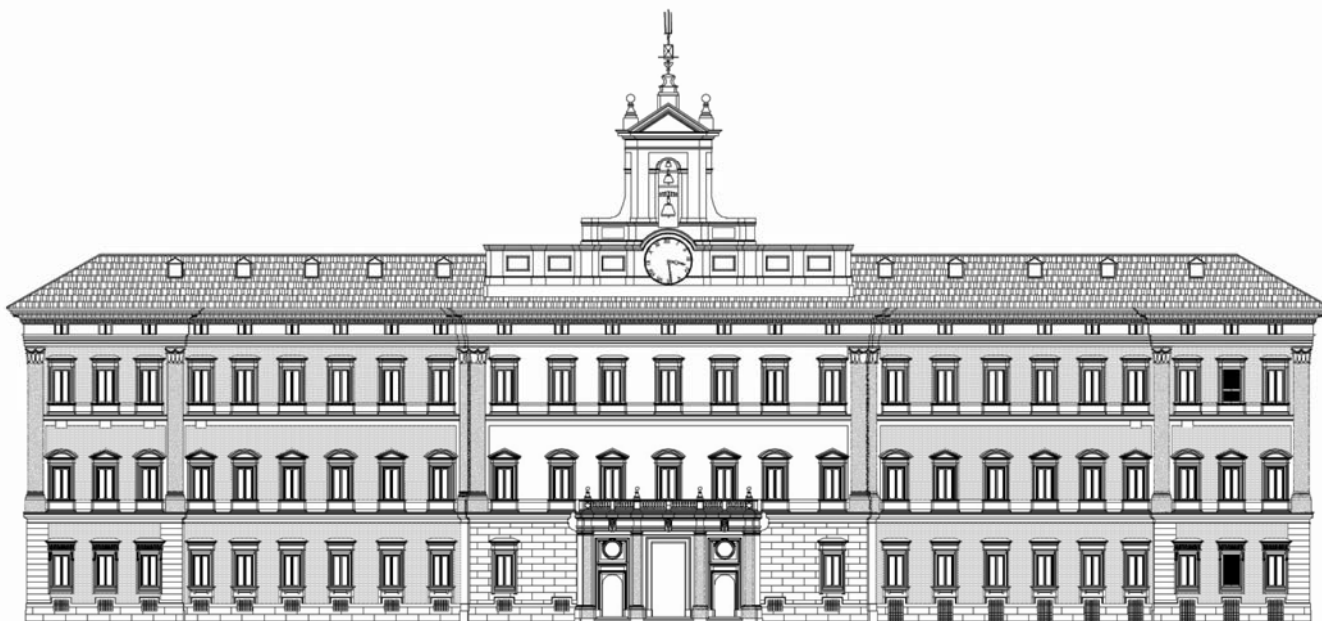




Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA



Documentazione per le Commissioni  
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Riunione dei Presidenti delle Commissioni difesa  
dei Parlamenti dell'UE

*Stoccolma, 8-9 novembre 2009*

n. 36  
5 novembre 2009





# Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni  
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

## Riunione dei Presidenti delle Commissioni difesa dei Parlamenti dell'UE

*Stoccolma, 8-9 novembre 2009*

n. 36

5 novembre 2009

Il dossier è stato curato dall'**UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA** (tel. 2145)

Il capitolo "Le missioni PESD a partecipazione italiana" è stato curato dal SERVIZIO STUDI, Dipartimento Difesa (tel. 4172)

---

**I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.**

# INDICE

<b>SCHEDE DI LETTURA</b>	1
<b>La politica europea di sicurezza e difesa (PESD)</b>	3
La PESD nel vigente Trattato sull'Unione europea	3
Le strutture di gestione della PESD	3
Il processo decisionale	5
La strategia europea in materia di sicurezza	6
La risoluzione del Parlamento europeo	8
La disciplina in materia di mercato della difesa	10
Le missioni dell'UE attivate nell'ambito della PESD	11
Il Consiglio informale della difesa	14
Le priorità della Presidenza svedese	15
La PESD nel Trattato di Lisbona	16
<b>Le missioni PESD a partecipazione italiana</b>	22
Missione ALTHEA	23
Missione EUPM/Bosnia-Erzegovina	24
Missione EUMM Georgia	24
Missione EUPOL RD Congo	25
Missione Atalanta	26
Missione EUBAM Rafah	29
Missione EUPOL Afghanistan	30
Missione EULEX Kosovo	30
Missione EUPOL COPPS	32

