



CENTRO STUDI  
DIFESA E SICUREZZA

# POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA EUROPEA NEL NUOVO TRATTATO DI RIFORMA DELL'UE



On. Gen. Luigi RAMPONI

**Sen. Gen. Luigi RAMPONI**

Con il patrocinio della  
**FINMECCANICA SpA**

e  
**DIVELLA**

***POLITICA ESTERA  
E DI SICUREZZA EUROPEA  
NEL NUOVO TRATTATO  
DI RIFORMA DELL'UE***

**Atti del convegno promosso dal  
Centro Studi Difesa e Sicurezza  
a Roma il 29 gennaio 2008**

*A cura di*  
**Giuseppe CORDOVA**  
**Salvatore SCURO**  
*Grafica*  
**Mario CORDOVA**

**Edizione Ce.Stu.Di.S.**  
*Via Carlo Alberto Dalla Chiesa, 2 – 00192*  
*Tel./fax 06.3227255 – email: cestudis@inwind.it*  
*Sito internet: <http://web.tiscali.it/cestudis/>*

## **PRESENTAZIONE**

Grazie della vostra sempre numerosa presenza, che è motivo di soddisfazione per noi che organizziamo questi convegni. La vostra presenza è anche la testimonianza che i temi di base sono molto apprezzati, perché sempre aderenti alle evoluzioni degli avvenimenti relativi al contesto della Difesa, della Sicurezza e degli Esteri, argomenti questi strettamente collegati e, come vedremo oggi, destinati ad essere ancor più collegati ed integrati.

Nell'ottobre dello scorso anno, a Lisbona, il Consiglio Europeo ha trovato l'accordo e ha dato via libera al testo del Trattato sulle riforme istituzionali. Lo stesso è stato firmato entro la fine dell'anno appena terminato e dovrà essere ratificato prima delle elezioni europee del giugno 2009.

**Il Trattato di riforma dell'Unione europea, messo a punto a Lisbona, cambia considerevolmente le disposizioni relative alla Politica estera e di sicurezza comune (Pesc) e quelle relative alla Politica europea di sicurezza e di difesa (Pesd).**

**Il Trattato di riforma riprende tre delle innovazioni istituzionali più significative già previste dal Trattato costituzionale, ossia la Presidenza stabile del Consiglio europeo, il Ministro degli Affari Esteri dell'Ue ed il Servizio europeo per l'azione esterna.**

**Il Presidente stabile del Consiglio europeo, previsto in sostituzione della Presidenza semestrale, viene eletto a maggioranza qualificata per un periodo di due anni e mezzo. Può essere rieletto solo per un'altra volta. Rimane quindi in carica per un totale, al massimo, di cinque anni.**

La seconda grande novità istituzionale che sarà introdotta dal Trattato di riforma è **l'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza**, che nel Trattato costituzionale veniva invece definito Ministro degli Affari Esteri dell'Unione. La nuova denominazione è stata richiesta da una serie di Stati membri, tra i quali la Gran Bretagna.

In realtà, tuttavia, **rispetto al Trattato costituzionale cambia il nome, ma non la sostanza.** L'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica Estera, che combinerà ruoli, attribuzioni e risorse degli attuali Alto

Rappresentante per la Pesc e Commissario per le relazioni esterne, **avrà il compito di guidare la politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Unione** e di contribuire, con le sue proposte, ad attuarla in qualità di mandatario del Consiglio.

Inoltre, presiederà il Consiglio «Relazioni esterne» – composto dai Ministri degli Esteri dei Paesi membri – e sarà uno dei vicepresidenti della Commissione.

Con l'istituzione del nuovo Alto Rappresentante si determineranno anche altri mutamenti istituzionali, di cui non sono però chiare, al momento, tutte le implicazioni, che verranno analizzate in sede del convegno.

La terza grande innovazione istituzionale apportata dal Trattato di riforma è la **creazione del Servizio europeo per l'azione esterna**, di cui è previsto che si avvalga l'Alto rappresentante nell'esercizio delle sue funzioni. Questo nuovo strumento della politica estera comune **non viene a sostituirsi ai servizi diplomatici nazionali**.

Anche la struttura e le competenze di tale nuova istituzione verrà analizzata nel corso del convegno.

**Anche la Politica europea di sicurezza e di difesa (Pesd)**, che continua ad essere collocata nel contesto della Pesc, **registra una serie di progressi rispetto alle disposizioni dei Trattati attuali**, per quanto riguarda **le clausole di mutua difesa collettiva, le nuove formule per l'integrazione flessibile e l'istituzione dell'Agenzia di difesa europea**.

In particolare:

- il Trattato di riforma, include una **nuova clausola di solidarietà contro il terrorismo e in caso di catastrofi**, già prevista dal trattato costituzionale, in base alla quale **«l'Ue e gli Stati membri agiscono 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»**;
- viene inserita una clausola di difesa reciproca tra tutti i paesi Ue: **«Qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite»**.

Di seguito, viene però anche specificato che **«ciò non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati**

**membri»** – il riferimento è agli Stati neutrali, quelli cioè che non appartengono ad alcuna alleanza militare – e che **«gli impegni e la cooperazione in questo settore rimangono conformi agli impegni assunti nell'ambito dell'organizzazione del trattato del Nord-Atlantico che resta, per gli Stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva»**.

- il Trattato di riforma:
  - integra le missioni di Petersberg inserendo fra queste anche le missioni effettuate a sostegno dei Paesi terzi per contrastare il terrorismo;
  - dà facoltà al Consiglio di affidare ad un gruppo di Stati membri, che ne abbiano la volontà e capacità, la realizzazione di una missione a nome e per conto dell'Unione Europea;
  - **innova sostanzialmente anche le disposizioni relative alle cooperazioni rafforzate, grazie alle quali un gruppo di Paesi membri può realizzare in linea di principio anche nel settore della Pesc e della Pesd, sebbene con procedure specifiche, le cooperazioni rafforzate;**
  - stabilisce che gli Stati membri, che desiderino assumere impegni più vincolanti in materia, possono istituire tra loro una **specifica forma di cooperazione rafforzata, denominata «cooperazione strutturata permanente»**, a patto che rispettino criteri in termini di capacità.

I criteri sono: conseguire elevate capacità militari operative attraverso «pacchetti» di forze nazionali e multinazionali (chiaro riferimento ai battle-groups); contribuire allo sviluppo di programmi comuni o europei di equipaggiamenti di vasta portata sotto l'egida **dell'Agenzia per la Difesa**, incluso il conseguimento di obiettivi concordati riguardanti il livello delle spese per gli investimenti in materia di equipaggiamenti per la difesa.

**Tutte le decisioni riguardanti gli Stati ammessi alla cooperazione strutturata permanente sono prese a maggioranza qualificata, innovando rispetto al principio generale che prevede il ricorso all'unanimità nel settore della politica di sicurezza e difesa.**

Infine, viene ratificata l'istituzione dell'Agenzia Europea per la Difesa (peraltro già operante) con il compito:

- individuare le esigenze operative e favorire la loro soluzione;

- individuare e attuare misure per rafforzare la base tecnologica e industriale del settore difesa;
- contribuire alla definizione di una politica europea delle capacità e degli armamenti;
- assistere il Consiglio nella definizione di iniziative per il miglioramento delle capacità militari.

Questi sono gli argomenti nuovi intorno a quali oggi si svolgerà il convegno, articolato su due sessioni: una per la componente estera ed una per la componente difesa. La valenza dei relatori è di primo piano sia per il loro back-ground professionale, sia perché occupano od hanno occupato incarichi di prestigio, strettamente connessi con gli argomenti che svilupperanno.

Delle due sessioni, la prima sarà coordinata dall'Amb. Maiolini, per la componente «esteri», e la seconda dal Gen. Fraticelli, per la componente «difesa». Lo sviluppo del programma ha subito un cambiamento: la «Interazione Esteri-Difesa» esposta dai due coordinatori (Amb. Maiolini e Gen Fraticelli), prevista come apertura del convegno, è stata collocata al termine delle due sessioni, subito prima del dibattito politico.

Do inizio ai lavori del convegno cedendo la parola all'Amb. Maiolini, coordinatore della prima sessione.

## **PRIMA SESSIONE**

### **Coordinatore**

*Amb. Mario Maiolini*

### **Relatori**

*Amb. Luigi Guidobono Cavalchini*

*Min. Luca Giansanti*

*Min. Carlo Maria Oliva*

**Amb. Mario E. MAIOLINI**  
*Coordinatore 1° Sessione*

Grazie Presidente ed un grazie a tutti i componenti di questa riunione. Il primo intervento sarà dell'Amb. Luigi GUIDOBONO CAVALCHINI, che è stato, per due volte Capo di Gabinetto del Ministro degli Esteri, Rappresentante Permanente dell'Italia presso l'Unione Europea e da ultimo Ambasciatore d'Italia a Parigi. Prego Ambasciatore, a lei la parola

**Amb. Luigi GUIDOBONO CAVALCHINI**  
*Già Ambasciatore d'Italia a Parigi*

### ***PRESIDENZA STABILE DEL CONSIGLIO EUROPEO***

Buongiorno a tutti ed un particolare ringraziamento al Sen. Luigi Ramponi che ha voluto invitarmi al convegno per presentare questo tema.

Viene spontanea una domanda: «Gli Americani, i Russi e i Cinesi disporranno, una volta completato l'iter delle ratifiche del Trattato di Lisbona, di un numero telefonico con il quale chiamare *Mister Europe?*» Una risposta positiva non è evidente, anche se, al fine di evitare il periodico ricorso alle conferenze intergovernative di revisione dei trattati, i Governi dei ventisette Stati Membri si sono preoccupati di imprimere al nuovo impianto una certa dose di flessibilità in modo da meglio adattarla al mutare delle circostanze.

Per apprezzare il percorso compiuto durante più di cinquant'anni e, quindi, per meglio comprendere l'attualità, è necessario ripercorrere, seppure brevemente, alcuni passaggi: cominciando, cioè, dal Consiglio per arrivare al Consiglio Europeo e, infine, alla nuova funzione del Presidente dell'Unione.

Il Consiglio, anzitutto: così come fu immaginato dai Padri Fondatori, doveva rappresentare il foro nel quale s'incontravano e possibilmente si componevano gli interessi degli Stati Membri. Ed è stato proprio così. Al Consiglio spetta di decidere e di adottare la legislazione comunitaria. I suoi metodi di lavoro, però, non configurano affatto il trionfo di una visione inter-

governativa. Anzi tutto, e per quanto riguarda i temi comunitari, il Consiglio decide su proposta della Commissione: dunque, il potere di iniziativa di quest'ultima ed il ricorso sempre più esteso al voto a maggioranza qualificata sono stati piuttosto l'espressione del carattere sopranazionale della costruzione europea.,

Il progressivo ampliamento del ricorso alla maggioranza qualificata ha rappresentato senza dubbio un termometro attendibile dell'evoluzione delle tendenze politiche dei Governi degli Stati Membri. Basti, a questo proposito, ricordare i progressi compiuti durante gli anni ottanta, prima con l'Atto Unico e, poi, con il Trattato di Maastricht.

Veniamo al Consiglio Europeo: i Trattati di Roma non lo prevedevano. È pur vero, però, che esso svolse un ruolo d'impulso politico determinante per la vita comunitaria fin dall'inizio. Infatti, furono gli stessi Capi di Stato e di Governo ad affrontare con successo alcuni nodi cruciali, quali l'elezione a suffragio universale diretto dei parlamentari europei (a Roma nel 1975), il rimborso al Regno Unito (il famoso *thatcheriano* «*Give my money back*» negli anni ottanta), l'avvio dell'unione monetaria (a Hannover nel 1988) e l'allargamento (a Copenaghen nel 1993). Momenti nei quali le procedure abituali – quelle, cioè, contemplate dall'impianto istituzionale originario – si erano rivelate improduttive.

L'azione del Consiglio Europeo ha mostrato, nel corso degli anni, i suoi limiti, dovuti alla complessità e alla diversità dei temi affrontati, dal commercio e dall'economia alla politica estera, alla sicurezza e alla difesa in un contesto caratterizzato dall'adesione di nuovi Stati Membri, dalla globalizzazione e dal recupero della fiducia delle opinioni pubbliche.

Questi limiti diventarono evidenti allorquando i Capi di Stato e di Governo dei ventisette Stati Membri, nel prendere atto dell'insufficienza dei risultati delle conferenze intergovernative che portarono al Trattato di Amsterdam e al Trattato di Nizza (e nelle quali avevano agito da attori principali), decisero nel 2001 di affidare alla Convenzione presieduta da Giscard d'Estaing la missione di «ricercare le diverse soluzioni possibili per assicurare il futuro sviluppo dell'Unione».

Un segnale di impotenza, di incapacità? Forse.

Sappiamo tutti come andarono le cose dopo il rigetto del Trattato costituzionale da parte degli olandesi e dei francesi.

Oggi, il quesito che ci dobbiamo porre, dopo la firma del Trattato di

Lisbona, è se la Presidenza di turno stabile, così come è stata delineata, rappresenti la risposta più idonea ai quesiti che il Consiglio Europeo di Laeken si era posto in maniera molto dettagliata. Permettetemi, allora, un piccolo passo indietro.

I quesiti contenuti nella Dichiarazione Solenne di Laeken riguardavano, da un lato, la legittimità democratica, la trasparenza e l'efficienza delle istituzioni e, dall'altro, la rotazione semestrale della presidenza dell'Unione, il ruolo e la struttura dei diversi Consigli, nonché la maggiore coerenza da imprimere alla politica estera comune con particolare riguardo alla rappresentanza esterna dell'Unione nei consessi internazionali. In altri termini, si trattava di assicurare l'efficacia dell'azione di un'Unione che doveva affrontare la globalizzazione e il suo allargamento ad est. L'efficienza delle sue strutture e, soprattutto, dei suoi processi decisionali era diventata un imperativo, non un'opzione.

Il nodo principale che la Convenzione presieduta da Giscard d'Estaing dovette affrontare fu il rafforzamento dell'impatto dell'Unione sulle cose del mondo e, in questo quadro, la sua propensione a proiettarsi all'esterno. Due erano le sfide da raccogliere. La prima sfida era legata alla progressiva estensione delle competenze dell'Unione, dall'economia e dalla politica commerciale allo spazio di sicurezza, libertà e giustizia, alla PESC e alla politica di difesa. Infatti, se, da un lato, l'Unione era riuscita a sviluppare una propria identità nell'ambito del commercio internazionale, dall'altro, e per quanto riguarda le competenze direttamente collegate alla sovranità degli Stati, cioè la politica estera, la sicurezza e la difesa, sembrava difficile immaginare un esercizio esclusivo di esse da parte delle istituzioni dell'Unione.

La seconda sfida era la conseguenza dell'allargamento, dato che l'esercizio delle competenze attribuite all'Unione rendeva sempre meno agevole mettere d'accordo un numero crescente di Stati Membri. E ciò indipendentemente dal passaggio alla maggioranza qualificata nelle decisioni del Consiglio.

In questa prospettiva, un passaggio cruciale della Convenzione era il rafforzamento della Presidenza di turno del Consiglio nel senso, anzitutto, di renderla pluriennale e a tempo pieno. Impresa tutt'altro che semplice dato che in molti Governi tornavano ad affiorare timori mai completamente sopiti e relativi sia ad una «deriva» intergovernativa dell'Unione sia alla formazione di Direttori.

Le ragioni che militavano a favore di una Presidenza pluriennale erano largamente condivise dai Governi degli Stati Membri ed in seno alla Convenzione. Si trattava, infatti, di dare coerenza e continuità all'azione dell'Unione sottraendola al sistema attualmente vigente che la espone ogni sei mesi a cambiamenti del suo programma; oltre che naturalmente, ad una successione di Presidenze di turno talmente ravvicinata da non garantire la sua visibilità sul mondo esterno.

C'era soprattutto il problema delle competenze da attribuire al Presidente dell'Unione. L'idea di una Presidenza forte, cui affidare la Presidenza del Consiglio Affari Generali e il coordinamento delle attività delle diverse formazioni consiliari, trovava diverse obiezioni attinenti sia all'opportunità di non alterare il delicato equilibrio delle istituzioni sia al ruolo della nuova funzione, contemplata dal Trattato Costituzionale, di Ministro degli Affari Esteri dell'Unione incaricato di presiedere il Consiglio Relazioni Esterne e di essere altresì Membro della Commissione Europea.

La soluzione proposta dalla Convenzione – e che venne poi interinata a Lisbona – fu quella di un Presidente designato dal Consiglio Europeo a maggioranza qualificata con un mandato di due anni e mezzo e con un incarico a tempo pieno: proprio per quest'ultima ragione – la necessità di un impegno forte – venne sancita l'impossibilità di cumulare la sua funzione con l'esercizio di un mandato nazionale, pur lasciando aperta la possibilità che un giorno la carica di Presidente dell'Unione si cumulasse con quella di Presidente della Commissione.

La previsione di una Presidenza pluriennale si accompagna però con una descrizione piuttosto vaga dei suoi compiti: questi ultimi consistono, oltre che nel presiedere e nell'animare le riunioni del Consiglio Europeo, facilitando in seno ad esso la coesione ed il consenso dei suoi membri, nell'assicurare la preparazione e la continuità dei relativi lavori in cooperazione con il Presidente della Commissione e sulla base del Consiglio Affari Generali. Inoltre, il Trattato modificativo prevede che il Presidente presenti al Parlamento Europeo una relazione dopo ogni riunione del Consiglio Europeo. Infine, sempre al Presidente dell'Unione spetta il compito di assicurare, al suo livello e nella sua qualità di Presidente, la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, fatta salve le attribuzioni dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

Osservo che due sono i Consigli espressamente menzionati dal Trattato di Lisbona. Trattasi del Consiglio Affari Generali, cui spetta non soltanto di preparare le riunioni del Consiglio Europeo ma anche di assicurare la coerenza dei lavori dei Consigli; e del Consiglio Relazioni Esterne.

Per quanto riguarda invece la Presidenza del Consiglio dei Ministri, una Dichiarazione allegata al Trattato di Lisbona contiene un progetto di Decisione, da adottarsi all'unanimità da parte del Consiglio Europeo, che prevede che la Presidenza del Consiglio dei Ministri venga esercitata congiuntamente e per un periodo di diciotto mesi da tre Stati Membri. A questa *troika* spetterà di esercitare a turno la Presidenza delle diverse formazioni consiliari con la sola eccezione del Consiglio Relazioni Esterne, il quale, come ho già detto, sarà presieduto dall'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza.

Alla luce di questo *excursus*, forzatamente breve e, per di più, incompleto, permettetemi qualche considerazione.

Per la prima volta il Consiglio Europeo viene formalmente considerato dal nuovo Trattato come una delle istituzioni dell'Unione accanto alle quattro tradizionali e alla Banca Centrale Europea.

È vero che già l'Atto Unico del 1986 aveva menzionato il Consiglio Europeo per definirne la composizione e che nel Trattato di Maastricht del 1992 ne vengono precisate le funzioni. Ma la circostanza che il Trattato di Lisbona includa il Consiglio Europeo nell'elenco delle istituzioni fa sì che esso, a differenza del passato, divenga destinatario delle disposizioni e delle regole generali applicabili all'Unione ed alle sue istituzioni e, in particolare, delle disposizioni relative al controllo di legittimità da parte della Corte di Giustizia.

In secondo luogo, il Trattato di Lisbona precisa che il Consiglio Europeo, a differenza del Parlamento Europeo e del Consiglio, non esercita funzioni legislative.

L'esperienza maturata dai Capi di Stato e di Governo durante i quasi quaranta anni di partecipazione ai lavori del Consiglio Europeo ci porta a concludere, senza ombra di dubbio, che quest'ultimo ha svolto un ruolo fondamentale per il progresso dell'unità europea. Queste riunioni, però, hanno subito nel corso degli anni cambiamenti profondi a causa sia del loro formato, progressivamente ampliatosi per via dei successivi allargamenti, sia per i contenuti, sempre più estesi ed impegnativi.

I tempi, dunque, nei quali Willy Brandt parlava di Kamingsprachen e Helmut Schmidt si compiaceva del fatto che le sessioni del Consiglio Europeo avevano keine Papiere, keine Beamten sono definitivamente superati!

