

# La Politica Estera di Sicurezza Comune dopo il Trattato di Lisbona

*di Paola Bilancia*

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Cenni storici. — 3. L'“*acquis*” in materia di PESC. — 4. La Politica Estera di Sicurezza e Difesa. — 5. Il Trattato di Lisbona e la Politica Estera di Difesa Comune. — 6. Le Istituzioni che decidono la Politica Estera Comune. — 7. Il nuovo ruolo dell'Alto Rappresentante designato dal Trattato di Lisbona. — 8. Il Servizio Europeo per l'Azione esterna e le altre innovazioni apportate dal Trattato di Lisbona.

## 1. *Introduzione.*

L'Unione Europea, prima potenza commerciale e primo contribuente mondiale negli aiuti pubblici allo sviluppo, non riveste certamente un ruolo equivalentemente adeguato sulla scena internazionale: quale gigante economico ma nano politico, non riesce a convertire il suo peso economico in un'adeguata influenza politica sulla scena mondiale<sup>1</sup>.

Il rafforzamento della figura dell' Alto Rappresentante per gli affari esteri che, nel contempo, viene ad assumere anche la carica di Vicepresidente della Commissione, costituisce una vera innovazione apportata al sistema di governo dal Trattato di Lisbona<sup>2</sup> che certamente contribuisce a dare una maggiore visibilità alla diplomazia europea<sup>3</sup>; così come, del resto, i progressi compiuti nell'integrazione, e delineati dallo stesso Trattato per quel che concerne l'Europa della

---

<sup>(1)</sup> Si v. C. BRETHERTON e J. VOGLER, *The European Union as a Global Actor*, London, Routledge, 1999.

<sup>(2)</sup> Per un'ampia e approfondita panoramica della “nuova” Europa, “sorta” a séguito delle modifiche apportate al quadro istituzionale dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona sia consentito fare rinvio a P. BILANCIA e M. D'AMICO (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, Giuffrè, 2009. V. anche R. BARATTA, *Le principali novità del Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2008, pp. 21 – 70.

<sup>(3)</sup> Si v., in precedenza, le riflessioni di S. DUKE, *Preparing for European Diplomacy?*, in *Journal of Common Market Studies*, 2002, 40/5.

difesa (PESD)<sup>4</sup>, possono contribuire a rendere l'Unione più presente sulla scena mondiale, dotandola di mezzi militari corrispondenti alle sue ambizioni.

## 2. *Cenni storici.*

L'idea di una collaborazione tra gli Stati membri europea nell'ambito della politica estera e di difesa risale alle origini della costruzione europea<sup>5</sup>: i sei Paesi fondatori tentarono, infatti, sin dall'inizio, di affiancare alla nascente Comunità economica una Comunità europea di difesa<sup>6</sup>, ma il tentativo fallì. Era ben presente la criticità di creare un sistema di difesa strutturato in assenza di un'Europa politica. Politica estera, sicurezza comune e difesa rimasero, dunque, ambiti del tutto assenti nei Trattati di Roma.

La cooperazione tra gli Stati membri in materia di Politica Estera Comune nascerà solo nel 1970, allorquando si stabilirà una Cooperazione di Politica Europea e si prevederanno incontri regolari tra i Ministri degli Esteri e le diplomazie dei Paesi membri.

Nel 1986, l'Atto Unico Europeo, infine, prevederà esplicitamente questa forma di cooperazione, anche se si comincerà a parlare di "solidarietà" europea solo agli inizi degli anni '90, in occasione del conflitto nell'ex Jugoslavia, vista la reazione diversificata degli Stati membri sul riconoscimento della Slovenia e della Croazia<sup>7</sup>. La Politica

---

<sup>(4)</sup> Cfr. A. DUMOULIN, R. MATHIEU e G. SARLET, *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD) de l'opérateur à l'identitaire : genèse, structuration, ambitions, limites* (con prefazione di J. SOLANA), Bruxelles, Bruylant, 2003.

<sup>(5)</sup> Per una ricostruzione storica si v. la parte prima del volume di M. TRYBUS, *European Union Law and Defence Integration*, Oxford, Hart, 2005.

<sup>(6)</sup> Recentemente, si v. P.L. BALLINI (a cura di), *La Comunità Europea di Difesa (CED)*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2009; v. altresì M. DUMOULIN (a cura di), *La Communauté européenne de défense, leçons pour demain ?*, Bruxelles, Peter Lang, 2000; S. BERTOZZI, *La Comunità europea di difesa: profili storici, istituzionali e giuridici*, Torino, Giappichelli, 2003.

<sup>(7)</sup> Cfr. B. STAHL, H. BOEKLE, J. NADOLL e A. JÓHANNESDÓTTIR, *Understanding the Atlanticist-Europeanist Divide in the CFSP: Comparing Denmark, France, Germany and the Netherlands*, in *European Foreign Affairs Review*, 2004, 9, pp. 417-419; v. anche, in generale, per l'analisi della politica estera europea soggetta alle influenze dei diversi interessi internazionali degli Stati, a seconda della loro collocazione geografica e delle rispettive (tradizionali) relazioni diplomatiche, B. WHITE, *Understanding European Foreign Policy*, Palgrave, Houndsmill, 2001; S. NUTTALL, *European Foreign Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2000; H. SMITH, *European Union Foreign Policy: What It Is and What It Does*, London, Pluto, 2002; F. CAMERON, *The Foreign and Security*

Estera e di Sicurezza Comune (PESC) sarà, infine, formalizzata nel Trattato di Maastricht del 1992 con la creazione dei famosi tre “pilastri” dell’Unione<sup>8</sup>. L’assunzione di tale politica come secondo pilastro non metterà certo in discussione le “sovranità nazionali”, visto che le relative decisioni del Consiglio devono essere adottate all’unanimità, gli atti non hanno forza vincolante, le competenze della Commissione sono estremamente ridotte e sulle varie tipologie di decisioni non è possibile alcun controllo da parte della Corte di Giustizia.

Dall’entrata in vigore di questo Trattato, l’Unione Europea ha, però, acquisito i primi strumenti che le hanno consentito di far sentire la sua presenza sulla scena internazionale<sup>9</sup>. Dal 1992, l’Unione è stata legittimata ad assumere una “Politica di Sicurezza Comune”, rimanendo sullo sfondo anche la progressiva costruzione di una “Politica di Difesa Comune” (PESD). Ovviamente, la PESD non ha pregiudicato affatto la specificità delle singole politiche di sicurezza degli Stati membri sul piano interno, essendo anche compatibile – come sottolineato nello stesso Trattato – con le politiche adottate dall’Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (NATO).