## **Schede di lettura**



## LA POLITICA EUROPEA DI SICUREZZA E DIFESA (PESD)

### La PESD nel vigente Trattato sull'Unione europea

La PESD trova attualmente la sua collocazione nell'ambito del **Titolo V** del Trattato sull'Unione europea (TUE), relativo alle **“Disposizioni sulla Politica estera e di sicurezza comune” (PESC)** e si definisce come una sua specificazione. L'**art. 2** delle disposizioni comuni sancisce, infatti, che uno degli obiettivi dell'Unione consiste nell'*“affermare la sua identità sulla scena internazionale, in particolare mediante l'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune, ivi compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune, che potrebbe condurre ad una difesa comune, a norma delle disposizioni dell'articolo 17”*.

Ribadendo e sviluppando questo principio, l'**art. 17** del citato **Titolo V** stabilisce, al **par. 1, c. 1**, che la politica estera e di sicurezza comune comprende tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, **tra cui la definizione progressiva di una politica di difesa comune, che potrebbe condurre a una difesa comune** qualora il Consiglio europeo decida in tal senso. In tal caso il Consiglio europeo raccomanda agli Stati membri di adottare tale decisione secondo le rispettive norme costituzionali.

Il **par. 2** dell'**art. 17** circoscrive l'ambito delle missioni PESD all'esecuzione di tre compiti fondamentali (cd. **compiti di Petersberg**)<sup>1</sup>:

- missioni **umanitarie** e di **soccorso**;
- missioni **di mantenimento della pace (peace-keeping)**;
- missioni di **unità di combattimento** nella gestione di crisi, comprese le missioni tese al **ristabilimento della pace (peace making)**.

La disposizione esprime la volontà di intervenire concretamente e con efficacia per la soluzione dei conflitti che mettono a repentaglio la pace e la sicurezza, facendo dell'Unione un soggetto visibile ed attivo nella strategia internazionale.

### Le strutture di gestione della PESD

Il **Consiglio europeo di Nizza** del **7-9 dicembre 2000** ha adottato la relazione della Presidenza sulla politica europea di sicurezza e di difesa, che prevede in particolare lo sviluppo delle capacità militari dell'Unione, la creazione di strutture politiche e militari permanenti e l'incorporazione nell'Unione delle

---

<sup>1</sup> I compiti di Petersberg devono il loro nome al luogo in cui il 19 giugno 1992 si è svolta la riunione del Consiglio dei ministri dell'Unione dell'Europa Occidentale che li ha definiti. I compiti di Petersberg sono stati trasferiti alla competenza dell'Unione Europea con il Trattato di Amsterdam nel 1997.



funzioni di gestione delle crisi esercitate dall'Unione dell'Europa occidentale (UEO).

Le strutture permanenti preposte alla conduzione della PESD, istituite con tre distinte decisioni del Consiglio in data 22 gennaio 2001, comprendono:

- il **Comitato politico e di sicurezza (COPS)**, responsabile della direzione strategica e del controllo delle operazioni militari e dell'attuazione delle decisioni delle preesistenti istituzioni da cui dipende (Coreper, Consiglio Affari generali; Alto rappresentante per la PESC). Il COPS, con sede a Bruxelles, è composto di rappresentanti nazionali a livello di alti funzionari/ambasciatori, e tratta in particolare tutte le questioni relative alla PESC, compresa la PESD, conformemente alle disposizioni del trattato dell'UE e fatta salva la competenza della Commissione Europea. Il COPS fornisce inoltre orientamenti al Comitato militare;
- il **Comitato militare dell'UE (EUMC)**, composto dei Capi di Stato maggiore della difesa dei paesi membri, rappresentati dai loro delegati militari. L'EUMC si riunisce a livello dei Capi di Stato maggiore della difesa quando necessario; esso offre consulenze militari e formula raccomandazioni al COPS ed assicura la direzione militare di tutte le attività militari nell'ambito dell'UE. Il Presidente dell'EUMC, preferibilmente un ex capo di Stato maggiore della difesa di uno Stato membro dell'UE, è di norma generale o ammiraglio a quattro stelle. È selezionato dai capi di Stato maggiore della difesa degli Stati membri secondo procedure definite e nominato dal Consiglio su raccomandazione dell'EUMC riunito a livello di capi di Stato maggiore della difesa. Partecipa alle riunioni del Consiglio quando si devono prendere decisioni con implicazioni in materia di difesa;
- lo **staff militare dell'UE (EUMS)**, in seno alle strutture del Consiglio, fornisce consulenza e sostegno in campo militare alla PESD, compresa l'esecuzione delle operazioni di gestione militare delle crisi sotto la guida dell'UE. Lo staff militare assicura il tempestivo allarme, la valutazione della situazione e la pianificazione strategica nell'ambito dei compiti di Petersberg, compresa l'identificazione delle forze europee nazionali e multinazionali;
- dal **1° gennaio 2007** è attivo, nell'ambito dell'EUMS, il **Centro delle operazioni** dell'Unione europea, per il comando, da Bruxelles, di missioni e operazioni che impieghino fino a 2000 unità.