È accaduto spesse volte che i Capi di Stato e di Governo, riuniti nel Consiglio Europeo, siano andati – o abbiano dovuto andare – oltre l’obiettivo della definizione di priorità strategiche e della messa a punto di orientamenti idonei a lanciare e a sviluppare le politiche comuni tradizionali, lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e la politica estera e di sicurezza comune. Gli estenuanti esercizi redazionali ai quali i membri del Consiglio Europeo sono stati molte volte costretti hanno avuto come risultato quello di aggirare le normali procedure comunitarie. E questo non è stato certamente un bene.

Il Trattato di Lisbona ha ribadito la missione del Consiglio Europeo: quella, cioè, di imprimere all’Unione Europea gli impulsi necessari al suo sviluppo e di definirne gli orientamenti e le priorità politiche generali. In questo contesto, la previsione di un nuovo Consiglio Affari Generali, distinto dal Consiglio Affari Esteri e con il duplice incarico di preparare le riunioni del Consiglio Europeo e di assicurarne i seguiti in stretto contatto con il Presidente del Consiglio Europeo e con la Commissione, dovrebbe in qualche modo consentire di superare gli inconvenienti testé menzionati. A mio parere, tuttavia, sarebbe stato forse più saggio affidare al Presidente del Consiglio Europeo la Presidenza del nuovo Consiglio Affari Generali, cui spetta altresì di assicurare la coerenza dei lavori delle differenti formazioni consiliari. La prassi ci dirà se la via scelta sia stata anche la più ragionevole, tenendo presente altresì che sarà necessario armonizzare i compiti del Presidente del Consiglio Europeo e quelli del Presidente di turno del Consiglio Affari Generali.

Una terza osservazione riguarda un equilibrio istituzionale, quanto mai delicato. Come è noto, il Presidente della Commissione è membro del Consiglio Europeo. Aggiungo che l’apporto fornito in sede di Consiglio Europeo dal Presidente della Commissione è stato in molti casi risolutivo. Basti citare Jacques Delors per le iniziative da lui prese per il Mercato Unico e per l’Unione Monetaria.

Tuttavia, le conclusioni della Presidenza, anche se non contengono istruzioni precise alla Commissione, limitano talvolta la libertà d’azione di quest’ultima giungendo a metterne a rischio l’indipendenza.

La questione, dicevo, è delicata se si tiene presente che il Presidente della Commissione viene eletto dal Parlamento Europeo a maggioranza dei membri che lo compongono, mentre il Presidente del Consiglio Europeo è eletto dallo stesso Consiglio alla maggioranza qualificata. Ne consegue che l’armonizzazione tra la legittimità democratica e la legittimità intergovernativa, sulle quali si fondano rispettivamente le funzioni del Presidente del Consiglio Europeo e le funzioni del Presidente della Commissione, costituisce un momento fondamentale per mantenere il necessario equilibrio tra il potere del Consiglio Europeo e l’indipendenza della Commissione.

Un’ulteriore osservazione attiene sempre alle funzioni del Presidente del Consiglio Europeo. Tali funzioni rappresentano il risultato di un compromesso tra quei Governi che avrebbero voluto una Presidenza «forte» e quei Governi, invece, che temevano, soprattutto attraverso l’indebolimento della Commissione, una «deriva» intergovernativa e l’allontanamento nel tempo di una prospettiva federale. Qualche Governo, poi, vedeva con preoccupazione la possibile dissolvenza della posizione dell’Alto Rappresentante per la Politica estera e la Sicurezza. Il risultato cui si è pervenuti non sembra avere risolto il nodo fondamentale che consisteva nella scelta tra due diverse «figure», quella del Premier e quella del Presidente di seduta.

L’esperienza recente ci dice che le tensioni prodottasi tra le funzioni dell’Alto Rappresentante per la Politica estera e di Sicurezza Comune e il Membro della Commissione incaricato delle Relazioni Esterne rischiano di riprodursi a livello del Presidente del Consiglio Europeo e dell’Alto Rappresentante dell’Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza. Conciliare queste due ruoli potrebbe non essere cosa scontata.

Per concludere, l’esercizio di una leadership strategica, che sappia concentrarsi sui temi-chiave che l’Unione Europea è chiamata ad affrontare, risponde certamente alle funzioni che il trattato di Lisbona attribuisce al Consiglio Europeo.

In questo contesto, il Consiglio Europeo non è né può essere un’istituzione a sé stante. Il corretto ed efficace funzionamento del «quadrato istituzionale» composto dal Parlamento Europeo, dal Consiglio Europeo, dal Consiglio e dalla Commissione diventa essenziale per assicurare, attraverso una unità d’intenti, la coerenza e la continuità dell’azione finalizzata ad un’unione sempre più stretta dei popoli europei.

La stessa dialettica, fonte di tante diatribe, tra lo Stato-nazione, che non

intende lasciarsi sopprimere, e la struttura sopranazionale, che vuole invece accentuare la propria connotazione in senso federale, scandisce le tappe di un processo necessariamente tormentato: nel quale la continua ricerca di punti di equilibrio – attraverso i diversi strumenti delle revisioni degli atti fondamentali, la previsione di clausole-passerella, l'attuazione di cooperazioni rafforzate e di cooperazioni strutturate, la messa a punto di formule di opting-out ecc. – rischia di non produrre punti di approdo.

Di qui, dunque, la connotazione incerta che anche il Trattato di Lisbona – nonostante i suoi pregi – assume sul piano dell'impianto istituzionale. Allora, la risposta al quesito che mi ero posto all'inizio circa l'esistenza o meno di un numero telefonico cui chiamare *Mister Europe* resta, almeno in parte e allo stato attuale delle cose, inevasa. Il tempo ci dirà se la saggezza degli uomini finirà per prevalere per rispondere alle sfide che abbiamo dinanzi a noi. La frase di Jean Monnet, secondo cui le personalità importanti sono necessarie, ma non sufficienti, se fanno difetto le istituzioni «buone e durevoli», continua a mantenere il suo carattere attuale.

Grazie per l'attenzione.

**Amb. Mario MAIOLINI:** Grazie Ambasciatore. Il secondo intervento sarà a cura del Ministro Luca Giansanti, Vice Direttore Generale per l'Integrazione Europea, il quale ci parlerà sul tema «Alto Rappresentante dell'UE per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza».

Ministro a lei la parola.

**Min. Luca GIANANTI**  
*Vice Direttore Generale  
per l'Integrazione Europea*

## **L'ALTO RAPPRESENTANTE DELL'UNIONE PER AFFARI ESTERI E POLITICA DI SICUREZZA**

Grazie al Sen. Ramponi per questo invito. Riprendo da quello che era la domanda iniziale dell'Amb. Cavalchini: «*Ci sarà un numero di telefono per chiamare*»?

Probabilmente al termine della mattinata vedremo che i numeri da chiamare saranno diversi e che quindi, rimane il problema della «voce unica».

In materia di relazione esterne, il Trattato di Lisbona conserva tutte le innovazioni previste dal Trattato costituzionale, ad eccezione del titolo di Ministro degli Affari Esteri dell'Unione che viene ridenominato Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, mantenendone peraltro invariate le attribuzioni. Il cambiamento è puramente cosmetico, o meglio simbolico, nel senso che intende dissipare i timori che potevano sorgere dal titolo di Ministro.

I cambiamenti legati alla nuova figura dell'Alto Rappresentante sono senza dubbio i più significativi fra quelli che verranno introdotti dal Trattato nell'ambito della politica estera. L'Alto Rappresentante sarà la personificazione e l'*animus* della progressiva riconduzione all'unità di tutti gli aspetti relativi alle relazioni esterne dell'Unione.

Sino ad oggi, in questo settore, la principale innovazione era stata quella introdotta dal Trattato di Amsterdam, che aveva istituito l'Alto Rappresentante per la PESC (e Segretario Generale del Consiglio). L'obiettivo già allora era quello di risolvere il problema dell'assenza di una voce unica con cui l'Unione potesse parlare sulla scena internazionale.

Il Trattato vigente si limita peraltro ad affermare che l'Alto Rappresentante assiste la Presidenza e il Consiglio nelle questioni che rientrano nel campo della PESC, contribuendo alla formulazione, preparazione e attuazione delle decisioni politiche, e conducendo all'occorrenza, a nome del Consiglio e su richiesta della Presidenza, il dialogo politico coi terzi.

La nuova figura dell'Alto Rappresentante raccoglie sotto un «doppio cap-

pello» le competenze dell'attuale Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune e del Commissario responsabile per le relazioni esterne.

L'Alto Rappresentante avrà la responsabilità di guidare la politica estera, di sicurezza e difesa dell'Unione, di attuarla su mandato del Consiglio e di contribuirvi con le sue proposte. Ma farà anche parte a pieno titolo del Collegio dei Commissari, di cui assumerà la Vice Presidenza. In seno alla Commissione sarà responsabile per le relazioni esterne e per il coordinamento degli altri aspetti dell'azione esterna dell'Unione.

Le sue competenze varieranno a seconda che agisca nell'ambito delle attuali relazioni esterne «comunitarie» o in ambito PESC. Nel primo caso, l'Alto Rappresentante sarà vincolato dal principio di collegialità: agirà, cioè, come membro della Commissione. Nel secondo caso, agirà come «mandatario» del Consiglio e disporrà di un diritto di iniziativa autonoma.

In aggiunta al «doppio cappello», il nuovo Alto Rappresentante ne avrà un terzo, sarà infatti il Presidente stabile del Consiglio Affari Esteri. Questa sarà l'unica fra le varie formazioni del Consiglio dei Ministri ad avere una presidenza stabile. Egli potrà infine avvalersi di un «Servizio europeo per l'azione esterna».

L'Alto Rappresentante verrà nominato dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata con l'accordo del Presidente della Commissione, non appena entrerà in vigore il Trattato. In pratica, la designazione dell'Alto Rappresentante si svolgerà in due fasi: una prima nomina (formalmente a tempo determinato) da parte del Consiglio europeo al momento dell'entrata in vigore del Trattato, con l'impegno a consultare anche il Parlamento; la successiva nomina/conferma dell'Alto Rappresentante avrà luogo nell'ambito della procedura di nomina della nuova Commissione, il cui mandato inizierà nel novembre 2009, e quindi tramite anche un voto di approvazione del Parlamento, in conformità con la procedura prevista dal Trattato per la designazione dei Commissari.

In base al Trattato di Lisbona, rispetto alla situazione attuale, il nuovo Alto Rappresentante avrà delle competenze ampliate in ambito PESC, in quanto acquisirà competenze che oggi spettano alla Commissione, alla Presidenza di turno o al Consiglio.

Essendo la PESC parte integrante della PESC, l'Alto Rappresentante riassume in sé le funzioni che, a livello nazionale, vengono affidate ai Ministri degli Esteri e a quelli della Difesa. Questo è già il caso oggi, ma lo sarà ancora di più in futuro.

Finora la responsabilità di assicurare la coerenza e l'efficacia dell'azione esterna dell'Unione ricadeva sul Consiglio e sulla Commissione. In base al Trattato di Lisbona vi sarà invece una sola figura responsabile. Il «doppio cappello» dell'Alto Rappresentante offre la concreta possibilità di assicurare la coerenza e il coordinamento di tutti gli aspetti dell'azione esterna dell'Unione, di quelli che ricadono sotto la PESC e di quelli di competenza della Commissione.

Il nuovo assetto istituzionale nel settore delle relazioni esterne previsto dal Trattato appare ispirato al metodo di lavoro che si era instaurato fra Consiglio e Commissione negli anni in cui prese forma il Trattato costituzionale. La collaborazione fra l'Alto Rappresentante Solana e il Commissario Patten, basata sul pragmatismo e i buoni rapporti personali, aveva creato un'atmosfera di lavoro propizia al coordinamento e alla coerenza fra le due Istituzioni, iniziando ad attenuare nei fatti alcuni aspetti negativi del dualismo previsto dai Trattati. Quella esperienza ha influito sulle riflessioni e quindi sulle proposte della Convenzione sul futuro dell'Europa, che hanno portato a prevedere nel nuovo Trattato la figura del Ministro, poi Alto Rappresentante, che unisce i cappelli di Solana e Patten.

Più che fondere i due ruoli e le due funzioni, la figura dell'Alto Rappresentante è una sorta di «unione personale». Anche se la struttura in pilastri viene superata sulla carta, la PESC e le relazioni esterne mantengono infatti basi giuridiche e procedure separate, che però convergono e vengono riassunte in una sola persona.

Il contesto in cui l'anno prossimo il Trattato verrà attuato è in parte diverso da quello dei primi anni 2000. L'esito negativo dei referendum francese e olandese ha certamente fatto perdere lo slancio europeista che esisteva all'indomani della firma del Trattato Costituzionale. Anche l'insistenza con cui, nel corso del negoziato istituzionale del 2007, la Gran Bretagna ha chiesto di ribadire le specificità della PESC, pur non avendo portato a risultati concreti, testimonia del diverso clima esistente oggi, che potrebbe contribuire a contenere le potenzialità del doppio cappello e a mantenere di fatto la separazione fra i vecchi pilastri.

Un certo numero di snodi potenzialmente critici andrà quindi seguito da vicino, affinché l'attuazione delle disposizioni del nuovo Trattato possa dare i risultati attesi. Tali criticità non nascono solo dal clima politico diverso, ma anche dalle altre innovazioni istituzionali previste dal Trattato di Lisbona.

In primo luogo il Trattato non semplifica necessariamente la rappresentanza esterna dell'Unione. Se abolisce il ruolo della Presidenza di turno verso l'esterno, garantendo quindi maggiore stabilità e durata a chi deve essere la faccia e la voce dell'Unione sulla scena internazionale, prevede però un certo numero di attori, le cui competenze rischiano di sovrapporsi con quelle dell'Alto Rappresentante. Ciò riguarda in particolare il Presidente stabile del Consiglio Europeo, cui il Trattato riconosce tra l'altro il compito di rappresentare l'Unione sul piano internazionale, al suo livello e nell'ambito delle sue funzioni. D'altra parte, i rappresentanti (Primo Ministro e Ministro degli Esteri) del Paese che detiene la Presidenza semestrale di turno delle altre formazioni del Consiglio avranno difficoltà a rinunciare del tutto a svolgere quel ruolo internazionale che hanno avuto sino ad oggi. Vi sarà quindi un certo affollamento ai vertici dell'Unione riformata.

Sarà pertanto necessario prevedere meccanismi di consultazione e di coordinamento fra tutti coloro che saranno coinvolti nell'esercizio della Presidenza. L'Alto Rappresentante dovrà coordinarsi in maniera molto intensa col Presidente del Consiglio Europeo su tutte le questioni collegate alla preparazione dei Vertici. Sarebbe inoltre opportuno evitare che vi siano duplicazioni nelle rispettive strutture di supporto.

Vi sono poi alcune preoccupazioni per quanto riguarda la posizione privilegiata che l'Alto Rappresentante avrà in seno alla Commissione e il possibile impatto che ciò potrebbe avere sulla collegialità e sul funzionamento interno dell'Esecutivo comunitario.

In base al Trattato di Lisbona, l'Alto Rappresentante sarà l'unico Vice Presidente *ex officio*, mentre gli altri verranno scelti dal Presidente. Sarà nominato con le stesse modalità del Presidente della Commissione. Sarà anche l'unico membro della Commissione che il Presidente non potrà da solo spingere alle dimissioni (occorre l'accordo del Consiglio Europeo). La precisa definizione del suo ruolo all'interno della Commissione e nei confronti del suo Presidente richiederà pertanto una gestione molto delicata. Lo stesso Presidente della Commissione vorrà infatti continuare a svolgere un ruolo internazionale, mentre la molteplicità dei risvolti internazionali delle politiche dell'Unione farà sì che anche i singoli Commissari continueranno ad avere una proiezione internazionale. Poiché sarà difficile fissare paletti chiari per delimitare i rispettivi ruoli, saranno necessari efficaci meccanismi di coordinamento anche all'interno della Commissione.

C'è poi chi teme che la presenza dell'Alto Rappresentante in seno alla Commissione possa rappresentare una minaccia al metodo comunitario e contribuire a rafforzare l'influenza del metodo intergovernativo. Sul fronte opposto c'è invece chi vede nell'Alto Rappresentante una sorta di intrusione della Commissione nella PESC o l'avanguardia di chi vorrebbe rafforzare il ruolo e i poteri della Commissione. In realtà, col tempo, il doppio cappello dell'Alto Rappresentante dovrebbe contribuire a rendere sempre meno precisa e significativa la distinzione fra le strutture intergovernative e quelle sovranazionali dell'Unione. Vi è poi da sperare che, nel lungo periodo, il metodo comunitario si possa progressivamente estendere al settore della politica estera. Questa almeno è la dinamica che ha prevalso sinora nella costruzione europea.

Una cosa invece è certa, è cioè che i tre cappelli rappresenteranno un carico di lavoro e di responsabilità difficile da sostenere per una sola persona. La fattibilità del nuovo ruolo in termini pratici e umani è un aspetto che andrà seguito con attenzione. È difficile immaginare che l'Alto Rappresentante possa presiedere il Consiglio, svolgere i suoi compiti di membro della Commissione e al tempo stesso continuare ad assicurare quell'intensa attività diplomatica cui Solana ci ha abituato in questi anni.

Alla fine, la divisione del lavoro tra il Presidente del Consiglio Europeo, l'Alto Rappresentante e il Presidente della Commissione, dipenderà molto dalle personalità che verranno scelte per ricoprire tali incarichi. Come si è già visto nel caso di Solana, quello che conta è il modo in cui ogni ruolo viene interpretato, più che le disposizioni del trattato.

In conclusione, tramite la nuova figura dell'Alto Rappresentante, il Trattato di Lisbona offre grandi potenzialità per una politica estera europea più coerente ed efficace, a fronte delle quali vi è una forte domanda in tal senso, sia dentro che fuori l'Unione.

Il Trattato fornisce le basi per raggiungere questo obiettivo. Tuttavia alcuni aspetti devono ancora essere definiti.

Sarà importante, all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato, assicurare da subito all'Alto Rappresentante il sostegno di cui avrà bisogno per esercitare adeguatamente la Presidenza del Consiglio Affari Esteri e i compiti ad essa connessi. A tal fine, in attesa che si realizzino le altre innovazioni previste dal Trattato, in particolare l'istituzione del Servizio Europeo per l'Azione Esterna, possiamo immaginare che l'Alto Rappresentante si installi da subi-

to nella sede della Commissione (al Berlaymont) seguito da un piccolo gruppo di funzionari diplomatici, che corrisponderà grosso modo all'attuale Policy Unit che lo assiste al Segretariato del Consiglio.

Ci sarà inevitabilmente un periodo di prova per tutte le innovazioni previste dal Trattato, che durerà almeno fino al 2013.

L'obiettivo cui dovrà mirare l'Alto Rappresentante, pur nell'attuale contesto politico europeo, è quello di far avanzare ulteriormente il processo, che è in corso da tempo, di ravvicinamento tra i due pilastri attuali, il pilastro comunitario e la PESC, al fine di giungere ad una politica esterna europea più efficace e coerente.

Questo è quanto richiede l'attualità internazionale, dai Balcani al Medio Oriente, dall'Afghanistan all'Africa. L'esperienza dimostra che la gestione delle crisi internazionali richiede sempre più quell'ampio ventaglio di strumenti di cui proprio la UE, più di ogni altra organizzazione, dispone. La sfida è di realizzare un alto grado di sinergia e coordinamento fra tali strumenti, superando la logica attuale dei pilastri, degli approcci e delle strutture separate. Già negli anni scorsi si è dimostrato che, quando i due pilastri non sono entrati in competizione, si sono dimostrati complementari. Ora occorre dimostrare che è possibile anche giungere ad una sintesi politica e ad un quadro unificato.

**Amb. Mario MAIOLINI:** Grazie Ministro Giansanti. Concluderà la sessione il Ministro Carlo Maria Oliva, Vice Segretario Generale del Ministero degli Affari Esteri, che svilupperà il tema «Servizio Europeo per l'Azione Estera».

Prego Ministro.

**Min. Plen. Carlo Maria OLIVA**

*Vice Segretario Generale*

*Ministero Affari Esteri*

## **SERVIZIO EUROPEO PER L'AZIONE ESTERA**

Voglio ringraziare, innanzitutto, il Centro Studi Difesa e Sicurezza ed il suo Presidente, Sen. Ramponi, per questo gradito invito. Io parlerò del terzo aspetto innovativo: il settore di Politica Estera del Trattato di riforma istituzionale dell'Unione Europea.

