27 maggio 2012, <http://www.un.org/News/Press/docs/2012/sc10658.doc.htm>.

⁵¹ Jean-Pierre Darnis, *Siria, interventismi a confronto*, Affari Internazionali, 3 settembre 2013, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2400>.

⁵² High Representative, *Remarks following the informal meeting of EU Foreign Ministers*, Vilnius, 7 settembre 2013, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/138691.pdf.

⁵³ La Repubblica, *Obama: "11 paesi condannano Assad". Putin: "In caso di blitz aiutiamo la Siria"*, 6 settembre 2013, http://www.repubblica.it/esteri/2013/09/06/news/g20_ultimo_giorno_grandi_divisi_su_siria-65992034/?ref=HREC1-1.

⁵⁴ Andrea Bonanni, *Martin Schulz "Papa Francesco ha ragione sulla Siria: si rispettino le prerogative dell'Onu"*, La Repubblica, 6 settembre 2013, http://www.repubblica.it/esteri/2013/09/06/news/martin_schulz_papa_francesco_ha_ragione_sulla_siria_si_rispettino_le_prerogative_dell_onu-65993952/?ref=search.

limitata ad offrire della semplice assistenza tecnica a trattative ormai concluse⁵⁵. Un'irrilevanza politica che l'UE ha questa volta condiviso con i propri Stati membri, le cui divergenze hanno reso più debole la loro influenza diplomatica a dispetto di un'azione comune.

Diversa la valutazione per quanto riguarda la risposta alla crisi umanitaria. L'invio di aiuti, coordinati dalla Commissione e finanziati da Commissione e paesi europei ha raggiunto il popolo siriano senza ritardi⁵⁶.

Conclusioni

A quattro anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona un bilancio della politica estera dell'Unione è ambiguo, sia a livello istituzionale che operativo.

Le innovazioni introdotte dal TdL hanno effettivamente offerto dei nuovi strumenti per razionalizzare la definizione e la conduzione dell'azione esterna dell'Unione, mirando a migliorarne la coerenza e conseguentemente l'efficacia. Questi strumenti hanno però rivelato dei limiti, da imputare soprattutto alla struttura bicefala incaricata di decidere e condurre la politica estera dell'UE. La politica estera europea è infatti ancora suddivisa tra le politiche comunitarie della Commissione e quelle intergovernative della PESC/PSDC, per la cui approvazione è richiesto, quasi sempre, il voto all'unanimità degli Stati membri.

Nella formulazione della PESC/PSDC, questa architettura istituzionale non facilita l'attivismo dell'Unione né la ricerca della coerenza verticale, cioè quella tra l'azione dell'UE e quella degli Stati membri. Il compito di facilitare il consenso tra gli Stati affidato al Presidente del Consiglio europeo non può che essere complicato dai singoli interessi nazionali tutelati dal voto all'unanimità, ed anche la vigilanza dell'Alto rappresentante sulla coerenza appare difficile da esercitare.

Se le procedure decisionali ed i ruoli istituzionali previsti dal Trattato di Lisbona non sembrano aver facilitato il coordinamento tra le politiche estere nazionali, bisogna rilevare anche una mancanza di volontà politica da parte degli Stati europei nel cogliere le nuove opportunità di cooperazione offerte dai Trattati⁵⁷. Un esempio è dato dal nuovo meccanismo della cooperazione strutturata permanente, che pur permettendo il rafforzamento delle cooperazioni militari tra i paesi europei- e richiedendo un semplice voto a maggioranza qualificata per l'approvazione - non ha destato l'interesse sperato e di fatto non è mai stato utilizzato. Il disinteresse degli Stati membri per i nuovi strumenti comunitari è facilmente comprensibile se si tiene presente la loro costante tendenza

⁵⁵ Il mondo, *Siria/UE saluta accordo di Ginevra e offre aiuto per ispezioni*, 14 settembre 2013, http://www.ilmondo.it/esteri/2013-09-14/siria-ue-saluta-accordo-ginevra-offre-aiuto-ispezioni_322762.shtml.

⁵⁶ I dati relativi agli umanitari umanitaria inviati dall'UE: http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_en.pdf.