Sono inoltre attivi nell'ambito della PESD i seguenti organismi dell'Unione europea:

- l'**Agenzia europea di difesa**, istituita con l'azione comune 2004/551/PESC del Consiglio del 12 luglio 2004, al fine di sostenere gli Stati membri ed il Consiglio nell'impegno di promuovere le capacità di difesa europee nel settore della gestione delle crisi, nonché per supportare la politica europea di sicurezza e difesa;

- **l'Istituto europeo per gli studi sulla sicurezza**, istituito con azione comune 2001/554/PESC del 20 luglio 2001, con il compito di contribuire allo sviluppo della PESC e della PESD tramite la ricerca accademica nelle materie di pertinenza;
- **il Centro satellitare europeo**, istituito con azione comune 2001/555/PESC del 20 luglio 2001, con l'obiettivo di appoggiare il processo decisionale dell'Unione in ambito PESC e, in particolare, PESD, per mezzo della messa a disposizione di materiale risultante dall'analisi delle immagini satellitari e dei dati correlati;
- **l'Accademia europea per la sicurezza e la difesa (AESD)** istituita con l'azione comune 2005/575/PESC, successivamente sostituita dall'azione comune 2008/550/PESC del 23 giugno 2008. L'AESD è costituita in forma di rete tra istituti, scuole, accademie, università e istituzioni all'interno dell'Unione europea specializzati in politica della sicurezza e della difesa e l'Istituto dell'Unione europea per gli studi sulla sicurezza. L'AESD offre formazione a livello strategico nel settore della politica europea in materia di sicurezza e di difesa, al fine di sviluppare e promuovere una visione comune della PESD tra il personale civile e militare nonché di individuare e diffondere, attraverso le attività di formazione, le migliori prassi in relazione a vari temi PESD.

## **Il processo decisionale**

La PESC rappresenta un pilastro distinto dell'Unione europea, poiché le procedure di funzionamento, di tipo intergovernativo, si distinguono da quelle adottate nei settori comunitari tradizionali.

In linea generale, le decisioni relative alla PESC - e conseguentemente della PESD - sono adottate all'unanimità. Gli Stati membri possono tuttavia ricorrere all'"astensione costruttiva": in altri termini, l'astensione di uno Stato membro non impedisce che una decisione venga adottata. Tale meccanismo si applica se le astensioni non rappresentano più di un terzo dei voti ponderati del Consiglio. Inoltre, se uno Stato membro motiva la propria astensione con una dichiarazione formale, esso non è obbligato ad applicare la decisione, ma accetta, in uno spirito di reciproca solidarietà, che questa impegni l'Unione e si astiene pertanto da qualsiasi atto che possa contrastare l'azione dell'Unione basata su tale decisione.

Il titolo V modificato del Trattato sull'Unione europea (TUE) prevede tuttavia il ricorso alla maggioranza qualificata in due casi:

- per l'adozione delle misure di attuazione di una strategia comune elaborata dal Consiglio europeo;
- per l'adozione delle misure di attuazione di un'azione comune o di una posizione comune precedentemente adottata dal Consiglio.