La creazione di un «Servizio diplomatico europeo», sia pure sotto la denominazione più riduttiva di «Servizio comune», era già contenuta nel Rapporto alla Convenzione del Primo Ministro belga Dehaene.

Successivamente, sempre durante i lavori della Convenzione il Ministro degli Affari Esteri tedesco, Joscka Fisher, aveva presentato una proposta analoga. Era stata anche ventilata l'idea di istituire una «Accademia diplomatica europea». Il negoziato successivo ha poi reso meno ambiziosa la portata delle innovazioni immaginate, ma ne ha salvaguardato la sostanza.

E, in effetti, il nuovo Trattato, firmato il 13 dicembre scorso a Lisbona, doterà l'Europa allargata di strumenti che le permetteranno di esprimersi con un'unica voce sul piano internazionale. Avremo infatti una Presidenza stabile del Consiglio europeo, un Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, e per l'appunto un Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE), che costituirà una struttura *ad hoc*, una sorta di «diplomazia europea», di cui l'Alto Rappresentante potrà avvalersi nell'esercizio delle sue funzioni.

Secondo il dettato del Trattato di Lisbona, che – è importante sottolineare – in questo settore riprende alla lettera il Trattato Costituzionale, nel Servizio confluiranno tre componenti: funzionari della Commissione, del Segretariato del Consiglio e degli Stati membri.

Il Servizio lavorerà quindi in collaborazione con i servizi diplomatici nazionali, senza però sostituirsi a questi.

L'organizzazione e il funzionamento del SEAE non sono tuttavia definiti dal Trattato, bensì saranno fissati da una decisione del Consiglio, su proposta dell'Alto Rappresentante, previa consultazione del PE e approvazione della

Commissione. Questo significa che tutte le istituzioni dovranno essere coinvolte nei lavori preparatori per la definizione della nuova struttura, lavori che stanno prendendo il via in questi giorni a Bruxelles e che si inseriscono nel più ampio pacchetto di adempimenti necessari per dare concreta attuazione al Trattato di Lisbona.

La reale efficacia e capacità d'azione del SEAE dipenderanno in maniera sostanziale dalle attività preparatorie che porteranno alla decisione del Consiglio che ne definirà il funzionamento concreto. In ogni caso, si tratta di una delle innovazioni più qualificanti del nuovo Trattato.

È quindi logico e corrispondente all'atteggiamento dei diversi Paesi verso lo stesso processo di integrazione europea che le sensibilità e le posizioni nazionali al riguardo si mostrino già in questa fase differenziate.

La creazione del Servizio Europeo per l'azione esterna, infatti, non solo ha di per sé un alto valore simbolico, che non è visto con troppo entusiasmo dai Paesi maggiormente gelosi della propria sovranità, ma presenta anche aspetti di una certa delicatezza, come si può facilmente intuire, sia sul piano politico che su quello pratico.

Da parte italiana, in coerenza con la nostra tradizionale politica europeista, intendiamo sostenere una visione il più possibile ambiziosa, sia termini istituzionali che operativi.

In primis, il Servizio dovrà costituire, a nostro avviso, una struttura *sui generis*, sotto l'autorità dell'Alto Rappresentante, ma a disposizione di tutte le istituzioni europee nell'esercizio delle loro competenze di politica estera. In secondo luogo, i suoi compiti dovrebbero estendersi a tutte le funzioni dell'Alto Rappresentante – nella sua duplice veste di Commissario per le Relazioni Esterne ed Alto Rappresentante del Consiglio – al fine di assicurare una gestione coerente di tutte le politiche dell'Unione che hanno rilevanza esterna. Infine, la sua rete estera dovrebbe coprire tutte le regioni del mondo, attraverso la trasformazione delle Delegazioni della Commissione in Delegazioni dell'Unione.

Sono obiettivi logici e coerenti con lo sviluppo di una vera politica estera dell'Unione.

Non ci nascondiamo peraltro che la loro piena realizzazione possa essere agevole. Il clima in cui si è svolto il faticoso processo di riforma istituzionale – caratterizzato dal diluirsi del comune interesse europeo di fronte al riaffermarsi degli interessi nazionali e dal riemergere di tendenze volte al raffor-

zamento della dimensione intergovernativa (penso soprattutto all'atteggiamento inglese, ma anche a quello francese) – lascia prevedere, da parte di alcuni *partner*, tentativi di imporre una visione ben più riduttiva. Parigi e Londra in particolare sembrano voler mantenere un profilo piuttosto basso, escludendo ad esempio dalle competenze del Servizio alcuni aspetti che riguardano la Politica Europea di Sicurezza e di Difesa (la PESD).

La nostra ambizione si riflette anche sotto il profilo temporale. Riteniamo infatti che la decisione del Consiglio debba essere assunta non appena il Trattato sarà entrato in vigore, auspicabilmente ad inizio 2009, delineando sin dall'inizio la configurazione finale (*end state*) della nuova struttura, fermo restando che sarà evidentemente necessario un periodo transitorio di almeno cinque anni per la graduale messa a regime.

In questo senso, essendo l'arco temporale a disposizione piuttosto limitato, siamo tanto più convinti della necessità di iniziare l'attività preparatoria da subito, contrastando i tentativi francesi di concentrare i lavori nel secondo semestre dell'anno, sotto il proprio periodo di Presidenza.

Del resto, non si tratta di partire da zero: appare infatti logico prendere le mosse da dove ci si era fermati, ovvero dal rapporto congiunto Solana-Commissione del giugno 2005, scaturito dagli esercizi preparatori avviati dopo la firma del Trattato costituzionale (i cui articoli relativi al Servizio, ricordo, sono stati interamente ripresi).

Certo, si dovrà procedere in maniera discreta e senza eccessiva pubblicità, per tenere conto della delicata fase delle ratifiche nazionali attualmente in corso.

Importante dunque la tempistica, ma altrettanto importante la metodologia. È essenziale infatti che i lavori tecnici per l'istituzione del SEAE si svolgano parallelamente ed in stretta connessione con le restanti attività di implementazione del Trattato: solo una visione organica di tutti gli adempimenti necessari a dare attuazione alla nuova architettura istituzionale potrà veramente permettere all'Unione Europea di esprimersi sul piano internazionale con coerenza ed efficacia. In particolare, mi riferisco alla definizione del ruolo dell'Alto Rappresentante e alla sua interazione con le varie Presidenze, stabili o a rotazione, previste dal Trattato. Sarà inoltre nostra cura evitare che tali lavori preparatori siano dominati da una delle istituzioni europee, bensì vedano un'adeguata partecipazione di tutte le istituzioni, nonché degli Stati membri.

Certo, sono ancora numerosi gli aspetti che rimangono da definire e le difficoltà, sia politiche che tecniche, che si dovranno superare per arrivare alla creazione del Servizio. Basti pensare alla sua composizione, che dovrà comprendere – tendenzialmente su base paritaria e di temporanea assegnazione – funzionari del Consiglio, della Commissione, degli Stati membri. Oppure alle relazioni che dovrà avere con la Commissione ed il Consiglio.

Altro punto delicato sarà quello di concordare quali delle attuali strutture del Consiglio e della Commissione dovranno confluirci.

È proprio anche in relazione alla complessità delle questioni da definire che abbiamo già avviato contatti con quei Paesi like-minded che condividono la nostra concezione ambiziosa del Servizio.

Non va dimenticato, poi, che anche sul piano strettamente interno sarà richiesto uno sforzo cospicuo in termini di risorse umane e che saranno necessari opportuni strumenti legislativi per consentire alla Farnesina di poter destinare al Servizio un adeguato numero di funzionari italiani. Anche su questo fronte è nostra intenzione muoverci fin d'ora.

In definitiva, la creazione del Servizio è dunque al tempo stesso una sfida ed un'opportunità, che l'Italia non vuole mancare. Non è da sottovalutare la sua importanza anche sul piano della formazione dei diplomatici e dello scambio di best practices e *know how* tra funzionari di diverse nazionalità e provenienze amministrative.

Ma, soprattutto, il Servizio Europeo per l'Azione Esterna potrà rappresentare a termine uno strumento fondamentale nella conduzione della politica estera dell'Unione e determinante per la sua effettiva incidenza ed efficacia.

In conclusione, vorrei sottolineare che le norme sono certo importanti, ma da sole non bastano. Ancora più importante è la volontà politica. Lo scenario europeo presenta luci ed ombre, ma direi che è oggi più positivo di quanto non fosse uno o due anni fa. La crisi istituzionale è stata superata. È stato firmato un nuovo Trattato, che, auspicabilmente, sarà ratificato dai ventisette Stati membri dell'Unione nel corso dell'anno. Però, come avevo già osservato, permangono visioni diverse.

Nell'atteggiamento di non pochi Stati prevale una tendenza – alcuni la chiamerebbero deriva – intergovernativa, a scapito del tradizionale metodo comunitario.

Il Servizio Europeo per l'Azione Esterna può quindi costituire un test

case. È anche da come verrà istituito, da come verrà strutturato, da come si svilupperà che potranno essere valutate le *chances* che avrà l'Europa politica di poter contare, in quanto tale, sulla scena internazionale.

**Amb. Mario MAIOLINI:** Grazie Ministro Oliva per questo suo intervento che chiude la 1° Sessione. Voglio ricordare che il «question time» è stato collocato al termine della 2° Sessione e pertanto chi ha delle domande da porre ai colleghi che si sono prima succeduti, di pazientare.

## **SECONDA SESSIONE**

### **Coordinatore**

*Gen.C.A. Giulio Fraticelli*

### **Relatori**

*Amm. Giampaolo Di Paola*

*Gen. C.A. Mauro Del Vecchio*

*Gen.B.A. Carlo Magrassi*

**Gen. Giulio FRATICELLI**  
*Coordinatore*

Signori buongiorno, diamo inizio alla seconda sessione del Convegno, più specificatamente, dedicata ai problemi di difesa e di sicurezza. Il primo argomento, costituito dalle «Clausole di Mutua Difesa Collettiva», sarà sviluppato dal Capo di Stato Maggiore della Difesa Amm. Giampaolo di Paola, il quale non ha certamente bisogno di presentazione. Per coloro che non avessero completamente chiari i passaggi della sua carriera mi limiterò a ricordare che lui nasce come sommergibilista e svolge in questa specialità i suoi comandi; frequenta il *Nato Defence College*, presta servizio presso il Comando Nato in Virginia e, successivamente, allo Stato Maggiore Difesa nel settore della Pianificazione e anche come Capo Ufficio Politico Militare; è stato Capo di Gabinetto del Ministro della Difesa, Segretario Generale e Direttore Nazionale agli Armamenti ed oggi è il Capo di Stato Maggiore della Difesa, incarico questo, che lascerà tra pochi giorni per assumere quello di *Chairman* del Comitato Militare della Nato; approfitto dell'occasione per porgergli tanti e calorosi auguri di buon lavoro.

Ammiraglio, a te la parola.

**Amm. Giampaolo DI PAOLA**  
*Capo Stato Maggiore di Difesa*

### **CLAUSOLE DI MUTUA DIFESA COLLETTIVA**

Buongiorno, anch'io ringrazio il Senatore Ramponi per avere organizzato questo Convegno con il Cestudis. Tutti noi diciamo che siamo pienamente convinti dell'esigenza che la cultura della sicurezza venga sempre più approfondita, anzi direi, molto di più che approfondita, visto che da noi è spesso in stato embrionale, a livello di opinione pubblica, e quindi questi convegni sono occasioni importanti per sviluppare delle riflessioni su questo tema che è fondamentale.

Il Ministro Oliva si chiedeva perché uno che andrà alla Nato parlasse dell'Unione Europea. Innanzitutto ne parlo perché attualmente sono il Capo di Stato Maggiore della Difesa e poi perché, in effetti, è uno dei temi di riflessione che vorrei svolgere.

Più si va avanti e più è necessario, io credo, un discorso di convergenza tra il percorso che sta affrontando l'Unione Europea e il percorso di trasformazione della Nato. Queste due grosse realtà istituzionali, queste due grosse Organizzazioni di sicurezza, in cui noi ci riconosciamo e che sono i pilastri della nostra politica di sicurezza e difesa, sono quindi un aspetto importante della nostra azione esterna, ed io credo, che sia assolutamente nell'interesse del nostro Paese, come in generale nell'interesse dell'Europa, avere una politica di approccio e di convergenza.

Nella realtà, tra l'altro, ci avviciniamo ad una stagione in cui probabilmente le condizioni per questa convergenza potrebbero veramente maturare. Nei prossimi anni noi vedremo – a valle dell'approvazione e della ratifica (diamolo pure per scontato) del Trattato di Riforma dell'Unione Europea, firmato a Lisbona nel dicembre scorso – se sono state poste le basi per una effettiva crescita della dimensione sicurezza e difesa dell'Unione Europea.

L'Alleanza Atlantica sta vivendo, nel contempo, un periodo di grossa trasformazione: nei prossimi anni verranno in maturazione alcuni aspetti; lo stesso vale per il Trattato di Riforma dell'Unione Europea, con l'avvento istituzionale di una più forte azione di *leadership*, sia attraverso la prolungata Presidenza del Consiglio, sia perché verrà affidata ad una personalità di spicco.

Come ricordava il Ministro Giansanti, vi sono dei problemi di conflittualità con l'Alto Rappresentante: questo è inevitabile. Però non c'è neanche dubbio, ancor che questo ci piaccia di meno, che il Trattato di Lisbona, rispetto al Trattato Costituzionale che non è stato poi ratificato, in qualche modo sembra avere dei connotati di maggior dimensione intergovernativa – forse non è quello che piace all'Italia – ma che è chiaramente percepibile e noi lo dobbiamo percepire, perché se non lo facciamo, commettiamo un grosso errore: alla fine, è la realtà quello che conta ed è in questo contesto che ci si deve muovere.

Noi stiamo vivendo oggi un periodo di grande evoluzione dello scenario internazionale, di grandissima evoluzione, nel quale si stanno affermando nuovi attori e si sta andando veramente verso un multipolarismo globale, per-

ché gli attori che sono apparsi sulla scena e che conteranno nei prossimi decenni, sono attori che vanno dalla Cina, all'India, al Brasile, al Giappone (che già c'era) all'Europa che però deve crescere. È quindi un multipolarismo globale in cui le nuove sfide, la nostra sicurezza, al di là delle parole nuove, sono sfide che hanno, non solo una dimensione globale, ma hanno anche un connotato che ha un forte impatto sulla sicurezza, ancor che non sempre sono di natura militare.

In tutti gli studi che si sono fatti sui *trend* del futuro indicano, infatti, che ci sono delle sfide alla sicurezza dominanti che non sono di natura militare, ma sono sfide non solo della globalizzazione, della *global warning* (non tutto ciò che cambia non a caso è *global*), i grandi movimenti migratori, le grandi evoluzioni del continente africano (che sta ponendo problematiche enormi), la diminuzione ed il declino della sovranità.

Il declino della sovranità, in quei casi positivi, dà luogo (speriamo come nel caso dell'Unione Europea), a strutture soprannazionali organizzate, mentre in quei casi negativi, il declino dà luoghi a Stati perdenti, a Stati che non sono più in grado di controllare sé stessi e che danno quindi luogo a problemi che poi tutti dovremmo affrontare.

Queste sfide, che, ripeto, non sono di natura militare, ma che hanno un grossissimo impatto sulla nostra sicurezza, si affiancano alle sfide più prettamente di natura militare: la proliferazione delle armi di distruzione di massa; la proliferazione di armi nucleari (tematica questa che stiamo vivendo in questi giorni); il problema della minaccia missilistica (con le sue connessioni di vettori che sono in grado di portare armi di distruzione di massa); le sfide che derivano dalle crisi regionali (cioè crisi localizzate in varie parti del mondo), ma che portano in realtà, oggi, la sicurezza al di fuori del nostro territorio, del nostro territorio europeo.

Oggi, infatti, la Comunità euro-atlantica contribuisce alla gestione della sicurezza globale al di fuori della Comunità euro-atlantica: quello che sino ad ieri sembrava l'orizzonte vicino, i Balcani, che ci sembravano già una frontiera avanzata rispetto a quello che era la realtà euro-atlantica, non rappresentano neanche più «*blackhead*», come si diceva, ancorché quello che sta avvenendo in Kosovo ci fa preoccupare.

Oggi si va ben oltre e sia l'Europa che sia l'Alleanza Atlantica sono impegnate in Africa e in Eurasia: in effetti il baricentro di gravitazione della sicurezza globale si sta spostando verso l'Eurasia. La sicurezza oggi va in qual-

che modo affrontata e gestita laddove nascono i problemi: non è più, quindi, una sicurezza di «casa nostra».

È chiaro che la globalità delle sfide impone all'Europa la crescita della dimensione di sicurezza e difesa: nessuno di noi può pensare di poter incidere sulle realtà globali di sicurezza senza una grossa crescita dell'Unione Europea.

Ho sentito, in un'altra occasione come questa, diverse persone influenti, *opinion maker* ed anche politici, che rimarcavano come la dimensione di difesa e di sicurezza, sia una delle dimensioni più importanti di crescita per l'Unione Europea. L'Unione Europea sino a ieri è stata caratterizzata da una dimensione fortemente economica, sociale e di giustizia, che ha però privilegiato gli aspetti «domestici»; adesso, però, l'Unione Europea, di fronte alle sfide globali, deve affrontare le sfide esterne. Le dimensioni, quindi, di sicurezza, di politica estera e di difesa saranno gli elementi portanti della nuova Unione Europea. Se l'Unione Europea mancherà questa sfida diventerà marginale: su questo non ci possono essere dubbi.

Di fronte a ciò che sta avvenendo in Asia, ai cambiamenti mondiali, alle crisi energetiche, all'affermarsi di una nuova influenza della Russia (come è naturale che sia), l'Unione Europea, se non crescerà nella sua dimensione estera, diventerà marginale e quindi anche tutti i Paesi dell'Unione Europea, come tali, lo diventeranno certamente.

In questo senso il Trattato di Lisbona, pur con tutte le sue luci ed ombre, bisogna prenderlo per quello: in ogni caso, come detto in precedenza, rappresenta un momento importante; riguardo al tema che mi è stato assegnato, è stata messa in evidenza la «Clausola di Mutua Difesa Collettiva». Da un punto di vista ideologico quella Clausola è importante, ma non è certamente essenziale: alla fin fine, già oggi, per l'Unione Europea, con il Trattato di Maastricht ed i rapporti esistenti con l'Alleanza Atlantica, questa realtà, da un punto di vista tecnico, già esisteva.

Lo scrivere, però, «difesa collettiva» attribuisce un alto valore psicologico, simbolico, al Trattato. Come è stato detto prima, noi siamo amanti delle forme istituzionali (vogliamo istituzionalizzare tutto), ma il problema non è tanto, come sempre, la codificazione istituzionale, quanto l'attuazione della codificazione istituzionale, cioè, la volontà e l'impegno per attuarla.

Se non c'è la volontà e l'impegno, se in questo Paese non cresce la consapevolezza che l'Unione Europea siamo tutti noi così come la Nato siamo

tutti noi, se ciascuno di noi, nell'ambito delle sue responsabilità, non porta il proprio contributo a questa realtà, non ci sarà crescita.

Non sono gli altri, non è l'America, come non è l'Unione Europea: siamo noi l'Unione Europea, siamo noi la Nato!

Non basta, quindi, dire «c'è la difesa collettiva», se poi non siamo in grado di portare il nostro contributo di capacità militare (in questo caso specifico) alla crescita della missione europea di sicurezza e di difesa. Noi quindi non dobbiamo mascherarci dietro le parole delle Istituzioni, perché esse hanno sì un grande valore simbolico (come le hanno le varie costituzioni e i grandi trattati), ma portano a risultati soltanto se si imbevono nella realtà: ci vuole quindi, una volontà politica.

Perché ci sia la volontà politica, ci vuole la crescita della consapevolezza, da parte di tutti gli Italiani, che la difesa e la sicurezza europea sono delle componenti importanti nel nostro Paese, nel contesto dell'Unione Europea e nell'Alleanza Atlantica. Bisogna, quindi, rendersi conto che, se non si dà questo contributo, alla fine, anche nel contesto europeo diventiamo dei «portatori di acqua» o delle «ruote di scorta», perché i vari punti essenziali, che sono codificati nel trattato di Lisbona, in realtà sono sì una Clausola di Difesa Collettiva, ma, ripeto, hanno più di un significato ideologico.

Bisogna attuare le Cooperazioni Rafforzate, cioè la capacità, per coloro che lo vogliono, di impegnarsi ad accrescere la loro capacità militare.