La volontà di incrementare lo sviluppo della PESC si è rafforzata sia in occasione del fallimento degli sforzi diplomatici dei *leaders* europei in occasione del conflitto avvenuto nell’ex-Iugoslavia, sia di

---

*Policy of the European Union*, Sheffield, Sheffield Academic Press, 2000; D. KAVAKAS, *Greece and Spain in European Foreign Policy: The Influence of Southern Member States in Common Foreign and Security Policy*: Aldershot, Ashgate, 2001; S. BULMER, C. JEFFEREY, W.W. PATERSON, *Germany’s European Diplomacy: Shaping the Regional Milieu*, Manchester, Manchester University Press, 2000.

<sup>(8)</sup> Cfr. per un’analisi istituzionale – tra l’altro – della collocazione della PESC nel c.d. secondo pilastro, J. TEMPLE LANG, *Checks and Balances in the European Union: The Institutional Structure and the ‘Community Method’*, in *European Public Law*, 12, 1, 2006, p. 127 ss.; più in generale, E. DENZA, *The Intergovernmental Pillars of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2002

<sup>(9)</sup> Le norme sulla PESC sono state rivedute, poi, nel Trattato di Amsterdam ed in quello di Nizza e sono oggi presenti nel Titolo V della versione consolidata del Trattato sull’Unione (artt. 11 - 28). Cfr. per le modifiche apportate dal Trattato di Nizza, nel quadro della cooperazione rafforzata in materia politica estera e di difesa, T. JAEGER, *Enhanced Cooperation in the Treaty of Nice and Flexibility in the Common Foreign and Security Policy*, in *European Foreign Affairs Review*, 2002, 7, p. 297 ss., S. DUKE, *CESDP: Nice’s Overtrumped Success?* in *European Foreign Affairs Review*, 6, 2001, p. 155 ss.; G. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, *The New CFSP and ESDP Decision-Making System of the European Union*, in *European Foreign Affairs Review*, 7, 2002, pp. 257-282. Per un’analisi precedente della politica estera comune, si v. R. WESSEL, *The European Union’s Foreign and Security Policy*, Dordrecht, Kluwer, 1999.

fronte ai numerosi conflitti presenti sul Continente africano. Nella frustrazione di un mancato raggiungimento di soluzioni alla guerra dei Balcani, il Consiglio Europeo di Colonia del giugno 1999 ha iniziato a porre le basi della Politica estera di sicurezza e difesa, decidendo di far sviluppare le capacità militari dell'Unione. Si sarebbe così evidenziato il suo ruolo internazionale nella prevenzione dei conflitti e nelle gestioni delle crisi.

Un passo importante per la "visibilità" della politica estera dell'Unione si è avuto, sempre nel 1999, quando – in linea con quanto previsto dal Trattato d'Amsterdam – si è proceduto alla nomina dell'Alto rappresentante per la PESC nella persona di Javier Solana (ex Segretario Generale NATO). Però, salvo qualche successo, quale, ad esempio, quello rappresentato dalla decisione sull'interdizione delle mine antiuomo<sup>10</sup>, la scarsa incisività dimostrata dall'Unione ha continuato ad evidenziare la sua scarsa capacità politica. Del resto, si ricordi come sia stata la Presidenza americana, e in particolare l'Amministrazione Clinton – a Dayton nel 1995 – a mettere fine al conflitto, affidando la sorveglianza della gestione dell'accordo alla NATO<sup>11</sup>.

Del resto, la guerra in Kosovo confermerà la situazione di debolezza dell'UE nella Politica Estera Comune di Difesa sul proprio Continente: l'offensiva aerea lanciata nel 1999 contro la Serbia sarà, infatti, condotta dall'Alleanza Atlantica, affidandosi, così, un ruolo primario agli Stati Uniti, unica potenza occidentale a disporre delle capacità militari richieste.

Nel 2003, la crisi irachena ha, poi, finito col creare una spaccatura tra i Paesi dell'Unione, divisi tra la politica di pace e quella dell'intervento armato, dimostrandosi così, ancora una volta, come la solidarietà europea non funzioni di fronte alle gravi crisi internazionali e soprattutto quando entrino in gioco le relazioni con gli Stati Uniti.

Un'espansione dell'attività dell'Unione europea nello scenario internazionale avrebbe dovuto, comunque, concernere cambiamenti nei principi e nell'impianto (strutturale e normativo) caratterizzanti della Politica Estera Comune dell'Unione.

---

<sup>(10)</sup> Azione comune n. 95/170/PESC del Consiglio, definita ai sensi dell'articolo J.3 del Trattato sull'Unione europea, relativa alle mine antiuomo, pubbl. in *G.U.C.E.*, L 115 del 22.5.1995 e *Boll.* 5-1995, punto 1.4.2

<sup>(11)</sup> Sui rapporti fra l'Unione europea e la Nato dalla prospettiva della difesa europea, si v., fra gli altri, J. HOWORTH e J. KEELER (a cura di), *Defending Europe: NATO and the Quest for European Autonomy*, London&New York, Palgrave, 2003. V. anche, dello stesso A., J. HOWORTH, *Britain, NATO and CESDP: Fixed Strategy, Changing Tactics*, in *European Foreign Affairs Review*, 5, 2000, pp. 377 ss.

### 3. *L'“acquis” in materia di PESC.*

Il Trattato di Lisbona contiene diverse novità per quanto riguarda la Politica Estera e di Sicurezza Comune e la Politica Estera di Sicurezza e Difesa Comune<sup>12</sup> (ridefinita Politica di Sicurezza e Difesa Comune, PSDC) e riprende essenzialmente *in toto*<sup>13</sup> le stesse clausole previste in materia<sup>14</sup> dal vecchio Trattato “costituzionale” europeo del 2004<sup>15</sup>, com'è noto, mai entrato in vigore<sup>16</sup>. A parte alcuni dettagli terminologici – il “Ministro degli esteri” è stato rinominato: “Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza” – sono stati confermati gli accordi politici in materia del 2004 e questo testimonia come la PESC e soprattutto la PSDC si stiano affermando sempre più come nuove aree di *policy* dell'Unione europea.