Per quanto riguarda le decisioni adottate a maggioranza qualificata, gli Stati membri possono tuttavia avvalersi di una clausola di salvaguardia che consente loro di impedire che si proceda alla votazione per importanti motivi di politica nazionale. In una situazione di questo genere, dopo che uno Stato membro ha esposto le sue motivazioni, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può chiedere che della questione si occupi il Consiglio europeo e che i capi di Stato e di Governo si pronuncino all'unanimità.

### **La strategia europea in materia di sicurezza**

Il **Consiglio europeo del 12 e 13 dicembre 2003** ha adottato la strategia europea in materia di sicurezza che prende le mosse dai mutamenti intervenuti con la fine della guerra fredda negli scenari internazionali. In particolare, viene evidenziato - in relazione alla posizione dominante, dal punto di vista militare, conseguentemente acquisita dagli Stati Uniti - che nessun paese è in grado di affrontare da solo i complessi problemi che si pongono a livello internazionale. Con la strategia viene, quindi, rivendicato un ruolo più incisivo dell'Unione europea nel contesto internazionale. In particolare, si sottolinea la necessità, da parte dell'Unione, di assumersi le sue responsabilità di fronte ad alcune minacce globali (terrorismo, criminalità organizzata, proliferazione delle armi di distruzione di massa, conflitti regionali).

Il maggiore rilievo attribuito alla materia della sicurezza comune (il c.d. secondo pilastro), ha trovato riscontro nelle **disposizioni del Trattato di Lisbona** che in proposito ha provveduto:

- ad individuare la nuova figura dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, cui si riconnette l'istituzione di un servizio europeo per l'azione esterna chiamato ad assistere, in collaborazione con le strutture diplomatiche degli Stati membri, l'Alto commissario;
- a consolidare e definire le linee generali dell'azione dell'Unione con riferimento alla PESC e alla PESD, fondate sulla reciproca solidarietà degli Stati membri e sul perseguimento di una sempre più stretta convergenza delle azioni poste in essere dai medesimi Stati. In questa prospettiva si ipotizza di pervenire ad un modello di difesa comune. Tale prospettiva ha comportato l'istituzione, nel 2004, dell'Agenzia europea per la difesa (EDA) chiamata, tra le altre cose, a promuovere la cooperazione europea in materia di armamenti.

La strategia europea è stata migliorata ed integrata nel corso del **Consiglio europeo dell'11 e 12 dicembre 2008**, sulla base di un'analisi condotta dal Segretario generale/Alto rappresentante, in piena associazione con la Commissione e in stretta collaborazione con gli Stati membri.

Nella relazione predisposta da Javier Solana si sottolinea che le minacce identificate nel 2003 restano valide e che sono diventate ancora più complesse; si ritiene tuttavia che l'UE dovrebbe attribuire più attenzione al nesso tra sicurezza e sviluppo, alla sicurezza in materia di energia, alla difesa contro gli attacchi informatici e alle conseguenze del cambiamento climatico per la sicurezza.

Per far fronte a tali sfide, il Consiglio europeo rileva la necessità di rafforzare la coerenza interna attraverso un migliore coordinamento istituzionale e un processo decisionale più strategico, facendo peraltro riferimento al quadro fornito dalle disposizioni del trattato di Lisbona.

Il Consiglio europeo ha inteso inoltre ovviare all'insufficienza dei mezzi disponibili in Europa, migliorando progressivamente le capacità civili e militari. In particolare il Consiglio europeo ha sottoscritto la **dichiarazione sulle capacità** adottata dal Consiglio dell'8 dicembre 2008, in cui si fissano obiettivi quantificati e precisi affinché l'UE nei prossimi anni sia in grado di portare a buon fine simultaneamente al di fuori del suo territorio una serie di missioni civili e di operazioni militari di varia portata corrispondenti agli scenari più probabili.