È questo che dice il Trattato di Lisbona, ma la crescita non è che la devono fare gli altri, siamo noi che dobbiamo crescere, noi che siamo un Paese di rilievo nella realtà europea ed atlantica: noi non siamo l'ultimo Paese del mondo!

Questo vuol dire volontà, vuol dire impegno. L'altro aspetto importante, ne parlerà dopo il Generale Magrassi, è la realtà della DEA, l'Agenzia di Difesa Europea, cioè la volontà di dotarsi di una dimensione strategica e di una industria europea della difesa. Io credo che nella crescita dell'Unione Europea c'è il nostro futuro per un sano rapporto nell'ambito di una nuova partnership strategica con gli Usa. Io credo che sarebbe un errore fondamentale se ci fosse uno *splitting*. Io credo, anzi, che l'approfondimento della dimensione europea sulla difesa e sicurezza rappresenta l'occasione per diventare *partners* strategici, degni di questo nome, degli Stati Uniti d'America.

Ci saranno, quindi, le condizioni per un nuovo processo di convergenze

euro-atlantica che è nell'interesse di tutti: l'Europa, spero, che questa volta sappia fare la sua parte. Grazie.

**Gen. Giulio FRATICELLI:** Grazie Di Paola per queste riflessioni concettuali. Il secondo argomento, anch'esso una novità nel Trattato di Lisbona, è quello della Cooperazione Rafforzata ed in particolare quello della Cooperazione Strutturata Permanente. Ne parla il Gen. Mauro Del Vecchio, un Ufficiale dei Bersaglieri che ha trascorso gran parte della sua vita militare in Comando ed, in particolare, in Comandi di Missioni internazionali: lo abbiamo visto come Comandante in Bosnia, in Macedonia, in Kosovo ed infine come Comandante della Missione Isaf in Afghanistan. Attualmente è Comandante del COI, l'Organismo che presiede a tutte le Missioni internazionali della Difesa italiana.

A te la parola Del Vecchio.

**Gen. C.A. Mauro DEL VECCHIO**  
*Comandante del C.O.I.*

## **COOPERAZIONE RINFORZATA E STRUTTURATA**

Autorità, Signore e Signori buongiorno. Ringrazio, innanzitutto, il Sen. Ramponi e gli organizzatori di questo convegno nazionale per l'opportunità che mi viene oggi concessa di fornire il mio contributo su un argomento di grande attualità: l'influenza del Trattato di Riforma dell'Unione Europea. Grande attualità ed interesse che sono stati evidenziati dai relatori che si sono avvicinati nelle mattinate e che hanno rivolto l'attenzione su alcuni aspetti del Trattato.

Anch'io cercherò di sottolineare alcune significative innovazioni del Trattato che potranno avere sensibili implicazioni sulle componenti militari degli Stati membri. Mi riferisco a due forme di cooperazione che il Trattato di Riforma ha configurato e che avranno sensibili implicazioni sulle componenti militari degli Stati membri: la Cooperazione Rafforzata e la Cooperazione Strutturata Permanente.

Iniziamo con la Cooperazione Rafforzata. Va subito precisato che la Cooperazione Rafforzata è già prevista nel Trattato in vigore. Essa ha lo scopo di agevolare il conseguimento di obiettivi difficili e complessi, fissati dall'Unione, ma caratterizzati da difficoltà e complessità: in pratica si estrinseca nella facoltà, attribuita ad alcuni Paesi membri di sviluppare un'integrazione più stretta fra loro in un determinato settore.

L'efficacia di questa forma di Cooperazione è stata già verificata negli anni successivi alla sua introduzione (1997), in occasione della sua utilizzazione nel settore economico finanziario (cito ad esempio l'Unione monetaria) ed in quello politico con il Trattato di Schengen.

Esisteva, peraltro, ed esisterà fino alla ratifica del Trattato di Lisbona, una limitazione significativa. Era esclusa, cioè, la sua applicabilità nel campo delle questioni militari e delle questioni relative alla difesa.

Le ragioni di tale limitazione erano naturalmente legate alla specificità del settore della difesa e ad interpretazioni non pienamente collimanti in merito al ruolo politico militare dell'Unione.

La novità apportata dal Trattato di Riforma è, quindi, di elevato rilievo e

consiste proprio nel fatto che la Cooperazione Rafforzata è ora, in linea di principio, applicabile anche nel settore della PESC e della PESD, sebbene con procedure specifiche.

Una sensibilità diversa indubbiamente rimane ancora in alcuni Paesi, anche dopo gli accordi di Lisbona, tanto che taluni di essi hanno voluto riaffermare con apposite dichiarazioni il ruolo degli Stati nazionali nel settore della sicurezza e della difesa. Ma mi sembra che sia altrettanto chiaro che il Trattato di Riforma ha segnato, in questo campo, una svolta importante: quanto meno, una forte manifestazione di principio nel campo dell'integrazione.

Quali saranno le forme e le finalità di questa Cooperazione Rafforzata nel settore della difesa non è al momento compiutamente definibile. Possiamo ragionevolmente ritenere che il ricorso a forme di Cooperazione Rafforzata inciderà sui rapporti tra le varie componenti nazionali della sicurezza e difesa ed avrà influenza sulla codificazione delle procedure, sull'integrazione dei dispositivi e sull'organizzazione delle strutture.

Si può certamente affermare che tale cooperazione contribuirà, quando fosse attuata in misura e per obiettivi contenuti, a dare un senso concreto e reale all'integrazione europea.

Queste sono le caratteristiche della Cooperazione Rafforzata, ma il Trattato di Riforma di Lisbona ha introdotto un ulteriore aspetto innovativo, che più specificatamente si rivolge al settore della difesa comune, la Cooperazione Strutturata Permanente.

Questa nuova forma di cooperazione è ancora di maggior interesse per le componenti militari dei Paesi membri, in quanto attiene alle capacità operative di cui l'Unione Europea si deve dotare per assolvere i compiti di sicurezza e difesa comune ed agli impegni per la realizzazione delle missioni più gravose.

Quali sono le caratteristiche di questa nuova forma di Cooperazione ed in cosa si differenzia dalla Cooperazione Rafforzata? La Cooperazione Strutturata Permanente è naturalmente aperta ad ogni Stato membro. Il suo avvio è «facilitato», rispetto alla Cooperazione Rafforzata, perché non è stata fissata alcuna soglia minima e perché non è soggetto al vincolo della partecipazione di almeno un terzo degli Stati membri (nove), che vale invece per la Cooperazione Rafforzata.

Inoltre, ed è questa una seconda agevolazione, la decisione di avviare

un'iniziativa di aggregazione di questo genere è stata assunta con maggioranza qualificata anziché all'unanimità. Anche in questo caso in maniera dissimile dalla Cooperazione Rafforzata.

Peraltro, considerato il delicato ambito in cui dovrà esercitare la sua azione, ossia le capacità operative dell'Unione Europea, la Cooperazione in argomento potrà essere sviluppata dagli Stati membri che sono in grado di soddisfare particolari criteri, specificatamente indicati dal Trattato di Riforma:

- la partecipazione attiva alle operazioni multinazionali dell'Unione;
- l'intendimento di incrementare le capacità militari attraverso i programmi europei di sviluppo degli equipaggiamenti;
- l'adesione alle attività dell'agenzia europea della difesa.

La Cooperazione Strutturata Permanente, dunque, è aperta ai Paesi che vogliono realizzare una integrazione più stretta ed assumere caratteristiche distinte rispetto alla Cooperazione Rafforzata perché è, appunto, permanente, ha carattere strutturali e la valutazione delle capacità si basa sulla certificazione.

In sostanza, attraverso la Cooperazione Strutturata Permanente, l'Unione Europea mira ad individuare i Paesi in grado di partecipare a future operazioni militari di rilievo ed a migliorare le capacità militari sulla base di parametri comuni.

Per quanto attiene al primo aspetto, l'individuazione dei Paesi in grado di assumere l'impegno delle missioni, la finalità della Cooperazione in argomento è in linea con la disposizione di Trattato di Riforma che prevede si possa affidare ad un gruppo di Stati membri, in possesso delle necessarie capacità militari, lo sviluppo di una missione a nome dell'Unione Europea.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, quello dell'incremento della capacità militare, esso richiama un progetto particolarmente sostenuto in ambito europeo. Infatti, uno degli obiettivi dell'Unione è quello di garantire, entro il 2010, la disponibilità di «pacchetti» di forze nazionali e multinazionali di pronto impiego per le esigenze europee. La Cooperazione Strutturata Permanente appare il mezzo più idoneo per il suo conseguimento.

A questo punto possiamo formulare alcune interessanti osservazioni. Innanzitutto, la Cooperazione Strutturata Permanente è stata introdotta dal Trattato di Riforma formalizzando, di fatto, un procedimento già iniziato da molti Stati membri. Non possiamo dimenticare, infatti, che prima del Trattato di Lisbona, alcuni Stati si erano mossi in questo campo, costituendo struttu-

re a livello battaglione rinforzato, gli «*EU Battlegroups*» da porre a disposizione dell'Unione Europea.

Anche la costituzione di strutture di comando per le operazioni, i cosiddetti «*European Operations Headquarters*» e «*Force Headquarters*», dove Italia, Francia, Gran Bretagna, Germania e Grecia già ora rivestono un ruolo trainante, rientra nel progetto sopra indicato. Lo stesso vale per lo «*European Air Group*», formato da sette dei maggiori Paesi europei, impegnati nella ricerca di soluzioni organizzative, addestrative ed operative.

Quindi, molte iniziative, già intraprese congiuntamente dagli Stati membri nel campo delle capacità operative, trovano immediato riferimento nella nuova Cooperazione Strutturata Permanente. Tuttavia molto ancora potrà essere fatto nel futuro. Per esempio, nell'ambito delle forze di polizia, si assisterà da un lato al potenziamento delle strutture di una vera e propria polizia europea, quale l'«*Eurogendforce*», e dall'altro, al loro sempre più frequente impiego in attività operative nei teatri di interesse. Sono esempi calzanti l'«*Integrated Police Unit*», schierata in Bosnia nell'ambito dell'operazione europea «*Althea*», o la struttura di polizia civile/militare prevista all'interno della possibile, futura operazione *Pesd* in Kosovo.

Questi gli obiettivi che il Trattato di Riforma ha configurato per le forme di cooperazione in argomento. È anche importante evidenziare che esse determineranno significative conseguenze sugli apparati della difesa dei diversi Paesi. L'interazione dei loro strumenti militari registrerà una forte accelerazione. Non avremo ancora certamente «*Forze Armate Unificate Europee*», ma saranno significativamente facilitati gli scambi nei campi dell'intelligence, delle comunicazioni, dei trasporti strategici, nonché dell'aprontamento ed addestramento delle Forze dei vari Paesi.

Benefici deriveranno dalla ricerca della interoperabilità dei sistemi d'arma e dei sistemi di comando e controllo e dalla conseguente possibilità di realizzare economie per la loro produzione ed acquisizione. Benefici che diventeranno importantissimi nell'attuale contesto finanziario, caratterizzato da una disponibilità di risorse permanentemente inferiori alle esigenze.

In definitiva, si può dire che le Cooperazioni, di cui abbiamo parlato, cercano di dare soluzioni appropriate alle esigenze dell'UE in ambito sicurezza, ampliando le capacità di risposta alle crisi, agevolando il processo decisionale, esaltando l'integrazione delle capacità operative dei singoli Stati e rafforzando la costruzione di una visione unitaria.

Le possibilità offerte dal Trattato Di Lisbona consentiranno all'Unione di rafforzare il proprio ruolo di pilastro europeo in seno all'Alleanza Atlantica, nonché la possibilità di sviluppare capacità complementari a quelle della Nato.

Concludendo, credo di poter affermare che, seppure i tempi sono prematuri per una valutazione compiuta, la revisione del Trattato dell'Unione Europea potrà dare un notevole impulso alle capacità dell'Europa in materia di difesa e sicurezza.

La Cooperazione Rafforzata e quella Strutturata Permanente sono nuove formule per l'integrazione flessibile e consentiranno, auspicabilmente, di sviluppare iniziative tese a dotare l'Unione di strumenti militari efficaci, integrati e pienamente rispondenti, con conseguente elevazione delle capacità dell'Europa di assumere un ruolo significativo in campo politico-militare.

Naturalmente, tutto quello che è stato evidenziato, specie se attinente al processo di integrazione, ha come base la concreta adesione dei Paesi membri allo spirito del Trattato di Riforma.

Prima indicazione in merito sarà la ratifica del Trattato, un passaggio obbligato che coinvolgerà nel corrente anno tutti i Paesi dell'Unione. Ma altri pericoli potrebbero nascere, a Trattato ratificato, da possibili contrasti sulle modalità di attuazione di alcune disposizioni.

Un altro aspetto che ritengo evidenziare è la necessità che questa volontà partecipativa sia presente in tutti i Paesi, per evitare «scollamenti» eccessivi nel processo e per evitare che essi siano, di fatto, ripartiti in Paesi in grado di concorrere al raggiungimento di un obiettivo e in Paesi destinati a rimanere ai margini. Questo sarebbe un grave ostacolo alla reale interazione europea ed all'esercizio di una funzione importante nel mondo.

**Gen. Giulio FRATICELLI:** Grazie Mauro. L'ultimo relatore ad intervenire in questa sessione è il Gen. B.A. Carlo Magrassi, il quale è un pilota sperimentale dell'Aeronautica Militare Italiana. Ha fatto poi, nella sua carriera, vari passaggi negli Stati Maggiori ed, essenzialmente, nello Stato Maggiore Aeronautica nel settore della pianificazione. È stato Vice Capo Reparto Armamenti presso il Segretario Generale e Direttore Nazionale degli Armamenti, ha frequentato il National War College negli Stati Uniti e successivamente ha svolto due importanti incarichi in ambito Unione Europea presso OCAR e LOI, che erano due strumenti – prima dell'istituzione

dell'Agazia Europea di Difesa – di cui l'Europa si avvaleva per portare avanti la politica unitaria. Attualmente è il Vice Direttore dell'Agazia Europea della Difesa, ed è in una posizione ideale per dirci se questo organismo – altra novità del Trattato di Lisbona – potrà rispondere alle attese e, eventualmente, a quali condizioni.

Prego Magrassi

**Gen. B.A. Carlo MAGRASSI**  
*Vice Direttore Esecutivo Strategia*  
*Agazia Europea della Difesa - EDA*

## **AGENZIA DI DIFESA EUROPEA**

Ringrazio il Sen. Ramponi per avermi invitato oggi, offrendomi così la possibilità di esporre la visione dell'Agazia Europea della Difesa (EDA). Il Generale Del Vecchio ha trattato, in profondità, del nuovo Trattato di Lisbona e della Cooperazione Rinforzata e Strutturata. All'interno del nuovo Trattato, con riferimento alle Cooperazioni Strutturate, articolo 27, si dice *«i Paesi, che vogliono collaborare alle Cooperazioni Strutturate, devono partecipare allo sviluppo di programmi comuni europei di equipaggiamenti nel quadro dell'EDA»*. Questa è una delle possibilità che viene data dalla Cooperazione Strutturata. Che cos'è, quindi, l'EDA? Essa è stata creata *«allo scopo di supportare gli Stati membri nel loro impegno per migliorare le capacità di difesa europea nel campo della gestione delle crisi e sostenere la politica europea di sicurezza e difesa al presente e nella sua futura evoluzione»*.

L'EDA è uno strumento generato dal processo di enorme cambiamento che sta avvenendo nel mondo: il villaggio globale sta portando ad una situazione in cui ognuno non avrà più l'indipendenza completa nei mezzi di produzione e nelle capacità, ma dovrà dipendere dagli altri, e la sua capacità di influenzare questo ambiente dipenderà dalle sue capacità tecnologiche, di conoscenza, culturali, ecc.

Ormai non esiste più un confine dietro cui il «nemico» aveva una uniforme diversa dalla propria, ed era quindi facile da identificare: saremo tutti mescolati ed ognuno avrà una sua funzione specializzata in questo ambiente globalizzato. La necessità, però, di affrontare questo futuro porta con sé la necessità di aumentare la nostra specializzazione in modo da rimanere competitivi. E questo dovrà avvenire attraverso una condensazione, un'agglomerazione, di energia a livello statale, a livello europeo e, probabilmente, a livello mondiale.

Ne è un esempio il legame sempre maggiore che sta creandosi tra il Consiglio dell'Unione Europea e la Commissione Europea, con l'affievolirsi della separazione tra Difesa e Sicurezza.

L'EDA è stata istituita per creare queste aggregazioni e si trova all'interno di un processo europeo che sta sviluppandosi. Non è detto che questo processo europeo sia poi perfetto: quanti processi europei abbiamo visto e abbiamo abbracciato con tanto entusiasmo per poi, dopo qualche anno, dire «forse è meglio che cambiamo qualcosa»?

L'EDA lavora per promuovere quattro principali settori, che corrispondono ai suoi quattro Direttorati, allo scopo di:

- sviluppare la capacità di Difesa;
- promuovere la cooperazione nel campo degli armamenti;
- migliorare la base tecnologica industriale della Difesa, supportando un mercato europeo competitivo;
- promuovere la collaborazione nella ricerca nel campo della Difesa.

Come lavora l'EDA? Il Capo dell'EDA è Javier Solana, nonché Alto Rappresentante per la Politica Estera Europea; il suo organo decisionale, lo *Steering Board*, è composto al massimo livello dai Ministri della Difesa e da un Rappresentante della Commissione Europea. Lo *Steering Board* si riunisce anche a livello inferiore, e cioè nei seguenti formati: Direttori Generali degli Armamenti; Direttori della Ricerca Tecnologica; Direttori della Pianificazione della Politica Militare. Non compaiono, però, i Capi di Stato Maggiore della Difesa.

Nel nuovo Trattato è previsto che l'EDA contribuisca ad «individuare» e mettere in atto qualsiasi misura utile a rafforzare la base industriale, partecipare alla definizione della politica europea di Difesa, della ricerca, dell'acquisizione degli armamenti, assistere il Consiglio dell'Unione Europea nelle valutazioni delle capacità militari. Nei primi due punti del Trattato è previsto che l'EDA partecipi all'individuazione di esigenze operative e promuova misure per rispondere a queste. Abbiamo visto, però, che nel gruppo, in cui l'Agenzia fa capo ed a cui deve rispondere, ci sono i Ministri della Difesa, i Direttori Generali degli Armamenti ma non i Capi di SMD.

Se l'Agenzia deve individuare le esigenze operative, va risolto con assoluta chiarezza il rapporto con i Capi di SMD, altrimenti si rischia che l'Agenzia possa portare – poiché abbiamo visto che è un canale e strumento della volontà politica, che riferisce direttamente ai Ministri della Difesa – a proposte coordinate solo in maniera parziale con i Capi SMD europei.

L'Agenzia, nel proprio ambito del settore delle capacità, ha generato una *Long Term Vision* in coordinamento con il Comitato Militare della Unione

Europea (che però l'ha soltanto «notata»), da cui sta discendendo un chiaro rapporto che individuerà le carenze, le esigenze, dove concentrate gli sforzi, quali saranno le priorità, etc.

A seguire, l'Agenzia sta individuando strategie nel campo delle tecnologie e degli armamenti. Queste strategie dovranno essere seguite da esigenze e quindi da progetti. È importante, pertanto, che l'Italia crei al suo interno una struttura capace di individuare l'interesse nazionale in queste iniziative, pena il dover partecipare solo ad iniziative generate da altri Paesi.

Esiste anche un discorso di «programmi». L'Agenzia era destinata ad essere l'Agenzia degli Armamenti, ma è stata in seguito un po' annacquata, per l'opposizione di alcuni Paesi che sono poi gli stessi Paesi che hanno annacquato l'iniziativa europea in generale.

Sicuramente, però, la funzione principale dell'Agenzia è rimasta quella di generare progetti «*capability driven*» di una certa dimensione, progetti comuni e grandi: questo è certo.

I Paesi membri, però, stanno ancora pagando i grandissimi progetti che, con sforzi enormi, hanno iniziato nel passato e che, oramai, praticamente, si sono conclusi, ma i cui costi si protrarranno nei prossimi dieci – venti anni. Ecco perché si cerca a livello europeo, con una particolare attenzione agli aspetti duali delle iniziative, di creare questo avvicinamento tra la Commissione Europea, che certamente ha maggiori disponibilità per nuove iniziative, ed il mondo della Difesa Europea, che ha disponibilità solo in prospettiva futura. Varie iniziative si stanno muovendo, e questo riporta alle esigenze di individuare quali sono i progetti di nostro interesse.