---

<sup>12</sup>) Cfr. A. L. VALVO, *L'Unione Europea dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona: le Istituzioni, la politica estera e di difesa, i diritti umani*, Roma, Aracne, 2008, *passim*; R. A. CANGELOSI e N. VEROLA, *La politica estera e di sicurezza dell'Unione*, in ASTRID, *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di F. BASSANINI e G. TIBERI, Bologna, il Mulino, 2008, p. 205 ss.

<sup>13</sup>) Si tratta, dunque, di uno dei settori nei quali il Trattato costituzionale “risorge”, pressoché identico, sia pure sotto diverse spoglie: v. L. G. SCIANNELLA, *Morte e reincarnazione di una Costituzione: dal "Constitutional treaty" al "Reform treaty"*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, pp. 142-170.

<sup>14</sup>) Con specifico riguardo alle modifiche previste nel settore PESC e PESD, v. L. MEZZETTI, *Luci e ombre nella Costituzione europea della sicurezza e della difesa*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, p. 1808 ss.; U. DRAETTA, *L'azione esterna dell'Unione nel Progetto di Costituzione Europea*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2004, p. 267 ss.; v. F. BIANCHI, *L'evoluzione della politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea nel nuovo Trattato costituzionale*, in *Quaderni di studi europei*, 2005, pp. 65-86; R. A. CANGELOSI e N. VEROLA, in ASTRID, *La Costituzione europea. Un primo commento*, a cura di F. BASSANINI e G. TIBERI, Bologna, il Mulino, 2004, p. 121 ss.; J. HOWORTH, *The European Draft Constitutional Treaty and the Future of the European Defence Initiative: A Question of Flexibility*, in *European Foreign Affairs Review*, 9, 2004, pp. 483-508.

<sup>15</sup>) L. ARCIDIACONO, *La Costituzione europea definita e incompiuta. Intervento introduttivo*, in E. CASTORINA (a cura di), *Profili attuali e prospettive di Diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2007, 3 ss.

<sup>16</sup>) Cfr. F. GABRIELE, *Europa: la Costituzione “abbandonata”*, Bari, Cacucci, 2008, e *ivi* per ulteriori rinvii bibliografici. Si v., anche, M.C. BARUFFI, *Dalla Costituzione Europea al trattato di Lisbona*, Padova, Cedam 2008.

Con due dichiarazioni allegare al Trattato di Lisbona (la n. 30 e la n. 31) si è stabilito che le nuove clausole previste nello stesso non hanno effetto sulle responsabilità attualmente esistenti degli Stati membri per quanto concerne la condotta della loro politica estera e non “pregiudicano il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa degli Stati membri”. Nelle dichiarazioni si è anche riaffermato che in ambito PESC non sarà assegnato alcun potere aggiuntivo né alla Commissione, né al Parlamento europeo.

Volendo delineare, in una breve sintesi, le politiche comuni disegnate dal Trattato di Lisbona in quest’ambito, le azioni dell’Unione dovranno assicurare un alto livello di cooperazione nel campo delle relazioni internazionali (art. 21 Tr. UE) per garantire obiettivi generali, tra i quali: la difesa dei valori comuni e degli interessi fondamentali dell’Unione, il rafforzamento della sua sicurezza, indipendenza ed integrità; il mantenimento della pace; la prevenzione dei conflitti ed il rafforzamento della sicurezza internazionale; la promozione della cooperazione internazionale; il rafforzamento della democrazia e dello stato di diritto, nonché il rispetto dei diritti dell'uomo.

Fino ad oggi, il limite principale all’effettivo sviluppo di una politica estera e di sicurezza europea è stato costituito dal funzionamento stesso del “pilastro” PESC che, come noto, non solo non permette l’adozione del cosiddetto “metodo comunitario”<sup>17</sup> (tipico del primo “pilastro”, adottato per altre politiche quali la politica agricola, la tutela dell’ambiente, i trasporti, *etc.*)<sup>18</sup>, ma si basa sul cosiddetto “metodo intergovernativo” -lasciando ai singoli Stati membri un sostanziale potere di veto, in quanto basato su decisioni adottate all’unanimità-. In questa materia, il Trattato del 1992 ha, infatti, assegnato ai singoli Paesi ed alle Istituzioni dell’Unione alle quali essi partecipano direttamente attraverso i rappresentanti dei loro Governi – il Consiglio europeo ed il Consiglio dei Ministri – un notevole peso<sup>19</sup>. Di fatto, la sovranità nazionale in quest’ambito non è

---

<sup>(17)</sup> Cfr. J. A. CAPORASO, *The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?*, in *Journal of Common Market Studies*, 34, 1996, p. 29-52.

<sup>(18)</sup> Rendendo difficile, dunque, il raggiungimento di un’unitarietà di intenti in politica estera e di difesa, secondo il noto aforisma, di matrice kissingeriana, del “numero di telefono” che si può chiamare, da Washington in Bruxelles: cfr., D. ALLEN, *Who Speaks for Europe?*, in J. PETERSEN e H. SJURSEN (a cura di), *A Common Foreign and Security Policy for Europe?*, Oxford, Routledge, 1998, p. 41 ss.

<sup>(19)</sup> Cfr. R. GOSALBO BONO, *Some reflections on the CFSP legal order*, in *Common Market Law Review*, 43, 2006, pp. 337-394.

ancora stata significativamente ridotta dal processo di integrazione europea.

La PESC si è inserita in un quadro istituzionale unico: le Istituzioni coinvolte sono le stesse esistenti nel modello comunitario, ma l'equilibrio dei poteri tra il Consiglio, il Parlamento europeo e la Commissione europea è differente. Ad esempio, il diritto di iniziativa della Commissione in questa materia non è esclusivo, essendo, anzi, piuttosto ridotto, in quanto le iniziative sono presentate soprattutto dal Presidente del Consiglio Europeo, da uno Stato membro o dall'Alto rappresentante. La funzione del Parlamento europeo è (e resta tutt'ora), sostanzialmente limitata ad un ruolo consultivo (art. 27 TUE)<sup>20</sup> ed è assente qualsiasi possibilità di controllo da parte della Corte di Giustizia<sup>21</sup>.