Nello specifico, l'Europa dovrebbe essere effettivamente in grado nei prossimi anni, nell'ambito del livello di ambizione stabilito, ossia il **dispiegamento di 60.000 uomini in 60 giorni per un'operazione importante**, nella gamma di operazioni previste dagli obiettivi primari 2010<sup>2</sup>, di pianificare e condurre simultaneamente:

- due importanti operazioni di stabilizzazione e ricostruzione, con un'adeguata componente civile sostenuta da un massimo di 10.000 uomini per almeno due anni;
- due operazioni di reazione rapida di durata limitata utilizzando segnatamente i gruppi tattici dell'UE;

---

<sup>2</sup> L'Obiettivo primario civile 2010 - adottato dal Consiglio del 19 novembre 2007 - dovrà contribuire a garantire :una quantità sufficiente di personale qualificato per le aree prioritarie civili della PESD e per le missioni di supporto; lo sviluppo e il rafforzamento delle capacità di pianificazione, degli equipaggiamenti, delle procedure, delle attività di training e dei concetti; un aumento di visibilità per la politica di sviluppo delle capacità civili sia a livello UE che a livello degli Stati membri; il rafforzamento della cooperazione e coordinazione con gli attori esterni, nel pieno rispetto dell'autonomia decisionale dell'Unione europea. L'Obiettivo primario 2010 per lo sviluppo delle capacità militari, adottato dal Consiglio europeo del 4 maggio 2004, definisce un elenco di azioni e misure finalizzate al rafforzamento delle capacità operative militari dell'UE entro il 2010, sulla base di un "catalogo delle forze" rese disponibili dagli Stati membri e di una "tabella di marcia" (*capabilities improvement chart*) aggiornata semestralmente, che indica i progressi compiuti e le carenze che rimangono da colmare. L'Obiettivo primario 2010 colloca al centro degli sforzi europei tre elementi: interoperabilità, schierabilità e sostenibilità.

- un'operazione di evacuazione d'emergenza di cittadini europei (in meno di 10 giorni), tenendo conto del ruolo primario di ciascuno Stato membro nei confronti dei suoi cittadini e ricorrendo al concetto di Stato guida consolare;
- una missione di sorveglianza/interdizione marittima o aerea;
- un'operazione civile-militare di assistenza umanitaria della durata massima di 90 giorni;
- una dozzina di missioni civili PESD (segnatamente, missioni di polizia, di Stato di diritto, di amministrazione civile, di protezione civile, di riforma del settore della sicurezza o di vigilanza) in forme diverse, incluso in situazione di reazione rapida, tra cui una missione importante (eventualmente fino a 3000 esperti) che potrebbe durare vari anni.

Secondo il Consiglio europeo, per le sue operazioni e missioni l'Unione europea fa ricorso, opportunamente e secondo le sue procedure, ai mezzi e alle capacità degli Stati membri e dell'Unione europea nonché, se necessario per le operazioni militari, della NATO.

Inoltre nelle sue conclusioni il Consiglio europeo:

- ritiene si debbano sviluppare capacità solide, flessibili e interoperabili, utilizzando su base volontaria formule innovative di specializzazione, messa in comune e condivisione di grandi progetti sui materiali, a titolo prioritario in materia di pianificazione, gestione delle crisi, spazio e sicurezza marittima;
- incoraggia gli sforzi del Segretario generale/Alto Rappresentante per creare una nuova struttura civile-militare unica di pianificazione a livello strategico per le operazioni e missioni PESD;
- approva la dichiarazione sulla sicurezza internazionale adottata dal Consiglio, che decide azioni concrete intese a permettere all'UE di svolgere un ruolo più attivo nella lotta contro il terrorismo, la proliferazione delle armi di distruzione di massa, la criminalità organizzata e gli attacchi informatici;
- sottolinea la determinazione dell'UE a continuare a sostenere le Nazioni Unite nonché gli sforzi delle organizzazioni regionali per promuovere la pace e la sicurezza internazionali. Riafferma inoltre l'obiettivo di rafforzare il partenariato strategico tra l'UE e la NATO per far fronte alle esigenze attuali, in uno spirito di rafforzamento reciproco e di rispetto dell'autonomia decisionale rispettiva.

### **La risoluzione del Parlamento europeo**

Sulla strategia europea in materia di sicurezza e, più in generale sulla PESD, si è espresso di recente il **Parlamento europeo** che il **19 febbraio 2009** ha approvato una risoluzione in cui esprime la convinzione che l'Unione europea debba definire più chiaramente le proprie ambizioni circa il ruolo che intende svolgere nel mondo. Secondo il PE l'Unione europea non deve cercare di divenire una superpotenza come gli Stati Uniti, ma deve garantire la propria sicurezza e operare per la stabilità delle zone limitrofe, nonché contribuire a un sistema di sicurezza globale multilaterale all'interno del quadro delle Nazioni Unite, assicurando il rispetto del diritto internazionale e la prevenzione efficace

delle crisi e dei conflitti, così come una gestione e composizione delle situazioni successive a un conflitto.