Su questo tema l'Agenzia, a seguito delle evidenti difficoltà esistenti per modificare i progetti che sono già partiti a livello nazionale, si sta proiettando su settori nuovi, ma molto importanti, perché la dimensione europea permette di affrontare progetti che non sono pensabili a livello nazionale e le grandi industrie europee sono già molto attente a questo. Un esempio di progetto, che l'Italia ha trattato a livello nazionale, ma in maniera ridotta, è l'inserimento dei velivoli non pilotati nel traffico civile. Pur in una posizione leader in Europa, nazionalmente, noi abbiamo pensato ad un sistema per permettere ai «*Predator*» in dotazione di volare negli spazi aerei nazionali, ma a livello Agenzia si sta affrontando la necessità di inserire i velivoli militari nel traffico civile a livello europeo e mondiale.

Questo progetto, che gli USA stanno seguendo da anni, presenta dimen-

sioni notevoli, sia tecnologiche che organizzative, ed è una rivoluzione nel campo del trasporto aereo civile che, a sua volta, porterà ad una rivoluzione nel campo delle tecnologie, che a sua volta porterà ad un aumento del potenziale tecnologico di quei Paesi, che saranno coinvolti; ciò permetterà di tenere alto il livello di potenziale tecnologico e, se saremo coinvolti nel progetto, ci permetterà di mantenere un'adeguata posizione nel mondo globalizzato.

Oggi, intorno al piccolo studio da mezzo milione di euro, lanciato dell'EDA su questo tema, troviamo tutte le grandi industrie europee. Il perché non è difficile da comprendere. Se nel futuro noi voleremo da Roma a New York su un Boeing B747, progettato decine di anni fa, o su un Airbus A380, i tempi di percorrenza saranno gli stessi, non ci accorgeremo quasi della differenza. La tecnologia aerodinamica trova il suo limite nel muro del suono, che rimane troppo costoso da superare. Quindi, la grande rivoluzione sarà rappresentata da una maggiore spinta verso l'automazione. È importante sottolineare che la tematica non ha una connotazione bianco/nero fra pilotato e non pilotato.

Il progresso tecnologico mira a far sì che il pilota sia caricato sempre meno di problemi e possibilità di errore, per cui si potranno «impacchettare» più aeroplani nella stessa quantità di spazio. L'intasamento presente attualmente nei cieli di Europa, piano piano, potrà svanire grazie ad un aumento di queste tecnologie, che, nate da un'esigenza militare di inserire i propri UAV nel traffico civile, avranno come conseguenza una grossa ricaduta duale, la riduzione appunto del sovraffollamento del traffico aereo attuale.

Le tecnologie interessate andranno dalle stazioni di terra ai satelliti, a tutto ciò che c'è a bordo (robotica, *sense & avoid*, comunicazioni, ecc.), sarà una rivoluzione completa in questo settore. Le grandi industrie si stanno preparando a questo.

*Qual è il grosso problema per l'Italia? Noi potremo partecipare a queste iniziative in funzione di quanto metteremo come contributo. Se l'Italia metterà sul piatto soltanto quello che la Difesa può mettere o quello che il Ministero dell'Industria potrà mettere, saremo un giocatore secondario. L'Italia dovrà partecipare come «sistema paese», per raggiungere una massa critica tale da poter «contare» nel contesto internazionale.*

Questa iniziativa interesserà infatti le polizie, i carabinieri, i pompieri, la sanità, le marine, ecc. in pratica dovremo creare in Italia un sistema capace di rispondere a quel sistema europeo, che si sta creando e che mette insieme

Commissione (con tutte le varie branche) e la Difesa (con tutti i settori).

In futuro vari progetti e iniziative si moltiplicheranno e l'Italia sarà chiamata a sedere intorno al tavolo e la domanda sarà: come e quanto vogliamo contribuire? La nostra partecipazione sarà proporzionale alla risposta che sapremo fornire.

*Infine desidero sottolineare che, ovviamente, l'Italia non può soltanto guardare al discorso Europa. L'Italia è fortemente coinvolta nel link transatlantico, è fortemente legata alla NATO, collante di molte iniziative. Pertanto, l'Italia dovrà dotarsi di un meccanismo di coordinamento, una rete tra i vari dicasteri, che possa fornire ai nostri rappresentanti che troveranno nella NATO, nell'EDA, ed in altri contesti, quelle indicazioni che ci permetteranno di partecipare con una chiara compensazione degli interessi nazionali. L'alternativa è andare al «traino».*

Alcuni Paesi, come la Francia, l'Inghilterra, la Svezia e la Finlandia, giocano in maniera molto coordinata e riescono, quindi, a moltiplicare il loro potenziale. Anche noi possiamo sfruttare il nostro potenziale in maniera più coordinata come Sistema Paese, e non è più possibile attendere.

**Gen. Giulio FRATICELLI:** Grazie, Magrassi, per le tue valutazioni, per i tuoi quesiti e anche per i tuoi richiami al problema delle risorse, al problema dell'interfaccia tra ambito nazionale e ambito europeo, interfaccia a cui aveva accennato, in termini di conseguenze in ambito nazionale, il Generale Del Vecchio. Gli interventi a questo punto sono terminati.

Il Sen. Ramponi introdurrà la nuova parte del Convegno.

**INTERAZIONE ESTERI-DIFESA**

*Gen. C.A. GIULIO FRATICELLI*

*Amb. Mario MAIOLINI*

**QUESTION TIME**

### **INTERAZIONE ESTERI-DIFESA**

Il Convegno, adesso, presenta una piccola innovazione: ho pregato i coordinatori delle due sessioni di rispondere ad alcune domande relative all'interazione Esteri e Difesa, a seguito delle novità che sono state analizzate nella prima e nella seconda sessione. Alle domande risponderanno dialogando tra loro e ponendo l'accento, sia anche a titolo di ripasso, su quanto detto sino ad ora.

**Primo quesito:** *Vorrei sapere se è preferibile che siano due figure istituzionali responsabili l'una per gli Affari Esteri e l'altra per la Difesa e le questioni militari in genere.*

**Risposta dell'Amb. Maiolini:** In linea generale è da ritenersi auspicabile rafforzare istituzionalmente l'aspetto Difesa delle competenze dell'Alto Rappresentante, che come è noto riassume in sé quelle della PESC e della PESD.

Si deve però premettere che il Trattato dell'Unione Europea è ispirato ad una forte direzione politica unitaria dei due settori di competenza dell'Alto Rappresentante. Tenendo presente questa impostazione non è possibile parlare di un Alto Rappresentante per le questioni militari, distinto da quello previsto dal Trattato di Lisbona.

È però da osservare che l'equilibrio burocratico e amministrativo fra i due settori (Esteri e Difesa) appare sbilanciato a sfavore della Difesa. Infatti, mentre l'Alto Rappresentante disporrà per le relazioni estere di una struttura ampia e consolidata (il Servizio Europeo per le relazioni esterne sarà composto da funzionari dell'ex Commissario Europeo per le relazioni esterne, da quelli delle Delegazioni che operano nei Paesi Terzi e dai funzionari diplomatici che saranno distaccati dai servizi nazionali), non si può dire che disponga di un equivalente *staff* per il settore militare.

In particolare si constata che l'Alto Rappresentante può contare nell'ambito del Segretariato Generale del Consiglio di un Direttore Generale per la politica estera, ma solo di strutture a livello inferiore per le attività PESD (un

vice-Direttore con il ruolo di Comandante Civile e un Direttore per missioni militari). Quest'ultimo Direttore ha essenzialmente funzioni di raccordo con il COPS e con le autorità e le istituzioni militari che operano sotto l'ombrello dell'Unione Europea.

Alla luce di quanto sopra è da pensare che sia auspicabile un rafforzamento del ruolo e delle strutture per gli Affari Militari, anche se le reticenze nazionali in fatto di trattazione di questioni militari e la complessa problematica dei rapporti e della divisione delle competenze con la NATO, nonché l'esigenza, da noi fortemente sentita, di evitare duplicazioni di strutture e doppio impiego di risorse militari pregiate sembrano per ora costituire una forte remora in questo senso. Ciò che potrebbe rendere possibile in futuro un eventuale rafforzamento della componente militare del Trattato è l'affermazione – che appare nei testi – che *«la politica di sicurezza e di difesa comune comprende la graduale definizione di una politica di difesa comune dell'Unione. Questa condurrà ad una difesa comune quando il Consiglio Europeo avrà così deciso»*.

**Secondo quesito: *La unificazione a livello europeo in una sola persona del responsabile della PESC e PESD, cioè praticamente la indicazione di un Ministro unico per il settore esteri e il settore difesa, è condivisa o sarebbe preferibile una doppia figura: responsabile difesa e responsabile esteri con prevedibile unificazione a livello Presidente del Consiglio Europeo?***

**Risposta del Gen. Fraticelli:** La Difesa, fra tutte le articolazioni di uno Stato, è quella più identificabile con il concetto di sovranità nazionale e dunque nei processi di aggregazione (leggasi cessione di quote di sovranità) fisiologicamente arriva per ultima. La PESD, a livello embrionale, non poteva che essere collocata nella PESC.

Ora però sta diventando adulta (ampliamento delle missioni, assetti operativi già esistenti, introduzione del concetto di mutua difesa collettiva) e, con il trascorrere del tempo, potrà assumere una fisionomia più marcata ed esclusiva.

In tale scenario il mantenimento di un solo responsabile appare una forzatura organizzativa difficilmente sostenibile per alcune ragioni. Dal punto di vista logico ci si chiede: perché abbinare agli Esteri la Difesa e non anche altre grandi articolazioni (es. Finanze, Giustizia, etc.)? Inoltre la Difesa ha

anche un volto interno oltre che estero, che si salda e sovrappone alla sicurezza interna.

Vero è che la globalizzazione e il terrorismo fanno sfumare i confini esteri/interni, quelli tra difesa e sicurezza e quelli con altre branche ancora, ma non appare razionale far assumere all'Alto Rappresentante (leggasi Ministro) un ruolo di sintesi che deve essere del Presidente del Consiglio dell'Unione Europea.

Infine, la figura unica (Alto Rappresentante) appare una forzatura anche per i rapporti con i suoi corrispondenti (ministri esteri e ministri difesa) che in uno scenario di maturazione della componente difesa/sicurezza porrebbe problemi anche sul piano organizzativo.

Per concludere:

- in una prospettiva di medio-lungo termine sarebbe preferibile una doppia figura, accompagnata dal ruolo crescente del Presidente del Consiglio Europeo;
- per l'immediato e il breve termine, l'Alto Responsabile si dovrà «attrezzare» per rispondere alle accrescenti esigenze;

I Ministri della Difesa potranno eventualmente sollecitare un consiglio ad hoc, se quello con i Ministri Esteri non si rivelerà rispondente sino in fondo. Sarà comunque indispensabile una maggiore interazione esteri/difesa e anche una più spinta integrazione all'interno delle singole amministrazioni nazionali.

Quello che rimane di primaria importanza, oltre all'interfaccia con l'esterno, è la capacità dell'Unione Europea di gestire dal punto di vista politico/strategico le situazioni di crisi, potenziando/migliorando le capacità di pianificazione a Bruxelles con le componenti militare (EUMS) e operativa civile.

**Terzo quesito: *C'è la possibilità che l'unicità di una sola figura istituzionale per Esteri e Difesa crei problemi fra i Ministri degli Esteri e della Difesa dei Paesi membri?***

**Risposta dell'Amb. Maiolini:** È da ritenere che l'esperienza finora acquisita nella cooperazione comunitaria faccia escludere questa eventualità per la presenza di un forte Presidente del Consiglio Europeo che, non solo *«Presiede e anima i lavori del Consiglio»*, ma anche svolge una funzione di rappresentanza unitaria esterna dell'Unione. Il fatto che la PESD si collochi all'interno della PESC, nonché l'iniziativa di muovere verso un aggiorna-

mento della Strategia Europea di Sicurezza entro la fine della Presidenza francese – scadenza che consentirà di tenere conto nella strategia stessa l’impatto della riforma sulle questioni di sicurezza e difesa – sono tutti elementi che rafforzano la coerenza nella gestione dei due settori. Infine teniamo presente che l’art. 10 del TUE (Trattato dell’Unione Europea) e 188 del TUF (Trattato sul Funzionamento dell’Unione) garantiscono raccordo e coerenza fra PESC e PESD.

**Quarto quesito: È inevitabile che il livello di spesa del Ministero degli Esteri e della Difesa debbano essere adeguati alle nuove responsabilità e a quanto fanno gli altri partners europei?**

**Risposta dell’Amb. Maiolini:** Su questo punto è da ritenersi necessario dare una risposta fortemente positiva per quanto riguarda non solo il Dicastero della Difesa, ma quello degli Affari Esteri. La motivazione sta nel come sono finanziate le missioni della PESD (art. 28 del TUE), incluse la cooperazione strutturata permanente. Tali missioni in campo civile (sicurezza, stato di diritto, monitoraggio) e in campo militare (PETERSBERG) vanno crescendo in funzione delle crescenti responsabilità e vocazioni europee (NATION BUILDING).

Per quanto attiene le operazioni militari esse sono finanziate da un meccanismo comune (Athena) su cui confluiscono le quote nazionali. Il relativo capitolo di spesa è istituito presso il Ministero degli Esteri. Invece per le operazioni civili i meccanismi esistenti prevedono che i costi siano a carico del bilancio PESC, mentre per i *secondments* nazionali il costo è a carico dell’Amministrazione cui fa capo il personale selezionato per la missione, L’unica eccezione si riferisce ai *secondments* di personale che non fa capo alla PA, il cui costo è a carico del MAE.

A carico della Difesa sono i costi di invio di uomini e materiale impegnati in operazioni militari dell’Unione Europea ed eventuali contributi nazionali ad hoc (come è stato per il trasporto strategico per la Missione EUFO Congo e sarà per l’ospedale militare da campo in Ciad). Pertanto sembra chiara la necessità di un potenziamento del livello di spesa dei due Dicasteri.

**Quinto quesito: L’introduzione di una clausola detta di solidarietà contro il terrorismo e in caso di catastrofi stabilisce che l’UE e gli Stati membri**

**agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico ossia vittima di una calamità naturale procurata dall’uomo. È ipotizzabile e auspicabile la costituzione di una forza europea per interventi contro attacchi o minacce di attacco terroristico del tipo CA Petersberg o almeno la costituzione di un comitato tipo COPS per la gestione politico operativa degli interventi o in alternativa l’attribuzione ai già esistenti 3 bodies (per Petersberg/Headline goal) della gestione di interventi unitari antiterrorismo?**

**Risposta del Gen. Fraticelli:** L’UE si è data una strategia su quattro filoni (Prevenzione, Protezione, Perseguimento, Risposta) che ritroviamo nella clausola di solidarietà.

La strategia è seguita dal Consiglio Europeo attraverso un PIANO d’AZIONE affidato a un Coordinatore del Controterrorismo (il belga De Kerchove). Interviene in questo la Commissione. Inoltre l’UE ha messo a punto un certo numero di strumenti, anche giuridici (Mandato arresto europeo, EuroJust, Agenzia Frontex, Centro Situazione) sostanzialmente per aumentare gli scambi informativi e le azioni che coinvolgono più di uno Stato (globalizzare la risposta). In tale contesto è riuscita a darsi una definizione di reato terroristico.

Tuttavia, una vera capacità d’intervento in caso di attacco terroristico/catastrofe è ancora nelle mani dei singoli Stati membri o almeno di quelli più organizzati.

C’è ancora molto da fare in tema di:

- *intelligence* (HUMINT, SIGINT, etc.)
- dottrina e addestramento, fissando anche le responsabilità dell’Unione in rapporto agli Stati membri.

Ciò premesso, è certamente auspicabile poter contare su una forza europea (cioè una forza più integrata). Farla *ex-novo* è difficile per ora. Sarebbe una sorta di «National Guard» europea, da impiegare per la «Homeland Security» sul nostro territorio.

Identificare un «pool» di forze già disponibili, da qualificare anche per tale impiego, appare meno difficile, anche se complesso. Si tratterebbe di forze di varia provenienza:

- Esercito e altre FFAA;
- Forze di Polizia;
- assetti della Protezione Civile.

Le missioni da svolgere sono raggruppabili come segue:

- protezione di infrastrutture critiche;
- riduzione delle conseguenze di attacchi con armi di distruzione di massa, specie «C», «B», «R» (bombe sporche) ed «N»;
- sicurezza dei cieli/voli, porti, aeroporti;
- trasporto e logistica (specie ospedali da campo);
- mantenimento di ordine pubblico;
- missioni ancora non espressamente previste dal TUE (che cita il c/terrorismo come sostegno a Paesi Terzi per garantire la loro stabilità) ma certamente riconducibili alla clausola di solidarietà (TFU);

Non vedo tanto la necessità di costituire un'altra linea di comando, almeno non subito, quanto piuttosto l'esigenza di potenziare i meccanismi operativi già esistenti, raccordando la catena militare con quelle delle Forze di Polizia/Protezione Civile e assegnando a una di queste la funzione pilota e svolgendo la indispensabile attività di sperimentazione. Questo a livello operativo (sul campo).

Per il vertice politico-strategico, in prospettiva, si dovrebbe comunque pensare ad un organo che raccolga le competenze di tutti gli «ex-pilastrini» in questi due settori (c/terrorismo e catastrofi) e dotarlo di conseguenza.

**Sesto quesito: *L'esistenza di una clausola, detta di solidarietà contro il terrorismo e in caso di catastrofi, rende auspicabile la costituzione di una «forza europea»?***

**Risposta dell'Amb. Maiolini:** Al riguardo è da osservare che si tratta di due settori (terrorismo e protezione civile) in cui l'Unione Europea e prima ancora la Comunità Europea hanno sperimentato una lunga storia di esperienze e cooperazioni. Occorre però una azione di chiarimento, definizione di compiti e limitazione di competenze.

È sufficiente fare l'esempio dell'esplosione di un impianto chimico, batteriologico o nucleare che può essere causata sia da un atto di terrorismo sia da una casualità-fatalità.

Più che creare una «forza europea» è forse necessario creare due distinte *task force* permanenti ed istituzionalizzate che approfondiscano gli ambiti entro i quali i Paesi dell'Unione Europea possono cooperare ed agire in tema di terrorismo e di calamità. Per le calamità naturali e per quelle provocate da

errori umani, la tendenza della Commissione è di creare una «forza di intervento», l'*European Pool of Forces*. La maggioranza dei Paesi membri mettono però l'accento su meccanismi di raccordo e prevenzione, evitando per ora appesantimenti burocratici.

Circa il terrorismo, in particolare, vi è da osservare che è un settore che coinvolge vari dicasteri nazionali, varie organizzazioni internazionali e vari trattati sia bilaterali che multilaterali. Sinora l'Unione si è concentrata più sulla prevenzione che sugli interventi.

Inoltre è da osservare che occorre coinvolgere maggiormente i Ministeri della Difesa a motivo del fatto che le unità militari impegnate in operazioni di mantenimento della pace e comunque di *nation building* sono spesso oggetto di attacchi terroristici. Ancora è da menzionare il fatto che alcuni Paesi europei (Spagna) hanno un particolare angolo visuale di valutazione del fenomeno terroristico.

**Sen. Luigi RAMPONI:** Si conclude così questa innovazione nello sviluppo del convegno con l'interazione svolta dai coordinatori delle precedenti sessioni, il Gen. Fraticelli e l'Amb. Maiolini. Il vostro plauso finale mi dice che è stata gradita perché, io credo, è servita a meglio focalizzare e collegare i vari aspetti innovativi del Trattato di Lisbona, che sono stati sviluppati singolarmente e dettagliatamente negli interventi dei Relatori, che si sono alternati nella prima e nella seconda sessione.

Il Ce.Stu.Di.S. ha istituito un Comitato Scientifico composto da persone di grande spessore da un punto di vista professionale ed intellettuale, dei quali mi avvalgo sia nell'organizzazione dei convegni sia, poi, per condurre i dibattiti. È giusto, quindi, visto che si tratta di personaggi che sono stati costretti a lasciare il loro impegno per lo Stato per limiti d'età, ma che sono stati bloccati, a mio parere, proprio nel momento migliore del loro sapere, del loro conoscere e della loro ancora vivezza mentale, dare loro dello spazio perché possano esprimere il proprio pensiero e le loro idee, dando così all'auditorio la possibilità, ascoltandoli, di acquisire ulteriori ed importanti valutazioni.