Nel corso degli anni, si è tentato più volte di snellire il processo decisionale della PESC, ma il limite ad un'efficace azione in materia deriva dal fatto che per adottare le decisioni fondamentali, ad esempio, nel settore della difesa (dunque, della PESD), e quindi militare, è stata, ed è tuttora, necessaria l'unanimità – salvo la possibilità di astensione costruttiva- e, perciò, il voto favorevole di tutti gli Stati membri. Le divisioni fra Stati membri<sup>22</sup> e l'incapacità di adottare una posizione comune in occasione della crisi irachena del 2003 hanno, del resto, ben testimoniato le difficoltà di adottare una politica estera comune con gli attuali strumenti decisionali.

#### 4. *La Politica Estera Comune di Sicurezza e Difesa.*

---

<sup>(20)</sup> Di interesse le valutazioni di D. THYM, *Beyond Parliament's Reach? The Role of the European Parliament in the CFSP*, in *European Foreign Affairs Review*, 11, 2006, p. 109 ss., il quale parla di un vero e proprio "parliamentary vacuum".

<sup>(21)</sup> V., in proposito, M. TRYBUS, *The EC Treaty as an instrument of European defence integration: judicial scrutiny of defence and security exceptions*, in *Common Market Law Review*, 2002, 39, p. 1347 ss.; M.G. GARBAGNATI-KETVEL, *The Jurisdiction of the European Court of Justice in Respect of the Common Foreign and Security Policy*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 55, 2006, pp. 77-120.

<sup>(22)</sup> Cfr. J. PETERSEN e H. SJURSEN, *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, London&New York, Routledge, 1998.

L'Unione non potrà pesare effettivamente sulla scena internazionale, se non disporrà di mezzi militari all'altezza delle sue ambizioni<sup>23</sup>.

La difesa è rimasta una sorta di limite della costruzione europea dallo scacco subito dalla Comunità europea di difesa (CED), rigettata dal Parlamento francese nel 1954. Dal summit franco-britannico di San Malò del 1998, da quando si è avuto un riallineamento del Regno Unito verso l'obiettivo di una difesa comune, l'Europa della difesa ha iniziato un suo percorso<sup>24</sup> segnato da tappe di gran rilievo<sup>25</sup>.

Sono state create strutture specifiche, quali il Comitato Politico e di Sicurezza (COPS)<sup>26</sup>, il Comitato militare dell'UE (EUMC), l'organo più elevato del Consiglio composto dei Capi di Stato maggiore della difesa dei Paesi membri e rappresentati dai loro delegati militari, e lo Stato maggiore dell'UE (EUMS)<sup>27</sup>: quest'ultimo assicura il tempestivo allarme, la valutazione della situazione e la pianificazione strategica nell'ambito dei compiti di Petersberg<sup>28</sup>, compresa l'identificazione delle forze europee nazionali e multinazionali.

Il Comitato Politico e di Sicurezza è, invece, una struttura

---

<sup>(23)</sup> Cfr. A. MALICI, *The Search for a Common European Foreign and Security Policy: Leaders Cognitions and Questions of Institutional Viability*, New York, Palgrave Macmillan 2008.

<sup>(24)</sup> Cfr. T. KOIVULA, *Towards An EU Military Ethos*, in *European Foreign Affairs Review*, 14, 2009, p. 171 ss.; M.L. TUFANO, *La PESC nel progetto di Costituzione europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, p. 1815 ss.

**(25)** V. S. G. JONES, *The Rise of European Security Cooperation*, New York, Cambridge University Press, 2007.

<sup>(26)</sup> Cfr. A. JUNCOS e C. REYNOLDS, *The Political and Security Committee Governing in the Shadow*, in *European Foreign Affairs Review*, 2007, 12, p. 127-147.

<sup>(27)</sup> Il COPS, SMUE e CMUE sono stati istituiti con una decisione del Consiglio del 22 gennaio 2001, n. 2078/PESC. Si veda, ora, l'art. 38 del TUE.

<sup>(28)</sup> Le "missioni di Petersberg" sono state istituite tramite la dichiarazione di Petersberg, adottata al termine del Consiglio ministeriale dell'UEO nel giugno 1992.

Ai sensi di tale dichiarazione, gli Stati membri dell'UEO decidono di mettere a disposizione dell'UEO, ma anche della NATO e dell'Unione, unità militari provenienti da tutte le loro forze armate convenzionali: le missioni di Petersberg sono divenute parte integrante della politica europea per la sicurezza e la difesa (PESD). Esse sono state espressamente incluse nel trattato sull'Unione europea (articolo 17.2 del Trattato di Amsterdam 1997) e comprendono: missioni umanitarie o di evacuazione; missioni per il mantenimento della pace; missioni di unità combattenti per la gestione delle crisi, ivi comprese le operazioni per il ripristino della pace. V. S. GRAF VON KIELMANSEGG, *The meaning of Petersberg: some considerations on the legal scope of ESDP operations*, in *Common Market Law Review*, 44, 2007, p. 629 ss.



permanente composta dai dirigenti dei ministeri degli Affari esteri degli Stati membri che contribuisce a definire la Politica, sia formulando pareri per il Consiglio, sia, in caso di crisi, svolgendo un ruolo centrale, in quanto assicura la direzione delle operazioni militari sulla base delle indicazioni fornite dal Comitato militare dell'UE (EUMC). Questo Comitato è l'organo militare più elevato nell'ambito del Consiglio dell'Unione Europea ed è il forum militare di consultazione e cooperazione tra gli Stati membri nel campo della prevenzione dei conflitti e della gestione delle crisi.

Una forza di reazione rapida di 60.000 uomini può essere spiegata in un termine di 60 giorni e per un anno, così come gruppi tattici di 1.500 uomini ciascuno sono in fase di costituzione.

Una forza di gendarmeria europea composta da 800 unità di 5 Paesi (Spagna, Francia, Italia, Paesi Bassi, Portogallo) è stata creata nel settembre 2004 per operazioni di mantenimento dell'ordine e della sicurezza in regioni che escono da situazioni di conflitto.

In pratica, molte operazioni militari all'estero sono già state gestite dall'Unione con successo.