Inoltre, il Parlamento europeo:

- rileva l'importanza – ai fini di acquisire il pubblico consenso sulla difesa europea - di un **efficace controllo parlamentare sulla PESD** sotto forma di stretta cooperazione fra il Parlamento europeo e i parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea; ritiene inaccettabile che vi sia stato solo un limitato dibattito parlamentare e nessun dibattito pubblico prima dell'adozione della relazione sulla revisione della Strategia di sicurezza europea;
- nel rammaricarsi per la **relativa assenza di progressi dopo il 2003** verso il rafforzamento della cooperazione dell'Unione europea in materia di difesa, rinnova la propria richiesta di redigere un Libro bianco sulla sicurezza e la difesa europea, quale strumento per avviare un vasto dibattito pubblico e assicurare l'attuazione efficace della Strategia di sicurezza europea;
- sottolinea l'**importanza della componente civile della PESD**, accogliendo favorevolmente, in tale ambito, l'istituzione di una capacità civile di pianificazione e condotta nell'ambito del Consiglio dell'Unione europea e invitando gli Stati membri a moltiplicare i propri sforzi per mettere a disposizione personale qualificato per le missioni civili PESD; sottolinea inoltre che, essendo l'accento posto soprattutto sulla dimensione militare della PESD, i progressi nel campo delle capacità civili e della prevenzione dei conflitti accusano un'eccessiva lentezza e che in questo settore è urgente che siano attivate nuove dinamiche da parte del Consiglio e della Commissione; ritiene che l'Unione europea debba puntare alla disponibilità permanente di un congruo numero di agenti di polizia, giudici e pubblici ministeri;
- sottolinea che gli Stati membri dell'Unione europea spendono complessivamente oltre **200 miliardi di euro l'anno per la difesa** (di cui quasi il 16 per cento per attività di *procurement*), cifra che rappresenta oltre la metà della spesa militare degli Stati Uniti; resta vivamente preoccupato per l'inefficienza e la mancanza di coordinamento con cui tali risorse vengono spese; sollecita pertanto un'intensificazione degli sforzi volti ad eliminare inutili duplicazioni fra gli Stati membri, in particolare ricorrendo alla specializzazione, alla messa in comune, alla condivisione delle capacità esistenti e allo sviluppo in comune di nuove; plaude l'Agenzia europea per la difesa per l'eccellente opera svolta finora ed invita gli Stati membri dell'Unione europea a sfruttare appieno il potenziale dell'Agenzia;
- raccomanda l'ulteriore **sviluppo dinamico della cooperazione fra gli eserciti nazionali** ai fini di un maggiore sincronismo operativo; propone di dare a tale processo e alle forze armate coinvolte il nome SAFE (Synchronized Armed Forces Europe); in tale quadro, raccomanda uno statuto europeo del soldato, che disciplini gli standard di addestramento, la dottrina operativa e la libertà di azione sul campo, i diritti e i doveri come pure il livello qualitativo dell'equipaggiamento, le cure sanitarie e le assicurazioni in caso di decesso, ferimento o incapacità;
- è favorevole all'idea di creare un **Consiglio dei ministri della difesa** per conferire maggiore coerenza alle varie politiche di difesa nazionali e, conseguentemente, per rafforzare i rispettivi contributi nazionali alla PESD;

- sollecita **ulteriori iniziative in tema di addestramento comune e di standard comuni per il personale** da dislocare e assegnare alle stesse operazioni civili e militari, di intensificazione dei rapporti fra le forze armate e il personale civile degli Stati membri, di coordinamento delle attività di addestramento legate alle crisi, di programmi di scambio fra le forze armate europee e di accoglimento di cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea negli eserciti nazionali.

### **La disciplina in materia di mercato della difesa**

E' in vigore da pochi mesi un **pacchetto di misure**, presentate dalla Commissione il 5 dicembre 2007, volte ad aumentare la trasparenza e la concorrenza negli appalti transfrontalieri delle commesse militari e a definire procedure comuni nel controllo delle esportazioni di armamenti e di attrezzature di difesa e sicurezza.