Vista l'efficacia ed il gradimento di questi interventi, li proporrò anche nei prossimi convegni.

Questi venti minuti che restano, sono a disposizione dei quesiti che voi vorrete porre ed ai quali, sulla base degli argomenti, Esteri, Difesa o anche per l'interazione, sarà darà risposta dal Relatore che ha trattato l'argomento.

## **QUESTION TIME**

**Prima domanda:** Sono il Generale Cecchi. Il mio intervento è sulla dimensione Difesa e Sicurezza dell'Unione Europea e quindi inevitabilmente la domanda cade sull'Ammiraglio Di Paola. È evidente e credo sia fuori discussione la vocazione europeista dell'Italia, sia in campo politico, ma anche nel settore militare.

Nel settore militare sono stati effettuati degli sforzi straordinari per aumentare la nostra presenza nei Comandi multinazionali ed europei in modo particolare. È stato fatto uno sforzo straordinario, e lo si continua a fare, per la partecipazione alla Divisione a guida europea, oltre a quella Nato, sotto l'egida ONU e di altri Missioni, che comunque hanno come finalità la stabilità e la pace nel mondo.

Ricerchiamo ogni iniziativa, ed abbiamo sentito prima dai vari relatori militari (in particolare il Generale Del Vecchio), ogni iniziativa che serva a rafforzare questa capacità dell'Europa di costituirsi anche come entità capace di fronteggiare emergenze di livello Sicurezza. Ma qui c'è un grave ostacolo a questo nostro processo vocazionale ed è un ostacolo interno: è quello, ahimè, delle risorse che sono destinate alla Difesa. Le risorse, non soltanto a livello generale, ma proprio in termini oggettivi, quando andiamo a verificare le risorse destinate alla Difesa in Italia, paragonandole al Pil di quelle dei Paesi più sviluppati e con i quali noi ci confrontiamo a livello europeo, ma non solo con quelli.

Quando vediamo lo sforzo che stanno producendo coloro che stanno entrando nell'Unione Europea, noi ci rendiamo conto che questo livello di attenzione e di sensibilità istituzionale non è coerente con quella che è invece la fortissima vocazione dell'Italia in questo senso. Il rischio, Ammiraglio Di Paola, è grave ed è quello che anche tu hai accennato e paventato, cioè di vedere compromessa questa credibilità che ci siamo guadagnati nel mondo con grandi sacrifici, ma soprattutto quella di essere emarginati a livello di «portatori di acqua». Ritengo tutto questo ingiusto e non adeguato a quello che è il livello, l'ambizione, ma anche la forza e la capacità del nostro Paese, a livello mondiale ed europeo.

La domanda è come fare a scongiurare questo grave rischio: capisco che non sia semplice rispondere, ma io, come pure tutti gli astanti, siamo interessati a sentire il tuo parere su questa incongruenza.

**Amm. Giampaolo Di Paola:** Io credo che il tavolo politico che verrà dopo risponderà, se vorrà rispondere, a questa domanda. Dal punto di vista nostro, quello che si deve fare, ovviamente, lo continueremo a fare e soprattutto per far crescere la sensibilità su questi temi, e quindi noi – struttura della Difesa – continueremo ad operare nell’ambito delle risorse che ci vengono date e – nel mentre noi spingiamo perché ci sia una maggiore attenzione – utilizzarle al meglio. Continuare, cioè, su questa strada, di fornire capacità operative, perché io sono convinto che, quando alla fine lo strumento è in grado di esprimere una sua coerenza, una sua capacità, è anche in grado di mostrare e, quindi, di farsi ascoltare e di essere ascoltato.

Il nostro contributo a questo sforzo, è anche uno sforzo di sensibilità politica, è quello di dimostrare che l’Italia ha uno strumento militare su cui contare, su cui le conviene investire. Lo strumento militare, oggi, è una delle capacità, nel contesto militare, di punta perché ha dimostrato e lo dimostra tutti i giorni, capacità e competenza e che, quindi, su questo strumento, conviene investire.

Questo è quanto io possa dire, la risposta politica la può dare il Senatore Ramponi.

**Sen. Luigi Ramponi:** Di questa domanda – che io poi volgerò ai politici – ne avevo già discusso con i due coordinatori, poiché avrebbero voluto avere loro il piacere di poter esprimere il proprio parere in merito. Io ho obiettato che il discorso afferisce ai politici e, al di fuori di questo contesto, sono discorsi vani: un conto è che l’Ammiraglio Di Paola ed il Generale Cecchi dicano che «è necessario avere maggiori risorse», ed un conto è che è il politico dica «*si, concordo, e quindi poi deciderò*».

Ecco che la domanda viene riproposta e, giustamente l’Ammiraglio Di Paola, la rimanda a me, e ciò non fa che aumentare l’interesse per l’atteso dibattito politico che seguirà.

**Seconda domanda:** Sono il Generale Bernard, già Rappresentante Italiano nel Comitato Militare della Nato ed attualmente Presidente del Gruppo Sminamento Umanitario Italiano ed anche Vice Presidente dell’Istituto Studi e Ricerche sulla Protezione e Difesa Civile. Questa premessa serve a chiarire il perché della domanda che rivolgerò. Le missioni di pace, oggi, non si caratterizzano solo con uso della forza per mantenere la

pace o separare le forze in campo, bensì molto con il cosiddetto intervento umanitario che viene svolto, oggi come oggi, in prevalenza dalle cosiddette ONG (Organizzazione non governativa). «Non governativa» significa necessariamente che non obbediscono a nessuno. Io, allora, vorrei chiedere, in particolare alle Autorità Militari, ma anche alle Politiche, se non ritenessero opportuno che l’Unione Europea si faccia promotrice di costruzioni di «forze civili» per operare affianco alle forze militari in queste missioni di pace.

Ciò anche perché bisogna conquistare l’animo e la fiducia di queste popolazioni locali perché è un fattore importantissimo di sicurezza anche per i nostri militari, mentre, viceversa, constatiamo che, nella generalità dei casi, le ONG non vogliono avere a che fare con i militari, perché i militari sono «guerrafondai» mentre le ONG sono «pacifiste».

Qualcosa, l’Unione Europea l’aveva già prevista, nel quadro delle Organizzazioni PESC, la Protezione Civile in caso di interventi per catastrofi. Bisogna, viceversa, spostare anche nelle missioni di pace l’esigenza di disporre di forze particolari «civili» – anche formate da militari in congedo e quindi di persone esperte di emergenza – per aiutare le operazioni militari e conquistare l’animo della gente. Questo, dovremmo dire, è un input da mandare alle nostre strutture e al futuro dell’Unione Europea.

**Amb. Mario Maiolini:** Cercherò di essere breve nella risposta. È apprezzabile quanto da lei prospettato e vorrei rispondere sotto due aspetti: quello delle Nazioni Unite e quello dell’Unione Europea.

Le operazioni di pace, oramai, non sono più delle operazioni prettamente militari, ma sono delle operazioni di *Nation Building*, sono cioè, delle operazioni che investono tutti gli aspetti della convivenza civile del Paese in cui si interviene.

La dotazione dell’Unione Europea è principalmente in questa *soft power*, mentre quella delle Nazioni Unite prevede, con una certa influenza degli Usa, anche l’uso delle maniere più forti. Quindi, è qualcosa che è assolutamente in atto, con forze di polizia, giudiziarie e di altri specializzati.

Per quanto riguarda l’Unione Europea è da ricordare che le operazioni civili, che sono una parte importante di queste *soft power* o di azioni esterne della comunità, comprese quelle Strutturate o Rafforzate, sono a carico del bilancio delle PESC.

Quindi, significa che esiste già una struttura finanziaria di supporto a

quelle che saranno le operazioni sul terreno, anche se hanno un aspetto militare che ricade sulla Difesa.

**Terza domanda:** Sono Michele Pomelli, dell'*Istituto Affari Internazionali*. Ho una prima domanda relativa alla prima sessione. Il Trattato di Lisbona, indubbiamente, fa fare dei passi avanti alla Politica Estera e di Sicurezza Europea, tuttavia non è stato rimarcato, mi sembra, che si vada soprattutto verso una integrazione di carattere più intergovernativa. Vorrei chiedere ai relatori, secondo loro, qual è il peso che avranno nello sviluppo nei settori della PESC e della PESD l'integrazione europea, le due dichiarazioni, la numero 30 e la numero 31, che sono state adottate soprattutto su impulso della delegazione britannica.

Ho una seconda domanda relativa ad un argomento trattato nella seconda sessione, che poi è anche una mia riflessione, quella relativa alla Cooperazione Rafforzata. Mi sembra che lo strumento della Cooperazione Strutturata Permanente sia molto utile, sia un passo avanti necessario, se vogliamo coniugarlo con lo sviluppo di una politica di Sicurezza e di Difesa, forte e nel contempo flessibile. Al contrario mi sembra che la Cooperazione Rafforzata nel settore della Politica Estera, benché siano spesso rappresentate nel dibattito come una sorta di panacea per una integrazione rafforzata, mi sembra che possano essere usate, più come uno strumento di pressione, piuttosto che essere adottate.

La Cooperazione Rafforzata è uno strumento che nasce con il Trattato di Amsterdam ed è, quindi, entrata in vigore già nel 1999, successivamente sono state estese anche nel settore della Politica Estera. Tuttavia, i grossi passi avanti, come l'euro, come Schengen, sono stati fatti al di fuori di queste Cooperazioni rafforzate e sono state solo successivamente comunitarizzate. Secondo me, quindi, questo strumento spesso è sopravvalutato nei dibattiti e mi sembra che, nella Politica Estera, come tale, presuppone una unità di azione che è abbastanza in contraddizione con la Cooperazione Rafforzata, soprattutto in considerazione del fatto che esiste già uno strumento, nella PESC, che può integrare flessibilità ed integrazione, nella clausola dell'estensione costruttiva.

**Min. Carlo Maria Oliva:** Le due dichiarazioni, in realtà, costituiscono l'ovvio, nel senso che non fanno altro che ribadire che gli Stati sono padroni

della propria politica estera e che svolgeranno la loro azione in ambito del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Le due dichiarazioni sono state volute dal Regno Unito.

Prima parlavamo di norme di alto valore simbolico: sono due dichiarazioni che hanno un valore simbolico, ovviamente, in negativo, tra i Paesi comunitari, ma uno positivo in un Paese come il Regno Unito.

Io non darei una importanza maggiore rispetto a quella che hanno; infatti non hanno comportato alcuna modifica di norme del Trattato di Riforma.

Io voglio aggiungere una parola, che non è stata mai pronunciata oggi, e che in realtà, costituisce una parola chiave in tutto il dibattito: la parola è «Sussidiarietà». A Bruxelles, secondo alcuni Paesi membri, si deve fare quello che non si può fare a livello dei singoli Paesi membri.

L'azione comunitaria, cioè, deve costituire un valore aggiunto rispetto all'azione nazionale.

Il concetto di sussidiarietà non è un concetto statico, ma dinamico: oggi, possiamo fare certe cose da soli, domani possiamo non farle più. Però si può anche agire nei due sensi. C'è, infatti, una norma del Trattato (che è stata introdotta soprattutto su pressione dei Paesi Bassi), nel senso di una possibile nazionalizzazione di alcune politiche comunitarie: oggi facciamo delle cose insieme, domani potrà convenire farle singolarmente.

Quindi, vorrei dire che, al di là delle norme, quello che è importante è la volontà politica: *«voglio andare avanti, voglio fare qualche cosa»*.

Io concordo pienamente con l'Ammiraglio Di Paola quando ha rappresentato la situazione che esiste oggi in Europa, in cui l'iter governativo, forse, è prevalente rispetto al tradizionale metro comunitario. Lui ha detto: *«dobbiamo prenderne atto, dobbiamo agire di conseguenza»*. Sono pienamente d'accordo con lui: è inutile fare delle battaglie sterili o di retroguardia, ma nello stesso tempo questo non ci deve impedire di portare avanti la nostra visione federalista dell'Europa, che è nella tradizione italiana.

**Sen. Luigi Ramponi:** Sulla seconda domanda, in merito alla Cooperazione Rinforzata, voglio dare io una risposta. È verissimo quello che lei dice sulla Rinforzata: non è una grandissima novità. È stata poco operativa. A mio parere, però, costituisce un punto di partenza per la realizzazione della caratterizzazione europea – in chiave europea e non di partecipazione dei singoli *partner* – ad operazione di *peace keeping* o *peace forcing*, sotto

l'egida europea, consente, cioè, la partecipazione in termini particolari per alcuni partner a missioni ad iniziativa europea.

Io speravo che, per esempio, l'operazione in Libano, l'intervento dell'Unione Europea, dei *partner* dell'Unione Europea, – che in fondo è stato elemento di base e fondamentale per realizzare la missione in Libano, per iniziativa nostra ed in buona parte francese – potesse costituire una iniziativa sotto bandiera europea, con la partecipazione di chi voleva prendere parte a questa cooperazione, di questo carattere, per una operazione di *peace keeping*. Le Cooperazioni Strutturate, cioè, non sono altro che un particolare aspetto delle Cooperazioni Rinforzate (più elastiche, meno precise), alla quale partecipano, secondo certe regole ben definite, con certe capacità operative, con certe disponibilità di risorse, alcuni Stati della Comunità. Per cui, concordo con lei con il dire che «non è una novità»; concordo con lei nel dire che «*non hanno dato luogo a grandi sviluppi*», se non per questo ultimo che, però, secondo me, sono ancora una volta un passo avanti che ci fa dire «*non abbiamo ancora realizzato nulla di definitivo, di concreto*», ma stiamo camminando su quella strada del progressivo realizzarsi della PESD.

**Quarta domanda:** Mi congratulo con lei, Senatore, e con tutti i relatori, perché ho capito che hanno tutti le idee chiare, sanno che cosa vogliono, ma che ci sono soltanto dei limiti.

Io sono un ex funzionario della Segreteria Generale dello Stato, ho avuto la possibilità di studiare e di utilizzare gli strumenti che ci ha messo a disposizione la Difesa: ricerca operativa, bilancio programmatico, di *planning*, di *budgetting*, *system*, e così via.

Mio padre era Generale di Artiglieria, quindi, vivo queste cose con grande passione. Alcuni di voi relatori – sia dal lato degli Esteri, sia dal lato della Difesa – hanno detto che più che risposte loro formulano delle domande: io posso dare una piccola risposta, perché attualmente ho avuto la fortuna di avere l'esperienza di essere un «*resident twinning adviser*» in Turchia. Ho già, quindi, una esperienza di dodici mesi per quanto riguarda gli aspetti finanziari di standardizzazione dei costi. Ho studiato l'economia turca e so dell'importanza della Turchia nell'ambito della Nato e so che loro ci tengono moltissimo, da oltre ottanta anni, ad entrare in Europa.

Io volevo dirvi che, dal punto di vista economico, sociale, culturale, l'entrata della Turchia in Europa sarebbe molto importante: procede a tassi di svi-

luppo medi del 7%; fa parte dei venti Paesi fondatori del Consiglio di Europa; fa parte dei venti Paesi più industrializzati del mondo, ha molta voglia di stare in Europa e darebbe un impulso, sia economico, sia dal lato della sicurezza, notevolissimo.

Mi fa piacere vedere che sono presenti esponenti politici di rilievo ed in particolare il Ministro degli Esteri, che da poco ha visitato la Turchia, e che sa quanto sarebbe questa importante, sia da un lato economico, che dal lato sicurezza.

**Sen. Luigi Ramponi:** Io la ringrazio anche se il suo intervento è a latere. Poi, lei si è fatto la domanda e la risposta. Le sono grato, quindi, perché è utile conoscere di prima mano questa impressione che lei ha maturato, stando e lavorando in Turchia per un lungo periodo.

**Quinta domanda:** Mi chiamo Roberto Marchi, vengo da Torino ed ho deciso di partecipare a questo convegno molto autorevole ed approfondito negli argomenti. Mi rifaccio a quanto detto dall'Ambasciatore Cavalchini, che ha un po' fatto la storia dell'Unione Europea, citando alcuni passaggi, io ricordo, della lettera Schuman, i cui pensieri erano improntati sul concetto della pace di Daytona, della Seconda Guerra mondiale che aveva distrutto l'Europa.

In questo senso, l'integrazione delle Forze Armate è sicuramente importante per l'Europa, come elemento di pace all'interno, per fronteggiare eventuali minacce esterne ed anche per partecipare a missioni di pace sotto l'egida delle Nazioni Unite.

L'integrazione delle Forze Armate ha certamente bisogno di una guida politica unitaria che, mi pare, nel Trattato non è così. Mi chiedevo, quindi, se non fosse il caso di procedere per passi, come per esempio stralciare dal Trattato la parte che riguarda l'integrazione delle Forze Armate, ponendole sotto la guida del Consiglio Europeo e poi, procedere, in un secondo momento, forse con idee un po' più chiare, all'elaborazione di un modello che consenta di decidere in maniera integrata a livello europeo.

**Gen. Giulio Fraticelli:** È quello che si sta facendo, si sta procedendo per gradi. La testa politica e strategica già c'è e sono stati ricordati gli organi che operano in questo settore. È stato omesso di dire di tutta la catena di coman-

do, ma dirò, brevemente, che oltre al COPS, più volte menzionato, esiste un Comitato Militare (si riunisce periodicamente), uno Stato Maggiore Europeo (che invece è in pianta stabile) e poi vi sono alcune soluzioni per il comando sul campo, che vengono adottate a seconda dei casi.

Noi abbiamo voluto, per esempio, nel caso dell'operazione Althea, un comando appoggiato alla catena Nato; l'operazione in Bosnia aveva una catena di comando della catena della Nato: il Deputy Security era anche il Comandante Operativo.

Possiamo avere un'altra soluzione, che si basa su una dei Comandi Operativi nazionali. Al momento ve ne sono cinque fra i quali quello italiano: il COI, il cui Comandante, Generale Del Vecchio oggi è qui presente. Si sta poi arrivando ad una terza soluzione, che sarebbe quella che potrebbe in futuro rispondere meglio (quando sarà corroborata con forze adeguate), che è quella di un Comando embrionale, da costituire a Bruxelles con elementi tratti dai vari Paesi che possono eventualmente rinforzarsi, anche con personale tratto dall'*European Military Staff*: questo dal un punto di vista del Comando.

L'integrazione vera ci sarà quando ci sarà l'Unione Europea, perché come ho detto prima, il concetto di Difesa, insieme a quello degli Esteri, è il concetto più legato al concetto di sovranità nazionale ed è, quindi, l'ultima cosa che uno cede, come delega, ad un qualcosa che sta al di sopra di tutti, nell'interesse di tutti.

**Sesta domanda:** Sono il Generale Finizio: una domanda sulla clausola riguardante la Mutua Difesa Collettiva e la clausola di solidarietà. La solidarietà ha senso se tutti i membri di una collettività si rendono conto che operano in maniera omogenea, in questo settore, nel settore della Difesa.

Alla fine degli anni '90 ed ai primi degli anni 2000, l'Italia fu uno dei Paesi che promosse il problema della convergenza dei bilanci della Difesa: sia verso un livello di convergenza rispetto al Pil, sia per quanto riguarda la struttura interna dei bilanci.

Ora mi chiedo se l'inserimento di questa clausola non possa essere il momento nuovo più indicativo per rilanciare una proposta di questo tipo, che logicamente sarebbe una proposta di lungo termine, per arrivare a certi livelli, ma alla quale l'Italia potrebbe più facilmente aderire proprio perché, molto spesso, in queste tematiche è trainata dall'Europa.

**Amm. Giampaolo Di Paola:** Io credo che ci sia del vero su quello che tu hai detto: ritengo che ci siano delle opportunità per rilanciare il discorso delle convergenze in campo militare per il forte valore ideologico che ha l'inserimento della norma, prima accennata, nel Trattato. Al di là del valore ideologico, però, poi siamo sempre alla «volontà politica» di attuare delle politiche di convergenza, di imporle nel Trattato e di chiedere a tutti i Paesi di dotarsi di capacità militari o di aumentare la propria capacità militare; sostanzialmente si tratta di una forma chiaramente diretta a chiedere ai Paesi di impegnarsi di più nel settore delle proprie spese militari. Questo, in sostanza, significa chiedere «spendere meglio, spendere di più».