L'Unione ha rilevato l'operazione dalla Nato nell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia (operazione EUFOR Concordia, marzo dicembre 2003) alla quale è succeduta l'operazione di polizia Proxima. Nel giugno 2003, l'operazione EUFOR Artémis ha permesso di ristabilire la sicurezza in Congo. Nel dicembre 2004, l'Unione ha rilevato l'operazione NATO in Bosnia Erzegovina (operazione EUFOR Altea) con 7000 uomini. In aprile 2006, con l'operazione EUFOR RD Congo, l'Unione ha appoggiato le forze ONU nel periodo elettorale nella repubblica democratica del Congo. Infine, l'operazione EUFOR Tchad, dell'inizio 2008, ha contribuito a risolvere la crisi del Darfur. Altre missioni civili – di polizia, di sostegno allo stato di diritto, di sorveglianza – si possono aggiungere a questo numero.

Il Trattato di Lisbona sviluppa questo “*acquis*”<sup>29</sup> con alcune innovazioni, costituite, tra l'altro, dall'istituzionalizzazione dell'Agenzia europea di difesa<sup>30</sup> e, come già rilevato- dall' inserzione delle clausole di solidarietà e di mutua difesa.

---

<sup>(29)</sup> Va, dunque, completandosi il passaggio della PESD da azione intergovernativa a politica dell'Unione: cfr. A. ASTORI, *Sicurezza e difesa europee: da cooperazione internazionale a politica dell'Unione*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2005, p. 395 ss.

<sup>(30)</sup> Agenzia, per altro, già creata con l'Azione comune n. 2004/551/PESC del Consiglio del 12 luglio 2004. Cfr. M. TRYBUS, *The new European Defence Agency: a contribution to a common European security and defence policy and a challenge to the community acquis?*, in *Common Market Law Review*, 43, 2006, pp. 667 ss.; A.

## 5. *Il Trattato di Lisbona e la Politica di Sicurezza e di Difesa Comune.*

Il Trattato di Lisbona permette di agevolare il funzionamento della PESC e della PSDC attraverso il miglioramento degli strumenti cosiddetti di flessibilità. La già richiamata norma che permette di affidare determinate operazioni solo ad alcuni Stati membri (art. 29) con il consenso e in nome degli altri, è un'importante codificazione di quanto, in realtà, già avviene da qualche anno in alcune missioni di risoluzione delle crisi internazionali portate avanti dall'Unione. L'art. 28 estende, poi, la portata degli interventi PSDC alle "operazioni congiunte di disarmo", ai "compiti di assistenza e consulenza militare", alla "stabilizzazione post-conflitto" ed alla "lotta contro il terrorismo".

Il Trattato sull'Unione europea (Amsterdam 1997) fissava come obiettivi da realizzare in questo ambito: le missioni umanitarie e di evacuazione, le missioni per il mantenimento della pace, la disponibilità di forze per la gestione degli stati di crisi, compreso il ristabilimento della pace. Definite in seno ad una riunione dei Ministri dell'Unione dell'Europa Occidentale (UEO) nella città tedesca di Petersberg, queste vengono, da allora, chiamate missioni di Petersberg<sup>31</sup>.

Il Trattato di Lisbona completa questa lista aggiungendo le Azioni Congiunte e, in materia di disarmo, le missioni di Assistenza e di Ausilio in materia militare, le missioni di prevenzione dei conflitti e quelle di Stabilizzazione alla fine dei conflitti. Nel testo si precisa, inoltre, che queste missioni possono contribuire alla lotta contro il terrorismo<sup>32</sup>, comprese quelle per il sostegno a Paesi terzi per

---

GEORGOPULOS, he *The New European Defence Agency: Major Development or Fig Leaf?*, in *Public Procurement Law Review*, 14(2), 2005, p. 103 ss.

(<sup>31</sup>) V. F. PAGANI, *A New Gear in the CFSP Machinery: Integration of the Petersberg Tasks in the Treaty on European Union*, in *European Journal of International Law*, 1998, p. 737-749; I. PERNICE e D. THYM, *A New Institutional Balance for European Foreign Policy*, in *European Foreign Affairs*, 7, 2002, p. 369 ss.

(<sup>32</sup>) V. C. BEYER, *The European Union as a Security Policy Actor: The Case of Counterterrorism*, in *European Foreign Affairs Review*, 13, 2008, p. 293 ss.; S. DUKE, *CESDP and the EU Response to 11 September: Identifying the Weakest Link*, in *European Foreign Affairs Review*, 7, 2002, p. 153 ss.; D. KEOHANE, *The EU and counter-terrorism*, Working Paper del Centre for European Reform, maggio 2005 (consultabile on-line: [http://www.cer.org.uk/pdf/wp629\\_terrorism\\_counter\\_keohane.pdf](http://www.cer.org.uk/pdf/wp629_terrorism_counter_keohane.pdf)).

combattere il terrorismo sul loro territorio (e non sul territorio di altri Stati, ciò che esclude un intervento tipo quello condotto dagli USA in Iraq).

Altra innovazione contenuta nel Trattato di Lisbona è rappresentata dall'inserzione della "clausola di difesa reciproca": gli Stati membri dovranno portare il loro aiuto e la loro assistenza, con tutti i mezzi in loro potere, a qualsiasi Paese dell'Unione fosse oggetto di un'aggressione armata sul suo territorio. Quest'obbligo varrà per tutti i Paesi membri e rappresenta un passo importante, raggiunto con la condizione esplicita che questa clausola non limita il carattere specifico della politica di difesa di alcuni Stati membri: infatti, Austria, Finlandia, Irlanda e Svezia hanno uno statuto di neutralità e, comunque, la NATO resta, per i suoi membri, il fondamento della loro difesa collettiva.

Già dal luglio del 2004, era stata poi istituita l'Agenzia europea per la difesa, con le finalità di migliorare le capacità di difesa dell'UE nel settore della gestione delle crisi; di promuovere la cooperazione europea in materia di armamenti; di rafforzare la base industriale e tecnologica della difesa europea e creare un mercato europeo dei materiali di difesa che fosse competitivo, nonché di promuovere le attività di ricerca al fine di rafforzare il potenziale industriale e tecnologico dell'Europa in questo settore. Il Trattato di Lisbona (art. 42 TUE) ne richiama ed amplifica le competenze.

La PSDC – che rimane parte della Politica Estera e di Sicurezza Comune – consente, pertanto, l'invio di forze militari e di polizia europee in aree di guerra per svolgere operazioni nella gestione delle crisi, nelle situazioni d'emergenza umanitaria e per il mantenimento e ristabilimento della pace. Così, in realtà, negli anni, la Politica di Difesa dell'Unione si è andata via, via rafforzando e strutturando.