⁵⁷ Cfr. Nadia Klein e Wolfgang Wessels, *CFSP Progress or Decline after Lisbon*, in *European Foreign Affairs Review*, vol. 49 n. 4, 2013, pp. 449-469.

a voler proteggere gli interessi nazionali, ma riesce difficilmente giustificabile se si considerano i potenziali vantaggi ottenibili da politiche comuni o, quantomeno, più coordinate⁵⁸.

Grazie all'istituzione dell'AR/VP e del SEAE, le innovazioni di Lisbona sembravano aver invece rafforzato la coerenza orizzontale, cioè quella tra le varie politiche comunitarie⁵⁹.

I primi anni di lavoro non hanno però dato i risultati sperati, creando invero nuovi problemi. Nel caso dell'Alto Rappresentante, la causa primaria dei modesti risultati conseguiti è forse l'eccessiva ampiezza del mandato, più che le qualità personali di chi ricopre la carica. Per quanto concerne il funzionamento del Servizio europeo per l'azione esterna, le criticità emerse sono molteplici. Il SEAE risente di una struttura e di una composizione nata dal compromesso politico più che da una razionalizzazione delle competenze esterne a livello di servizio.

La nascita di un corpo diplomatico europeo è comunque da ritenersi un fatto positivo, considerando anche le potenzialità ancora inesprese che il SEAE ha da offrire. A partire da una presenza più coordinata tra l'UE e gli Stati membri nelle sedi multilaterali, ad una semplificazione del sistema di rappresentanza europea.

A livello operativo, le più importanti azioni di politica estera intraprese dell'Unione negli ultimi anni non potevano che rivelare le debolezze dell'assetto istituzionale fin qui descritte. Sporadici successi diplomatici o la mera presa di posizione europea nelle maggiori crisi internazionali non sono sufficienti, considerando le aspettative suscitate dal Trattato di Lisbona. Aspettative che stanno rischiando, sempre di più, di trasformarsi in velleità.

Positiva, al contrario, l'azione esterna condotta dalla Commissione, che può vantare un tempismo precluso alle *high politics* della PESC/PSDC. Una velocità di risposta, però, che non è sempre sinonimo di efficacia, e che potrebbe aspirare a conseguire maggiori risultati se condotta in sinergia con gli ambiti di competenza assegnati alle decisioni intergovernative

In conclusione, le innovazioni introdotte a Lisbona hanno offerto dei nuovi strumenti di politica estera, per il cui utilizzo la volontà politica degli Stati membri rimane però fondamentale. L'assenza di un reale sforzo per la costruzione di un'efficace politica estera dell'Unione europea ha impedito il raggiungimento di risultati che non fossero espressione del "minimo comune denominatore" tra gli interessi dei Ventotto. Una situazione che lascia inesprese molte delle potenzialità contenute nell'ultima riforma dei Trattati, e di cui non sembrano intravedersi ulteriori sviluppi. Almeno nel breve periodo.

⁵⁸ Considerando sempre il settore della difesa cfr. Valerio Briani, *I costi della non-Europa della difesa*, Centro Studi sul Federalismo, Istituto Affari Internazionali, 2013, http://www.iai.it/pdf/CSF-IAI_nonEuropadifesa_aprile2013.pdf.

⁵⁹ Comelli, Pirozzi, *ibidem*, p.21.

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

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

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

Focus

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

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Approfondimenti già pubblicati:

- n. 84 Una valutazione delle priorità strategiche per l'Italia (CeSI – dicembre 2013)
- n. 85 La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (CESPI – dicembre 2013)
- n. 86 La comunità dell'Africa Orientale e il Corno d'Africa (CESPI – dicembre 2013)
- n. 87 La cooperazione nella difesa ed il Consiglio europeo di dicembre: la situazione e le opzioni per l'Italia (IAI – dicembre 2013)
- n. 88 L'Africa australe (CESPI – dicembre 2013)
- n. 89 Il ruolo della comunità internazionale, dell'Unione Europea e dell'Italia nel processo di stabilizzazione della Libia (ISPI – dicembre 2013)
- n. 89-bis L'unione africana e il ruolo dei paesi leader di fronte alle crisi regionali (ISPI – dicembre 2013)
- n. 90 Il futuro della NATO e l'Italia (IAI – marzo 2014)
- n. 91 Terrorismo, conflitti etnici, instabilità: le sfide del Corno d'Africa (CeSI – marzo 2014)

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

Coordinamento redazionale a cura della:

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