Credo che ci siano le premesse, perché ci si faccia portatori di una iniziativa di questo tipo. Certamente ci sono tanti Paesi, tradizionalmente più impegnati nel settore militare, che ci potrebbero affiancare in questa iniziativa, ma molti si aspettano che anche l'Italia faccia la sua parte.

Quindi, da questo punto di vista concettuale, ci sono le premesse, ma bisogna poi vedere se c'è la volontà, all'interno del nostro Paese: questo, lo ripeto, compete ai politici.

**Sen. Luigi Ramponi:** Grazie Di Paola; con ciò chiudiamo il *question time* e ci prepariamo per il dibattito politico che concluderà il convegno.

## **DIBATTITO POLITICO**

*Presiede: Sen. Luigi RAMPONI*

*On. Massimo D'ALEMA*

*Sen. Rocco BUTTIGLIONE*

### **PRESENTAZIONE DEL DIBATTITO POLITICO**

Prima di iniziare il dibattito politico, devo farvi presente che il Ministro Parisi ha avuto un malore: come avete potuto vedere era qui presente, ma ha dovuto allontanarsi. Ricevo, nel contempo, la notizia che il Presidente On. Fini, per imprevisti ed inderogabili impegni Istituzionali, si dispiace, chiede scusa, ma non può essere qui con noi.

Chiedo scusa anch'io ai due cortesissimi politici qui presenti, il Ministro degli Esteri On. D'Alema ed il Sen. Buttiglione, e a voi tutti per la ridotta configurazione del dibattito che, però, rimane caratterizzato, come sempre, in termini bipartisan e dall'alto spessore, visto il prestigio, la levatura politica e professionale dei partecipanti: sono sicuro che avremo delle risposte chiare e di contenuto alle domande che ci siamo posti nelle precedenti sessioni.

Detto questo, mi rivolgo al Ministro D'Alema ed al Senatore Buttiglione, informandoli che questa mattina abbiamo dato luogo al nostro dibattito dal quale sono emersi o nel quale sono stati lumeggiati gli aspetti più interessanti riguardante il settore Esteri e Difesa, compresi nel nuovo Trattato, firmato a Lisbona, che sarà sottoscritto da tutti gli Stati dell'Unione Europea entro la fine dell'anno, relativo alle riforme da apportare ai già esistenti Trattati.

I punti *high list* hanno riguardato:

- il Presidente del Consiglio Europeo, destinato a rimanere in carica due anni e mezzo (rinnovabili per altri due anni) e quindi, una più lunga permanenza alla guida del Consiglio Europeo da parte di un Presidente, a differenza di quanto accaduto sino ad oggi, la cui durata era di sei mesi;
- l'istituzione dell'Alto Rappresentante per la Politica Estera e per gli Affari di Sicurezza, cioè la definizione di una sola persona per la guida in ambito europeo della Politica Estera e di Sicurezza;
- l'istituzione del Servizio Europeo per l'azione esterna e parallelamente, nell'ambito della Difesa, la definizione di clausole di difesa e sicurezza collettiva, per quanto attiene all'impegno nei confronti di minacce terroristiche, umanitarie (al di là di quelle già previste dal Trattato di

Helsinki) e anche di comune difesa, seppur rispettando tutte le clausole in ambito Nato;

- lo sviluppo, sempre in abito Difesa, e la definizione delle Cooperazioni Rafforzate e delle Cooperazioni Strutturate, definendo con precisione in quali termini vi può essere una partecipazione dei vari Stati in queste Cooperazioni;
- la ratifica, della già esistente, Agenzia di Difesa Europea, che deve essere il luogo dei punti di definizione delle esigenze operative e della loro trasformazione in esigenze tecnico-realizzative per la messa a punto di programmi di sistemi di arma, la costituzione e l'evoluzione continua di una politica per l'industria europea della difesa, in termine unitari e centralizzati.

Detto questo, è chiaro che sentire il parere della «Destra» e della «Sinistra» su questa ripresa del dialogo europeo, a nostro parere, è quanto mai opportuno, per richiamare l'attenzione su due punti fondamentali.

Il primo punto riguarda il riavvio dell'Europa, che determina un'ulteriore aggregazione ed interazione tra le due componenti, cioè quella degli Esteri e quella della Difesa. In Italia il discorso si sviluppa in termini molto buoni: questo aggiunge un ulteriore dispiacere per l'assenza del Ministro della Difesa, l'On. Parisi mancando, in tal modo, un franco raffronto con il Ministro degli Esteri, On. D'Alema.

La domanda è: *essendoci in Europa un unico ed esclusivo riferimento per la politica Estera e Difesa, è possibile, come ripercussione negli ambiti dei partners, una ulteriore integrazione sino a giungere, anche nei singoli Paesi, ad una unificazione delle due competenze, dal momento che diventa sempre più integrata in ambito internazionale? Ritenete, oppure, che vi possano essere delle difficoltà di dialogo tra il rappresentante degli Esteri ed il rappresentante della Difesa di ciascun Stato ed il rappresentante unitario in ambito europeo?*

Il secondo aspetto, che è emerso continuamente, è quello che riguarda la partecipazione alle Cooperazioni Rinforzate e Strutturate, la partecipazione nell'ambito dell'Agenzia che deve definire i programmi comuni, una politica comune industriale. Da queste considerazioni, da queste accelerazioni, accentuazione di una partecipazione sempre più integrata ed omogenea, la domanda che viene spontanea, che è venuta a tutti, che tutti si sono posti, è stata: *«aspettiamo di ascoltare cosa diranno coloro che hanno facoltà di*

*decisione»*, che sono poi i rappresentanti politici. La domanda è: *determinerà questo una presa di coscienza, in ambito nazionale, della necessità di considerare in un modo diverso la politica della Difesa e quindi di assicurare risorse che possano essere in linea con quelle di coloro che certamente faranno parte da grandi attori dell'Agenzia e delle cooperazioni Strutturate, per evitare che il nostro Paese reciti, immeritatamente in questo settore, una funzione di secondo piano, una funzione velata da una certa incertezza e certamente da un peso non pari al suo livello politico, economico e, direi anche, inferiore a livello che poi sul campo possono raggiungere le nostre forze operative ed i nostri uomini?* Concludo facendo un'ultima aggiunta. Dal dibattito è emerso un discorso che, per questa assemblea e per quanto mi riguarda, rappresenta una novità, forse anche per mia ignoranza: per poter condurre efficacemente una politica integrata Esteri-Difesa ed adempiere alle indicazioni di realizzazioni di strutture, indicate dalle novità a cui abbiamo fatto riferimento, non è il caso di parlare solo se la classe politica italiana sarà capace di dedicare risorse adeguate alla Difesa, ma estendere il discorso anche agli Esteri? Il rappresentante degli Esteri ha, in più occasioni, indicato la necessità di avere anche una adeguata base finanziaria per poter svolgere in termini di politica, di strutture, di organizzazione e di personale, una partecipazione adeguata in sede di politica estera.

Questi sono i quesiti, ma i signori politici, sono liberi di fare le loro considerazioni, a prescindere da queste mie domande che però nascono dal dibattito di questa mattina.

Prego il Ministro degli Esteri di prendere la parola.

Ti ringrazio molto per l'opportunità di prendere la parola di fronte ad un auditorio estremamente qualificato, come di regola nei convegni promossi dal Centro Studi Difesa e Sicurezza.

Io vorrei prendere le mosse rapidamente dal Trattato di Lisbona, perché ho notato che nel corso del convegno gli aspetti tecnico-giuridici del Trattato sono stati analizzati e quindi non voglio tornare sull'architettura istituzionale, se non per qualche breve considerazione di carattere politico.

Ciò, non solo perché si debba ribadire che il trattato è certamente un compromesso, ma anche che è un compromesso che non rispecchia pienamente la portata delle innovazioni, che l'Italia aveva sostenuto e anche ratificato nel precedente testo del Trattato Costituzionale.

Tuttavia con questi limiti – che sono il frutto di una vicenda nota, legata ai referendum francese, olandese ed alla crisi europea che abbiamo vissuto negli ultimi anni – il Trattato di Lisbona rappresenta una uscita da questa crisi che corrisponde, a mio giudizio, anche ad una fase politica di ripresa di un processo d'integrazione in Europa ed è un compromesso, per molti aspetti, positivo.

Il tratto fondamentale di questo compromesso è un rilancio del processo europeo, su basi accentuatamente intergovernative, il cui elemento della collaborazione tra gli Stati sovrani è molto importante. In questo complesso equilibrio, che rappresenta l'Europa come costruzione politica tra istituzioni comuni ed istituzioni intergovernative, io credo che in definitiva il Trattato di Lisbona segna al tempo stesso il superamento della crisi e quindi un fatto positivo, ma forse, in un momento in cui l'equilibrio sembrava spostarsi a favore dell'elemento intergovernativo. D'altro canto la Presidenza stabile del Consiglio, che senza dubbio accentua questo aspetto, è la forza del Consiglio Europeo.

D'altra parte i processi politici più complessi indicano, al di là del dato istituzionale, l'importanza oggi cruciale delle coalizioni tra Stati, come l'elemento portante del processo d'integrazione europea. Questo è un tema che mette il nostro Paese ad una prova.

Noi siamo un Paese nel quale piuttosto ha prevalso una cultura dell'inte-

grazione europea di tipo federalistico, che ha sempre privilegiato le Istituzioni comuni, forse anche perché, dentro la rete dei condizionamenti europei noi, qualche volta, abbiamo risolto qualche problema nazionale. Oggi, non c'è dubbio che nel nuovo equilibrio europeo, l'ossatura Paese, la struttura Paese, è messa alla prova. Noi intendiamo continuare ad esercitare quel ruolo di primo piano che l'Italia ha esercitato ed esercita (come io cercherò di documentare) ancor oggi.

Il secondo punto che vorrei mettere in evidenza, in materia di sicurezza e di difesa, è che il compromesso di Lisbona è stato decisamente positivo, perché questo, è uno dei punti in cui le acquisizioni dal Trattato Costituzionale sono state di più mantenute. In particolare, con una scelta di grandissima portata politica ed istituzionale, cioè rafforzare la figura dell'Alto Rappresentante, anche se si è pagato il prezzo di non chiamarlo Ministro. Questa figura, tuttavia, emerge come una figura forte, in un equilibrio istituzionale molto complesso e che vedremo alla prova.

Non c'è dubbio che il triangolo Presidenza stabile del Consiglio, Presidente della Commissione, Alto Rappresentante (che al tempo stesso è Vice Presidente della Commissione e Segretario Generale del Consiglio) è molto complesso. Il rischio che questi vertici Istituzionali possano poi trovarsi, nel funzionamento concreto, in un qualche difficile rapporto tra loro, è certamente un rischio presente. In particolare, a mio giudizio, il Presidente stabile del Consiglio Europeo, tra una riunione e l'altra del Consiglio Europeo, vorrà interessarsi di alcuni aspetti politici e ciò potrà andare, oggettivamente, a collidere con la funzione dell'Alto Rappresentante nella politica Estera.

È inevitabile, infatti, che il ruolo di Rappresentante esterno dell'Unione, nelle relazioni internazionali, possa inevitabilmente essere, di volta in volta, giocato dall'uno o dall'altro. Immaginiamo, per esempio, il Presidente del Consiglio Europeo in visita al Presidente degli Stati Uniti: è inevitabile che si occupi delle relazioni esterne dell'Unione Europea e, in questo caso, l'Alto Rappresentante si potrebbe risentire. È, quindi, un equilibrio istituzionale che dovrà essere visto alla prova.

Questo lo dico perché noi abbiamo bisogno di istituzioni europee che funzionino senza elementi di conflitto. Tuttavia, la figura dell'Alto Rappresentante è molto rafforzata. Per chi conosce la struttura dell'Unione Europea, l'idea di un Alto Rappresentante per la politica Estera e di

Sicurezza, che allo stesso tempo dirige il Servizio Esterno, le relazioni esterne, amministra il budget della politica di «vicinato» è, insomma, una figura molto forte, sia dal punto di vista istituzionale, sia dal punto di vista dei compiti amministrativi, dei poteri e delle risorse. L'equilibrio istituzionale, infatti, è molto legato ai poteri ed alle risorse di cui si dispone. Il fatto che queste risorse vengono portate nella responsabilità di uno che è, sì, Vice Presidente della Commissione, ma che è anche Segretario del Consiglio, a mio giudizio, è una delle ragioni per cui l'equilibrio si sposta, di fatto, verso l'elemento intergovernativo. Io credo che, tuttavia, salvo ovviamente le incertezze di una prova, che si potrà misurare soltanto di fronte all'evoluzione dei fatti, bisognerà vedere se le Istituzioni funzioneranno nella realtà e non sulla carta: lo vedremo all'opera.

Questo rafforzamento della politica esterna dell'Unione Europea risponde ad una necessità imprescindibile dell'Europa. Non c'è il minimo dubbio che, nei primi cinquanta anni di storia dell'integrazione europea, il motore fondamentale sono state le sfide interne. L'Europa si è unita innanzitutto per porre rimedio alle «ferite europee: nel momento iniziale, quando la grande ferita era quella della seconda guerra mondiale; nell'ultimo quindicennio, possiamo dire che l'integrazione europea, è stata un grande dopo guerra, quella del dopo »guerra fredda«.

Nel dopo guerra fredda l'esigenza fondamentale è stata quella di un allargamento che nella realtà non è stato altro che la riunificazione dell'Europa, la formazione del mercato interno, la moneta unica.

Il motore dell'integrazione, quindi, è stato soprattutto rappresentato dalle sfide interne all'Europa. Se guardiamo al futuro, non c'è il minimo dubbio, che la grande sfida europea è quella di affrontare – non da sola, ma in un quadro di alleanze, nel quadro e in un mondo che, io spero, sia multipolare – le grandi sfide esterne.

C'è bisogno dell'Europa come attore globale per la sicurezza, per la lotta al terrorismo, per la costruzione della pace, per affrontare la grande sfida ambientale, ecc. Le grandi sfide globali sono il terreno su cui si misurerà la forza dell'Europa. L'integrazione europea deve rispondere a queste necessità, quelle di un'Europa in grado di affrontare le grandi sfide globali.

Ecco perché il tema della Sicurezza e della politica Estera dell'Unione Europea diventa essenziale e la forza istituzionale delle strutture è fondamentale, perché le politiche hanno bisogno di Istituzioni forti. Questo, ma in

negativo, lo vediamo nel nostro Paese, dove la mancanza di Istituzioni forti rende debole la politica. La forza istituzionale della politica Estera e di Sicurezza è, a mio giudizio, una condizione essenziale perché l'Europa possa vincere le sue sfide.

Oggi, se noi guardiamo alle grandi sfide esterne – spostiamoci dal terreno politico-istituzionale e guardiamo alle cose concrete, quelle poste in campo ed alle situazioni – noi constatiamo che, innanzitutto, l'Europa è impegnata in prima linea nelle grandi sfide della Sicurezza, che sono anche le grandi sfide della politica Estera.

Io non credo, però, che si possa a livello nazionale integrare la politica Estera e di Difesa, nel senso che mi pare più ragionevole che queste continuino a fare capo a due diverse responsabilità, perché esiste, sia pur teoricamente, il problema della difesa del territorio nazionale.

Di conseguenza, tutto ciò che attiene alla proiezione internazionale della politica di Sicurezza, è inevitabilmente co-gestito da Esteri e Difesa. Nel nostro Paese abbiamo un metodo di lavoro che è quello della cooperazione costante, sia a livello politico, sia a livello di strutture. Non penso quindi, che nel futuro possa aver senso avere un »Ministero degli Esteri e della Difesa«, anche perché vi sono compiti amministrativi molto diversi e molto impegnativi, ma l'integrazione funzionale è, indubbiamente, una necessità.

Oggi l'Europa è impegnata nei grandi scenari: dall'Afghanistan, alle aree di crisi Medio Orientali tra loro collegate, ai Balcani, con un impegno superiore rispetto a qualche anno fa.

I punti di crisi strategicamente più rilevanti sono quelli che si articolano intorno a noi: il Mediterraneo, che per una lunga fase storica è apparso come una zona periferica del mondo, oggi, nel bene o nel male, torna ad essere »centrale«. È centrale per la sicurezza: passa attraverso il Mediterraneo quel rischio di un conflitto tra Occidente e Mondo Islamico, che costituisce oggi la cruciale questione della sicurezza internazionale, anche dal punto di vista dello sviluppo: il tema della sicurezza energetica (che non è un problema secondario) ha nella sicurezza del Mediterraneo una condizione essenziale, se solo si pensa alle grandi arterie energetiche che lo attraversano e che hanno un ruolo fondamentale.

I Balcani sono un'area di instabilità (anche se si spera che questa instabilità finisca e non si apra una coda avvelenata della guerra civile balcanica) e questa area è qui, a casa nostra! Cioè, noi ci troviamo – come Unione

Europea, ma in particolare come parte sud dell'Europa – esposti lungo tutto l'arco delle crisi, oggi più preoccupanti, e quindi siamo chiamati a svolgere un ruolo fondamentale per la sicurezza internazionale e non soltanto per la sicurezza nostra.

È quindi evidente che queste sfide devono essere affrontate con un alto grado di collaborazione europea, sia da un punto di vista politico, sia da un punto di vista delle collaborazioni militari.

Io qui vorrei dire una parola di buon senso sul tema militare. È molto importante quello che l'Unione Europea sta predisponendo, ma è del tutto evidente che i compiti militari più rilevanti l'Unione Europea li potrà affrontare insieme alla NATO.

È errata l'idea di creare doppioni: non c'è il minimo dubbio che laddove ci si trovi di fronte ad operazioni, che presentano un certo grado di complessità, che richiedono una catena di comando ed altro, solo la collaborazione tra Unione Europea e NATO può rispondere a questa esigenza.

È la NATO la struttura di sicurezza che oggi offre le maggiori garanzie ed ogni idea di una sicurezza europea, che si muova fuori dell'ambito di una collaborazione con la NATO, non mi pare dotata di un minimo di realismo, soprattutto per le sfide che rappresentano un certo grado di pericolosità e di complessità.

Questo, naturalmente, pone qualche problema: ad esempio il problema della Turchia (io sono uno dei massimi fautori dell'integrazione europea della Turchia) che è nella NATO e non nell'Unione Europea: questo crea qualche volta delle difficoltà proprio in quelle collaborazioni sul campo tra Unione Europea e NATO, che sono una condizione essenziale per l'efficacia e per il successo delle missioni internazionali.

Io penso, al di là del tema istituzionale, che è pur importante, che il successo di questo impegno europeo per la pace, per la sicurezza, per affrontare i rischi, per difendere la pace o ristabilire la pace, è legato anche alla collaborazione fra i maggiori Paesi europei. Queste collaborazioni, a mio giudizio, portano, direi, perfino un elemento di disciplina. Infatti, anche laddove non c'è voto a maggioranza, deve internamente funzionare una disciplina europea: io non riesco ad immaginare, per esempio, che nei prossimi giorni di fronte agli sviluppi della situazione nel Kosovo, l'Italia, la Gran Bretagna, la Francia e la Germania possano avere delle reazioni diverse.

Senza entrare nel merito di possibili diverse opinioni, quello che è asso-

lutamente obbligatorio, perché sono questi quattro Paesi che hanno le principali responsabilità sul campo (nel senso che il Kosovo è diviso in quattro aree nelle quali operano l'Italia, la Gran Bretagna, la Germania e la Francia) è che questi quattro Paesi devono fare le stesse cose.

Qui vale un principio di disciplina, pena la perdita assoluta di credibilità dell'Europa: dopo sarà inutile discutere di come sono organizzati i Servizi e le Agenzie. Qui scatta un problema politico essenziale. Io credo, quindi, che queste collaborazioni siano necessarie.

Per noi è una collaborazione onerosa, perché di questi quattro Paesi (anche se è pensabile che ne subentrino altri), oggi, allo stato delle cose, noi siamo quarti con la tendenza delle altre tre a fare per conto loro: con uno sforzo da parte nostra per non essere allontanati da questo «gruppo di testa».

È oneroso perché la Germania, il Regno Unito e la Francia sono Paesi più ricchi di noi, perché dispongono di maggiori risorse rispetto a noi, perché quello che impiegano per la Difesa e per la politica Estera è molto di più. A dispetto di ogni astratto dibattito, dove spesso si sente dire: *«In Italia bisogna dimezzare la spesa pubblica»*, qui la spesa va aumentata.