L'UE si è dotata di una capacità di reazione militare rapida<sup>33</sup>, distinta dalla NATO – e che in ogni modo permette l'accesso alle risorse della NATO – basata sul c.d. "gruppo tattico": l'Unione può contare, in qualsiasi momento, su due gruppi operativi in grado di consentire una pronta risposta militare per far fronte ad un'eventuale situazione di crisi. I gruppi tattici sono composti da circa 1.500 uomini provenienti dai diversi Stati membri ed operativi per periodi di sei mesi, con un sistema a rotazione. La formazione di questi gruppi

---

<sup>(33)</sup> Resta pur sempre aperto il problema del suo finanziamento, sul quale v. D. SCANNELL, *Financing ESDP Military Operations*, in *European Foreign Affairs Review*, 2004, 9, p. 529 ss. Alcune valutazioni sulla capacità dell'Europa in azioni militari, sia pure un po' datate, sono rintracciabili in S. BISCOP, *Able and Willing? Assessing the EU's Capacity for Military Action*, in *European Foreign Affairs Review*, 9, 2004, p. 509 ss.

operativi non ha, ovviamente, comportato la creazione di un esercito europeo<sup>34</sup>, in quanto l'impiego delle forze militari è pur sempre frutto delle decisioni sovrane adottate da ciascuno Stato membro.

L'approvazione del Trattato di Lisbona consente, però, un qualificante passo avanti, favorendone un ulteriore, significativo sviluppo: il Trattato sembra, infatti, dare delle risposte ambiziose per una politica condivisa, la cui validità sarà, peraltro, messa alla prova nella pratica<sup>35</sup>.

## 6. *Le Istituzioni che decidono la Politica Estera e di Sicurezza Comune.*

L'Unione è la prima potenza commerciale del mondo in quanto rappresenta un quinto del commercio mondiale e, si ricordi, la politica commerciale è una competenza esclusiva dell'Unione, a discapito delle competenze dei Paesi Membri. Gli accordi commerciali sono negoziati dal Commissario UE incaricato della politica commerciale all'interno dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio, nel quadro delle direttive definite dagli Stati membri.

È un raro dominio nel quale l'Unione è alla pari con gli Stati Uniti ed è uno dei principali fattori di potenza dell'Europa sulla scena internazionale<sup>36</sup>.

In realtà, però, le azioni dell'Unione sulla scena internazionale - fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona- sono state frutto di un processo decisionale segmentato che coinvolgeva più attori: il

---

<sup>(34)</sup> Osservazioni sul punto in E. ENGLE, *The Eurocorps: Toward a European Army*, Università di Brema, Working Papers, 2009.

<sup>(35)</sup> Analizza l'impatto del Trattato di Lisbona sulla PESD/PESC, A. MISSIROLI, *The Impact of the Lisbon Treaty on ESDP*, briefing paper, gennaio 2008 (consultabile in: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/pe389028\\_/PE389028\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/pe389028_/PE389028_en.pdf)); S. DAGAND, *The impact of the Lisbon Treaty on CFSP and ESDP*, in *European Security Review*, 37, 2008 (Bruxelles, International Security Information Service); R. G. WITHMAN, *Foreign Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty: Significant or Cosmetic Reforms?*, in *University of Bath Global Europe Papers*, 2008/1 (disponibile on line: <http://www.bath.ac.uk/esml/research/security/pdf/whitman.pdf>).

<sup>(36)</sup> V. M. TELO, *L'Europa potenza civile*, Roma, Laterza, 2004; v. anche A. TREACHER, *From Civilian Power to Military Actor: The EU's Resistible Transformation*, in *European Foreign Affairs Review*, 9, 2004, pp. 49-66; B. HETTNE e F. SOEDERBAUM, *Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interegionalism*, in *European Foreign Affairs Review*, 10, 2005, p. 535 ss.

Presidente del Consiglio Europeo<sup>37</sup>, il Consiglio Affari generali, il Consiglio Affari Esteri, l'Alto Rappresentante per la Politica estera e la sicurezza comune (c.d. "Mr. PESC", che operava in nome del Consiglio dell'Unione), la Commissione (in particolare, il Commissario alle relazioni esterne ed il Commissario alle Politiche commerciali), il Ministro degli esteri del Paese che esercitava *pro tempore* la Presidenza dell'Unione.

La Commissione europea era (e rimane) "associata a pieno titolo" ai lavori svolti in ambito PESC, soprattutto per assicurare la coerenza di questa Politica con quelle delle relazioni economiche esterne e della cooperazione allo sviluppo e agli aiuti umanitari: tutte politiche in cui la Commissione svolge un ruolo primario. La Commissione ha, infatti, da sempre partecipato al dialogo politico con i Paesi terzi, sia per la gestione dei crediti della cooperazione allo sviluppo, sia per quella degli aiuti umanitari (più di 6 miliardi di euro all'anno), oltre ad essere competente della gestione della Politica commerciale comune. Fino al 2009, la presenza di un Commissario incaricato delle relazioni esterne (le cui funzioni ora sono state assorbite dall'Alto Rappresentante) e di un Commissario responsabile per le politiche commerciali e degli aiuti umanitari rendevano, quindi, la Commissione partecipe della gestione della Politica Estera Comune<sup>38</sup>.

La Presidenza dell'Unione, esercitata ogni sei mesi da uno Stato differente, lasciava al Presidente del Consiglio Europeo il compito di esprimere la sua posizione nelle organizzazioni e nelle conferenze internazionali: il Presidente giocava, pertanto, un ruolo centrale in politica estera in seno alla c.d. "troika", composta dal Ministro degli affari esteri del Paese che esercitava la presidenza dell'Unione, cui si aggiungeva il Commissario responsabile della Politica commerciale e degli aiuti umanitari. Questa situazione complessa ha finito col nuocere alla coerenza dell'azione estera dell'Unione, impedendo all'Alto Rappresentante di mobilitare mezzi economici considerevoli di cui dispone la Comunità europea, al servizio della PESC.

Nel Trattato di Lisbona si chiarisce che la Politica Estera e di Sicurezza Comune è definita e realizzata dal Consiglio Europeo e dal Consiglio (nella formazione Affari esteri) che decidono all'unanimità.

---

<sup>(37)</sup> Col relativo segretariato: v. H. DIJKSTRA, *The Council's Secretariat's Role in the Common Foreign and Security Policy*, in *European Foreign Affairs Review*, 2008, 13, p. 149 ss.

<sup>(38)</sup> Cfr. S.W. DUKE, *The Commission and the CSFP*, Working Paper n. 2006/2001, *European Institute of Public Administration*.

Il Trattato prevede, invero, alcuni strumenti in grado di agevolare il processo decisionale anche se, vale la pena ricordarlo nuovamente, l'unanimità resta, comunque, la regola generale per l'adozione delle decisioni cruciali: è per altro, ribadito il meccanismo dell'"astensione costruttiva" –introdotta, invero, dal Trattato di Amsterdam- in base al quale, se uno Stato membro si astiene con dichiarazione formale motivata in sede di adozione di una decisione, non rimane vincolato ad attenersi a tale decisione, ma permette che la stessa sia vincolante per gli altri Stati membri.

È poi possibile ricorrere alla "maggioranza qualificata" nei casi in cui il Consiglio dia attuazione alle strategie comuni decise dal Consiglio europeo o adotti decisioni concernenti l'attuazione di un'azione comune o di una posizione comune. Anche in questo caso, però, gli Stati mantengono, di fatto, un potere di veto perché ciascuno Stato può comunque opporsi all'adozione del testo, invocando importanti motivi di politica nazionale. In tal caso, non si procede alla votazione e il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può chiedere che della decisione venga investito il Consiglio europeo il quale dovrà comunque pronunciarsi, ancora una volta, all'unanimità.

E' esplicitamente vietata l'adozione di atti "legislativi" in questi ambiti e la Politica è messa in atto dall'Alto Rappresentante

Il Presidente del Consiglio Europeo, che dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona viene eletto nel suo seno per due anni e mezzo a *maggioranza qualificata*, potrebbe promuovere una maggiore continuità nella Politica estera di cui diviene il riferimento per le relazioni estere da gestire al suo livello (ovvero, al livello dei Capi di Stato e di Governo ). Vero è, infatti, che egli rappresenta l'UE nelle materie della PESC, anche, se tuttavia, è l'Alto Rappresentante competente a portar avanti, in realtà, il dialogo con i Paesi terzi ed a giocare un ruolo centrale tra il Ministro degli affari esteri del Paese che esercita la Presidenza dell'Unione, il suo successore, e la Commissione, di cui è Vicepresidente.

Il Consiglio europeo esercita un ruolo chiave nel settore, poiché ad esso spetta definirne "gli obiettivi e fissare gli orientamenti generali" e le questioni in materia di difesa (art. 26 TUE). Il Consiglio (dei Ministri degli Esteri dei Paesi membri e presieduto dall'Alto Rappresentante) identifica all'unanimità gli interessi strategici comuni dell'Unione nei settori in cui gli Stati membri hanno rilevanti interessi in comune. Gli Stati devono, in conformità a quanto previsto dal Trattato, appoggiare attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza comune con lealtà e reciproca solidarietà. Devono, inoltre, conformare le rispettive politiche nazionali a quanto stabilito nelle

posizioni comuni e nelle azioni comuni e possono sottoporre al Consiglio le questioni concernenti la PESC.

7. *Il nuovo ruolo dell'Alto Rappresentante disegnato dal Trattato di Lisbona.*

Il rafforzamento della figura e delle competenze dell'Alto Rappresentante nel Trattato dovrebbero mettere fine all'apparente sovrapposizione di ruoli in questo ambito<sup>39</sup> e, soprattutto, dovrebbero far identificare la voce dell'Europa sulla scena internazionale.

L'Alto Rappresentante assiste il Consiglio nell'elaborazione delle scelte e costituisce, poi, *magna pars* nella loro attuazione. Egli può, in nome del Consiglio e su richiesta della Presidenza, portare avanti un dialogo con Paesi terzi.

Quale Vicepresidente della Commissione è dotato di un "doppio cappello" e finisce col cumulare doppie funzioni: quelle fino ad ora esercitate dall'Alto rappresentante per la PESC e quelle del Commissario incaricato delle relazioni esterne. Quale Presidente del Consiglio Affari Esteri del Consiglio finisce poi con l'assumere, di fatto, il coordinamento di tutti gli aspetti dell'azione estera dell'Unione, potendo, nel contempo, far conto sui mezzi economici, umani e finanziari di cui dispone la Commissione<sup>40</sup> per metterli al servizio della PESC.

Le funzioni attribuite all'Alto Rappresentante gli conferiscono un ruolo ambivalente, ponendolo a mezza strada tra Commissione e Consiglio: quale membro della Commissione, è sottoposto collegialmente al voto d'investitura del Parlamento Europeo e può essere eventualmente costretto alle dimissioni da quest'ultimo insieme alla Commissione, in caso di mozione di sfiducia. D'altra parte, quale rappresentante del Consiglio per la PESC, viene nominato -per un mandato di cinque anni- direttamente dal Consiglio Europeo a maggioranza qualificata, con l'accordo del Presidente della Commissione, ed è responsabile davanti al Consiglio europeo che potrà chiederne le dimissioni, (sempre previo accordo con il Presidente della Commissione). In definitiva, presiede il Consiglio Affari Esteri che riunisce tutti i Ministri degli affari Esteri dei Paesi

---

<sup>(39)</sup> Cfr. G. GRASSO, *Collegialità della Commissione e Ministro degli Affari esteri dell'Unione, Intervento al Convegno "Il ruolo della Commissione tra derivazione partitica e funzioni neutrali nel Progetto di Costituzione europea"*, Varese, 7 maggio 2004, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2005, pp. 1167-1177.

<sup>(40)</sup> Cfr. D. SPENCE, *The Commission's External Service*, in D. SPENCE (a cura di), *The European Commission*, London, Harper, 2006, p. 396 ss.

Membri, è -come già rilevato- Vicepresidente della Commissione e partecipa ai lavori del Consiglio Europeo.