Noi spendiamo un terzo della Francia nella politica estera e mi permetto di dire che il rapporto «qualità e prezzo» (per dirla come un commerciante) non è questo, nel senso che, pur spendendo un terzo in meno, abbiamo una politica Estera che non vale un terzo di quella francese, ma molto di più.

Quindi ecco perché per noi è molto oneroso mantenere questa presenza. Oggi, infatti, noi siamo il quarto Paese contributore in Afghanistan; primi con il comando nel Libano; primi nel Kosovo, con una parte di responsabilità di militari impegnati.

Noi non siamo un Paese di serie »B«. Noi, sul campo, siamo un Paese di serie «A», con grandi sforzi e con grandi capacità delle nostre Forze Armate e della politica. In questo momento, sul campo, siamo una parte importante di questa presenza dell'Europa, sul terreno della sicurezza e nella proiezione internazionale dell'Europa.

Difendere questa posizione dipende dalla capacità del Paese di rispettare i suoi impegni e di avere un certo grado di stabilità politica o quanto meno, una condivisione sulle grandi linee dell'azione di politica Estera e di Sicurezza del Paese, che dovrebbe andare al di là delle «maggioranze», che possono variare.

Questo è un impegno serio per considerare la politica Estera e di Sicu-

rezza come uno di quei settori che non è un «lusso», ma che un grande Paese come l'Italia non può permettersi di trascurare.

**Sen. Luigi RAMPONI:** Grazie Signor Ministro D'Alema. Prima di dare la parola al Sen. Buttiglione vorrei agganciarci proprio all'ultima considerazione da Lei fatta: avere una uniformità di visione sul grande tema fondamentale, del peso e dell'importanza della politica Estera.

Purtroppo vorrei constatare che una linea comune c'è. È una linea comune sul dare poco e sul dare poca importanza.

Non c'è dubbio che, sia quando va al Governo la Destra sia quando va al Governo la Sinistra, la lamentela che giustamente Lei ha fatto che «spendiamo un terzo della Francia per la politica non solo di Difesa ma anche Estera», è una situazione che si ripete.

Quindi mi pare che sia la nostra classe politica, che giustamente deve rispondere al Suo appello. Tra l'altro è un appello di una persona di un grande rilievo che fa parte di questa classe politica.

Speriamo che, piano piano, sia grazie ai contatti con l'Estero sempre più frequenti, sia per l'obiettivo valore della politica Estera e di Difesa, anche in Italia si capisca che nella decisioni e della ripartizioni delle risorse, il peso di quelle dedicate alla politica Estera e di Difesa nell'assumere dimensioni analoghe a quelle dei partners europei con i quali amiamo confrontarci.

Adesso do la parola al Senatore Buttiglione.

Ringrazio il sen. Ramponi per questo invito. Mi unisco, anch'io, all'appello del Ministro degli Esteri. Credo che una unità di intenti, al di là dei difficili e degli spinosi problemi di bilancio, sulla politica estera il nostro Paese l'abbia manifestata. Se oggi l'Italia è onorevolmente rappresentata e presente in Afghanistan, è per il nostro voto, altrimenti non credo che questo Governo avesse una maggioranza sufficiente a sostenere l'impegno e la missione in Afghanistan.

Mi permetterei di lanciare una proposta. Siamo probabilmente, fatte salve le decisioni del Capo dello Stato, alla vigilia di elezioni anticipate. Qualcuno parla di correre da soli, fuori dalle coalizioni.

Io mi accontenterei di qualcosa di meno, cioè fare un patto che escluda dalle coalizioni i partiti che non siano disponibili a sostenere e a riconoscere una politica estera, che, di fatto, è una politica estera comune, supportata da tutta la Nazione: in Afghanistan, in Kosovo e negli altri luoghi nei quali siamo impegnati. La politica estera, infatti, non può essere un «accessorio» della politica nazionale per il quale, di volta in volta, si cercano i voti in Parlamento a secondo delle opportunità.

È disponibile l'onorevole D'Alema a un patto di questo tipo? Chi non ha la capacità di sostenere una politica estera nazionale è bene che non entri in una coalizione di Governo, perché dimostra di non avere una cultura di Governo.

Veniamo al tema del nuovo Trattato. Io sono ottimista perché ci eravamo cacciati in un vicolo cieco e ne siamo venuti fuori. Non c'è, però, motivo di fare molte «feste», salvo che per lo scampato pericolo.

Il pericolo è scampato, ma l'operazione di sfondamento per arrivare a fare un vero passo avanti, verso una costituzione europea, è fallita: siamo riusciti a rientrarci limitando le perdite e senza compromettere l'obiettivo finale.

Però è certo che a questo obiettivo finale non ci siamo avvicinati di molto, salvo per il fatto di aver ottenuto delle regole di funzionamento più accessibili: con il Trattato di Nizza era veramente impossibile governare l'Europa.

Questa Commissione, infatti, non per colpa sua, ha fatto molto poco: anzi

c'è da stupirsi, perché, a mio avviso, ha fatto tanto dovendosi muovere in quelle circostanze.

Credo, però, che questo Trattato ci obblighi anche a ripensare alcune categorie di fondo. Noi eravamo abituati a dire «il comunitario è bello» e «l'intergovernativo è brutto». Il comunitario significa andare avanti verso l'obiettivo europeo, l'intergovernativo significa andare indietro. Oggi noi siamo, penso, stimolati a pensare in modo differente. Il Consiglio europeo con un Presidente stabile può assumere, in qualche modo, le funzioni di Presidente Collettivo della Repubblica Europea.

Un Consiglio europeo, all'interno del quale si è drasticamente ridotto il ruolo della decisione all'unanimità, costringe i diversi Paesi, non a rinunciare alla difesa dell'interesse nazionale – sarebbe sciocco il solo pensare che ciò potesse accadere, perché è fisiologico che ognuno tenda a curare i propri interessi – ma obbliga a difendere gli interessi nazionali attraverso la costruzione di coalizioni capaci di raggiungere una maggioranza.

Fa, quindi, venir meno una sovranità nazionale che si basava sul diritto di veto. Credo che dobbiamo incominciare a pensare in che modo, questa importante innovazione, può consentire di fare del Consiglio Europeo e del Consiglio dei Ministri, invece che il «freno» e il «bastione» della sovranità nazionale contro l'Europa, l'elemento propulsore della Costituzione Europea, uscendo da una visione nella quale l'elemento propulsore europeista era sempre necessariamente la Commissione e solo la Commissione.

Adesso bisogna incominciare a pensare in termini diversi: abbiamo un Presidente del Consiglio, ma abbiamo anche un Presidente della Repubblica Europea, seppur collettivo, e sarà necessario vedere come si articolano le relazioni tra i due. Ad ogni modo più cade la decisione all'unanimità e più si diffonde la decisione a maggioranza, più dobbiamo essere capaci di ripensare in modo differente anche il ruolo del Consiglio Europeo e del Consiglio dei Ministri.

Questa è una grande sfida, che sta davanti a noi, e molto dipenderà dalla personalità del primo Presidente del Consiglio Europeo: io vedrei bene un uomo politico che abbia una grande esperienza, che sia largamente riconosciuto e sentito come proprio in più di un Paese europeo e che venga da uno Stato molto piccolo per non sollecitare gelosie. Questo per quanto riguarda la struttura generale che si va delineando davanti a noi.

Io, poi, faccio fatica a rispondere alle due domande poste dal sen.

Ramponi: ammetto che sia un difetto professionale, cioè fare la metacritica delle domande, individuare cioè «ma manca una cosa».

Infatti la risposta alle due domande dipende dalla risposta ad una domanda che viene prima: la politica europea è in grado di dire quali sono i bisogni di sicurezza, di offrire una valutazione del fabbisogno di sicurezza dell'Unione Europea? Infatti non esistono eserciti fatti per fare la guerra: esistono invece eserciti fatti per fare «questa o quella guerra», che si immagina essere possibile, o peggio, probabile per il proprio Paese.

Quali sono le minacce che noi vediamo e alle quali noi temiamo che l'Unione Europea debba rispondere? Questo, perché dalla definizione di queste minacce dipende anche la definizione del tipo di politica di sicurezza di cui abbiamo bisogno.

Gli Americani saranno anche dei *cow boys*, ma un'idea del loro fabbisogno di sicurezza ce l'hanno, giusta o sbagliata che sia. Noi, mi sembra, che ancora non l'abbiamo: un vero e grande dibattito sul bisogno di sicurezza dell'Europa io non l'ho sentito e sarebbe ora di incominciare.

Volendo procedere empiricamente, si potrebbe dire che questo dibattito deve essere accompagnato da qualche buona pratica, qualche pratica vincente. Se noi riusciamo ad assumere la situazione dei Balcani e a portarla a una felice conclusione, tutti quanti concordiamo che del fabbisogno di sicurezza dell'Unione Europea fa parte la costruzione della pace dei Balcani. Se invece i Balcani salteranno in aria, tutte le schegge inevitabilmente finiranno negli altri Paesi europei e molte anche in Italia. Se noi riusciamo a costruire la vicenda dei Balcani come un'azione di successo, questo ci invoglierà ad assumere altri compiti collettivi. Questo è il primo lato.

Penso, poi, che ci sia una grande opportunità aperta davanti a noi: l'opportunità si chiama Africa. Giustamente il Ministro D'Alema diceva che questa Unione Europea deve mettersi alla prova. Esiste un Mediterraneo che è luogo di tensione e, dietro ai gruppi terroristici che rendono il Mediterraneo oggi luogo di tensione, c'è una enorme polveriera: un'Africa che non riesce ad entrare nella globalizzazione. Infatti, mentre la Cina e l'India crescono e ci fanno concorrenza, l'Africa sprofonda e la scommessa del terrorismo è di riuscire a funzionare come il detonatore che fa esplodere questa grande realtà, incominciando dal Maghreb e proseguendo oltre.

Esistono forti interessi europei in Africa. Esiste un disinteresse degli USA verso l'Africa: cosa che potrebbe anche essere positiva, perché vorrebbe dire

che non ci sarebbe competizione. C'è un forte interesse cinese verso l'Africa.

L'Unione Europea è capace di assumere come luogo fondamentale, per la propria politica di sicurezza, la stabilizzazione, la pacificazione, l'avviamento dell'Africa verso uno sviluppo ed un suo inserimento nella globalizzazione? Potrebbe essere un'idea. Credo che dobbiamo ragionare su quelli che sono gli obiettivi di una politica di sicurezza.

Il Presidente D'Alema ricordava: «e poi rimane il fatto che le Forze Armate servono a difendere il territorio nazionale». Mi veniva da dire: «ma questa è una cosa vecchia, non è più così». Le Forze Armate servono a difendere la pace nel mondo e la difesa e la sicurezza degli Italiani, è legata alla pace nel mondo. Mi sono poi improvvisamente ricordato che la DUMA ha sospeso la validità del Trattato di controllo degli armamenti convenzionali in Europa e mi sono posto una domanda: cosa pensiamo del rapporto verso l'Est? Esiste una minaccia potenziale che derivi dall'Est e che gravi in modo particolare sull'Est dell'Europa?

Badate che si pensa in modo diverso a Roma e a Varsavia. Sono stato a Varsavia ed ho tenuto un discorso, al Palazzo Reale, invitato dall'Alto Commissione per i diritti umani, ed ho avuto modo di rinfrescare qualche memoria: si vede in modo diverso da Varsavia. A Varsavia questa domanda è molto più sentita che non a Roma e noi non avremmo mai una Europa la quale sia capace di coagularsi interamente se chi sta a Varsavia, per rispondere a questa domanda, dovrà guardare solo agli Stati Uniti e non potrà guardare anche agli altri Paesi europei.

La cosa è chiara a Varsavia, ma anche a Praga, a Bratislava, a Budapest, non parlando poi della Romania e della Bulgaria; questo è un problema più bruciante rispetto a noi, che siamo sistemati un po' più ad occidente lo sentiamo di meno, però sono temi brucianti sui quali pensare una politica estera e di difesa.

Non si può definire, poi, la sicurezza senza includere l'approvvigionamento delle materie prime per la nostra industria: sul suolo italiano, con le risorse del suolo italiano, vivono 12-14 milioni di persone al più, gli altri vivono trasformando, direttamente o indirettamente, le materie prime le quali arrivano dagli altri Paesi.

Io credo che dovremmo avere un'idea chiara del fabbisogno di sicurezza europea per poi dirci: con quale alleanza, con quale politica estera, con quali strumenti militari. Con quali alleanze? Noi europei, come molto realistica-

mente il ministro D'Alema diceva, la NATO non possiamo metterla da parte. Ciò mi sembra giusto, anche se l'Europa potrebbe costruirsi un sistema di difesa totalmente separato da quello degli USA: si potrebbe, se le risorse finanziarie, non del bilancio della Difesa, ma dell'economia europea in generale, ci sono.

Lo farà? Non lo farà, perché gli Europei non si sentono minacciati dal potere militare USA, ma anzi si sentono difesi dal potere militare USA.

Quindi il modello di difesa che risponde allo stato d'animo attuale degli Europei, è un modello che non è può prescindere dall'alleanza con gli USA – alleanza molto stretta – e da una NATO nella quale rafforzare la componente europea e creare le condizioni per cui essa possa muoversi anche autonomamente, ma che sia sempre legata con gli USA. Questa mi pare una valutazione realistica.

L'ultimo tema da trattare, vista la brevità del tempo che mi resta, è l'Agenzia degli armamenti. L'Europa non spende poco per la difesa, ma spende male, perché manca la centralizzazione di una grande quantità di servizi: noi abbiamo fatto una portaerei (molto bella), la Spagna ne ha fatta un'altra, la Francia ne sta facendo un'altra, la Gran Bretagna naturalmente ne sta facendo due, ma tutte queste con disegni, linee di volo e quant'altro, largamente indipendenti.

Se avessimo avuto un unico programma, simile al programma delle Fregate, quanto si sarebbe risparmiato? Quanto risparmieremmo se avessimo una simile capacità? Questo è un bel tema!

C'è il problema di pensare insieme una difesa europea: come? Quindi qualche scelta politica è stata fatta: noi possiamo immaginare una agenzia la quale funzioni per costruire una industria degli armamenti totalmente staccata dagli Stati Uniti, ma incentrata, naturalmente, intorno alla Francia.

Questa linea politica è stata proposta – io ho avuto una qualche parte nel passato Governo – per favorire un'altra linea politica: un accordo con gli Stati Uniti per definire un'area europea, un'area atlantica dell'industria degli armamenti, nella quale l'industria europea possa competere anche con le imprese statunitensi e sul mercato statunitense ed, ovviamente, le imprese statunitensi possono competere con le europee nel mercato europeo. Questa è una decisione importante che va presa: quella che prendemmo allora noi è nazionale ed è limitata. Adesso andrebbe pensato come noi vediamo il futuro dell'industria europea degli armamenti, se vogliamo che funzioni.

**Sen. Luigi RAMPONI:** Grazie al Sen. Buttiglione: siccome i tempi stringono, chiedo ai due interlocutori di fare le loro conclusioni e i loro saluti.

Prego Ministro D'Alema.

**On. Massimo D'ALEMA:** Non ho motivo di dissenso su quanto detto dal Sen. Buttiglione, per cui dover replicare.

Varrebbe invece la pena di approfondire diversi aspetti sulle questioni che egli ha posto, ma non nel senso della replica, ma per un approfondimento per il quale però il tempo manca, e non solo a me. Quindi mi limiterò a ringraziare per questa opportunità e per dire che io credo all'utilità del dialogo sulle questioni di fondo.

Io spero nel lavoro che abbiamo avviato, un lavoro per cercare di definire, coinvolgendo università, centri di ricerca, rappresentanti della società civile ecc., con l'obiettivo di andare in Parlamento con un documento, che traguardando da qui al 2020, individui i grandi interessi fondamentali del Paese e le linee di politica estera ed internazionale, per perseguirli. Queste linee non costituiscono nulla d'eccezionale, poiché tutti i Paesi «normali» ce le hanno. Però, fare in Italia una cosa che si fa nei Paesi «normali», normalmente è una specie di rivoluzione. Io spero comunque che questo lavoro non venga interrotto, in quanto ritengo che noi abbiamo bisogno di dotarci di questo documento, così come negli USA si discusse molto sul documento degli interessi nazionali americani, che è stato poi all'origine di una certa strategia unilaterale.

Nello stesso modo noi abbiamo bisogno di definire una piattaforma condivisa e non semestrale, a ragionevole medio periodo, che definisca le grandi linee di interesse del Paese nel campo della politica internazionale e della sicurezza. Questo credo che sarebbe anche un contributo raccolto ad avere un bipolarismo «più normale», che il Paese avverte, ma a cui, purtroppo, il sistema politico non è stato in grado di dare delle risposte efficaci. Grazie.

**Sen. Rocco BUTTIGLIONE:** Ringrazio gli organizzatori perché in Italia la cultura della Difesa non è parte della cultura generale. È possibile essere persone colte od essere persone considerate colte, senza avere nessuna cognizione dei problemi della difesa. È possibile fare politica e condurre una brillante carriera politica, senza avere la minima cognizione delle dimensioni internazionali e delle dimensioni di difesa della politica nazionale. Questo è pericoloso.

Era meno pericoloso ieri: bastava procedere lungo la direttiva, indicata a suo tempo, da De Gasperi e ripetere quello che aveva detto lui e non si sbagliava. Adesso il mondo è cambiato, ed è quindi molto importante quello che oggi si è fatto per aiutare ad aprire una discussione sui problemi della difesa.

Io volevo dire all'onorevole D'Alema che forse dovremmo fare non un libro bianco per il fabbisogno italiano di difesa, ma prendere l'iniziativa per un libro bianco sul fabbisogno europeo di difesa, da condividere con i nostri alleati europei. C'è un documento europeo? Si c'è e devo anche averlo letto, ma non mi ricordo cosa ci sia scritto dentro: ho il vago sospetto che non valga la pena di ricordare quello che c'è scritto. Temo che sia stato fatto, come spesso si fa, per poter dire che abbiamo anche noi un documento: invece bisogna aprire una discussione approfondita su quello che è l'autentico fabbisogno europeo di politica estera e di difesa.

Su questo ritengo che ci possa e ci debba essere un impegno bipartisan in Italia, per quello che ci riguarda, ma la questione va portata in sede europea. Non possiamo definire il nostro fabbisogno di sicurezza fuori di una definizione europea. Questa è una questione culturale, prima ancora che essere politica: qui la politica è sotto di un deficit di cultura.

Io ringrazio gli organizzatori per il lavoro che stanno facendo per colmare questo deficit. Credo che questo noi lo potremmo costruire insieme, se l'onorevole D'Alema sarà ancora il Ministro degli Esteri; spero che questo accada a lui, nel caso fosse uno dei nostri a ricoprire quella carica.

**Sen. Luigi RAMPONI:** Concludiamo qui il convegno. Ancora una volta c'è una convergenza sulle indicazioni del Ministro D'Alema per una assunzione di responsabilità nei confronti dei grandi temi che lui ha indicato perché siano trattati con questo impegno di prospettiva decennale; vi sono gli elogi e i ringraziamenti del Sen. Buttiglione per questa iniziativa, che noi del CESTUDIS stiamo conducendo, e anche per la vostra presenza.

Quindi vi è un auspicio comune: che si crei una cultura della difesa tale da consentire una scelta politica adeguata per il tipo di sostegno da dare alla politica estera e di difesa.

Possiamo sperare? Io ci spero ancora, però caro Sen. Buttiglione, va bene lo sforzo dei docenti, ma dipende dagli allievi essere coerenti ed apprendere, se no «*ne parliamo tanto per parlarne*».

## INDICE

<b>PRESENTAZIONE DEL CONVEGNO</b> .....	5
<b>PRIMA SESSIONE</b> .....	9
Presidenza stabile del Consiglio Europeo .....	11
L'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e Politica di Sicurezza .....	19
Servizio Europeo per l'Azione Estera .....	25
<b>SECONDA SESSIONE</b> .....	31
Clausole di Mutua Difesa Collettiva .....	33
Cooperazione Rinforzata e Strutturata .....	39
Agenzia di Difesa Europea .....	45
<b>INTERAZIONE ESTERI-DIFESA</b> .....	51
<b>QUESTION TIME</b> .....	61
<b>DIBATTITO POLITICO</b>	
Presentazione del Dibattito .....	73
On. Massimo D'ALEMA .....	77
Sen. Rocco BUTTIGLIONE .....	85
Repliche e conclusioni finali .....	90