E', pertanto, una figura chiave in grado di vegliare sulla coerenza e sull'efficacia dell'azione esterna dell'Unione. Infatti, oltre a contribuire con sue proposte all'elaborazione della Politica Estera e ad assicurare l'attuazione delle decisioni adottate sia dal Consiglio Europeo che dal Consiglio Affari esteri, è legittimato a portare ed a sottoporre ad esso iniziative o proposte. Nelle ipotesi nelle quali siano necessarie decisioni rapide, è in grado di convocare una riunione straordinaria del Consiglio -di sua iniziativa o su iniziativa di un Paese membro- in quarantotto ore e, in caso di necessità assoluta- entro un lasso di tempo minore. E', quindi, incaricato di condurre la PESC e di rappresentare l'Unione presso i Paesi terzi e nelle organizzazioni e nelle Conferenze internazionali ed è dotato di un diritto d'iniziativa autonoma in materia, potendo esprimere la posizione dell'Unione anche in seno al Consiglio di sicurezza dell'ONU, su richiesta dei Paesi membri che vi siedono, senza che ciò cambi niente dello statuto dei membri permanenti quali Francia e Regno Unito. L'Alto Rappresentante costituisce anche un *trait d'union* tra Consiglio e Parlamento Europeo in quanto è tenuto a consultare regolarmente il Parlamento sui principali aspetti e le scelte fondamentali della PESC e della PSDC, non solo controllando che le sue posizioni siano tenute in debito conto, ma anche informando l'assemblea sull'evoluzione delle politiche.

La posizione dell'Alto Rappresentante è, senza dubbio, delicata e la sua influenza reale dipenderà dalla prassi giacché deve conservare la fiducia del Consiglio europeo, trattando all'interno della Commissione. Una situazione che esige una grande abilità politica (e reali qualità diplomatiche) da parte del titolare, sia in caso di conflitto tra le due Istituzioni, sia all'interno di una delle due.

Alle tensioni interistituzionali si potrà aggiungere una convivenza difficile con il Presidente del Consiglio dell'Unione e con quello della Commissione. Il Presidente ha, infatti, come già ricordato, il compito di assicurare – al suo livello – la rappresentanza dell'Unione per le materie PESC e potrebbe avere una concezione molto attiva del suo ruolo: frizioni potrebbero verificarsi con il Presidente della Commissione per la presenza di un Alto Rappresentante -autonomo per la PESC- in seno alla Commissione stessa.

Il difficile equilibrio di questa convergenza dei ruoli dipenderà solamente dall'intesa personale delle tre persone titolari degli incarichi.



Infine, l'Alto Rappresentante deve trattare con il Ministro degli Affari esteri dello Stato membro che assicura la presidenza dell'Unione *pro tempore* e che presiede il Consiglio affari generali.

8. *Il Servizio Europeo per l'Azione esterna e le altre innovazioni del Trattato di Lisbona in materia di PESC.*

Per operare in questo vasto quadro l'Alto Rappresentante può far conto sul Servizio Europeo per l'Azione Esterna istituito dal Trattato di Lisbona: una sorta di servizio diplomatico europeo<sup>41</sup>, composto da funzionari delle direzioni delle Relazioni Esterne del Consiglio e della Commissione e dai diplomatici distaccati dagli Stati membri. La composizione di tali Uffici dovrà favorire la convergenza delle politiche estere dei Paesi membri.

L'Alto Rappresentante ha competenza su circa centotrenta delegazioni dell'Unione nei Paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali: questa rappresentanza dell'Unione prefigura forse delle future ambasciate, anche se questa dizione è stata accuratamente evitata nel Trattato. Le rappresentanze "speciali" dell'Unione nelle zone di conflitto o di tensione internazionale (Afghanistan o Medio Oriente) sono direttamente sotto-ordinate all'Alto Rappresentante.

Uno strumento molto interessante nell'ambito della Politica comune di difesa è, poi, senza dubbio, rappresentato dalla "Cooperazione Strutturata Permanente in materia di Difesa" (CSPD), la quale configura un meccanismo di flessibilità *sui generis*. Si tratta di una struttura permanente predeterminata, con specifiche regole e che non prevede nessuna soglia minima di Paesi partecipanti.

Il Trattato crea, inoltre, una forma particolare di cooperazione rafforzata in materia di difesa (art. 42 e art. 46 del TUE) che permette ai Paesi che raggiungono elevati criteri di capacità militari e che hanno sottoscritto impegni in vista di missioni particolarmente impegnative, di andare avanti senza che gli altri Paesi possano impedirlo. Una sorta di "Schengen della difesa" sarà messa in piedi tra i Paesi che lo vorranno entro tre mesi dall'entrata in vigore del Trattato: una sorta di avanguardia dell'Europa della difesa. La valutazione sull'ammissibilità a questo "circolo" spetta all'Agenzia Europea per la Difesa (AED).

Altro aspetto da non sottovalutare di questa struttura sta nel fatto che con la sua istituzione si rompe – anche se solo in espliciti casi

---

<sup>(41)</sup> Sul SEAE, già previsto anche nel Trattato costituzionale, può essere utile v. E. BARONCINI, Il ruolo di attore internazionale dell'Unione nella Costituzione europea, in *Il Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2005, p. 765 ss.

previsti dal Trattato- il principio dell'unanimità per le decisioni cruciali in ambito militare e di difesa, principio che, come si è visto, è stato alla base di tutta la PESC e che ne ha, fino ad oggi, fortemente penalizzato il processo decisionale. All'interno della Cooperazione strutturata permanente, ad esempio, i singoli Stati perdono il loro potere di veto.

Per quanto riguarda la "cooperazione rafforzata", modalità che il Trattato sembra agevolare in via generale, se la richiesta può partire da nove Stati membri (diversamente, prima del Trattato la richiesta doveva partire da otto Stati), la sua realizzazione appare difficilmente ipotizzabile laddove la ricerca dell'unanimità è, di fatto, spesso l'opzione preferita dalle diplomazie nazionali. La proposta di tale formazione potrebbe, però, essere utilizzata come deterrente in caso di persistenti paralisi decisionali.

Il Trattato di Lisbona rappresenta, in definitiva, una buona base giuridica per portare avanti con maggiore successo soprattutto una Politica Comune Estera e di Difesa, politica di cui sembra crescere l'esigenza tanto all'interno quanto all'esterno dell'Unione. Com'è stato più volte dimostrato negli ultimi anni, un'Unione europea divisa e paralizzata nelle questioni di politica estera comune non contribuisce certo ad una felice risoluzione delle gravi crisi internazionali.