Si tratta in particolare di:

- della direttiva 2009/43/CE concernente la semplificazione delle modalità e delle condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti destinati alla difesa.

Fino all'entrata in vigore della direttiva, la frammentazione del mercato europeo della difesa e i divergenti approcci nazionali hanno causato molti problemi all'industria europea della difesa. In tutti gli Stati membri l'esportazione dei prodotti destinati alla difesa (attrezzature militari, ma anche sottosistemi, componenti, parti di ricambio, tecnologie, ecc.) è infatti soggetta a un regime nazionale di licenza. Il mercato europeo della difesa è quindi frammentato in 27 regimi nazionali molto diversi tra loro per quanto riguarda le procedure, l'ambito d'applicazione e i tempi, nonostante gli sforzi di coordinamento di alcuni Stati membri. Questa pluralità di regimi, oltre a comportare un onere amministrativo rilevante per le imprese (stimato dalla Commissione in oltre 400 milioni di euro l'anno), ritarda sensibilmente, a volte di vari mesi, i tempi di fornitura. L'obiettivo della direttiva è quello di ridurre gli ostacoli alla circolazione nel mercato interno delle merci e dei servizi (prodotti) destinati alla difesa e le distorsioni della concorrenza che ne risultano, semplificando e armonizzando le condizioni e le procedure per il rilascio delle licenze. Tenuto conto delle specificità del mercato della difesa e della necessità di garantire la sicurezza nazionale, non si propone di eliminare l'obbligo della licenza, ma di sostituirlo con un sistema semplificato di licenze generali e globali, limitando la licenza individuale a casi eccezionali. Questo sistema garantirebbe l'affidabilità dei destinatari quanto al rispetto delle restrizioni imposte dallo Stato membro d'origine e contribuirebbe in misura rilevante a: rafforzare la competitività dell'industria europea della difesa, facilitandone la specializzazione e favorendo la cooperazione industriale nell'UE; migliorare la sicurezza degli approvvigionamenti di prodotti destinati alla difesa (acquisti e manutenzione) per gli Stati membri;

- della direttiva 2009/81/CE relativa alle procedure di appalto di alcuni contratti pubblici di lavori, forniture e servizi nel settore della difesa e della sicurezza.

Prima dell'entrata in vigore della direttiva, per gli appalti pubblici nei settori della difesa e della sicurezza - che pure rientravano nel campo di applicazione della direttiva 2004/18/CE - gli Stati membri hanno fatto ricorso nella stragrande maggioranza dei casi alle deroghe previste oltre che dalla citata direttiva anche dall'articolo 296 del trattato che istituisce la Comunità europea (TCE). Di conseguenza la maggioranza delle attrezzature militari e di sicurezza è stata acquistata sulla base di norme e procedure di aggiudicazione nazionali non coordinate, molto varie in termini di pubblicazione, di procedure di presentazione di offerte, di criteri di selezione e di attribuzione. Questo carattere così eterogeneo sul piano giuridico ha costituito un ostacolo grave alla creazione di un mercato europeo delle attrezzature militari, aprendo la via, in ampi settori dei mercati della difesa in Europa, al non rispetto dei principi del trattato, in particolare quelli di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento. La presente direttiva è dunque volta a introdurre un nuovo strumento giuridico adeguato alle specificità degli acquisti nei settori in esame, individuati come "sensibili" e per i quali l'aggiudicazione degli appalti comporta esigenze e precauzioni particolari. Rispettandone le caratteristiche di complessità e sensibilità, la direttiva mira a sostenere la competitività delle industrie e del mercato della difesa, introducendo tre nuovi elementi: l'eliminazione delle restrizioni relative alle procedure di negoziazione per i contratti di fornitura; specifiche disposizioni in materia di sicurezza dell'informazione, al fine di garantire che le informazioni sensibili rimangano protette; speciali clausole sulla sicurezza degli approvvigionamenti.

### **Le missioni dell'UE attivate nell'ambito della PESD**

Sulla base del quadro generale delineato precedentemente, nel settore della gestione delle crisi sono **attualmente operative**, nell'ambito della PESD, le seguenti missioni dell'UE:

#### Balcani occidentali

- la **missione di polizia** dell'Unione europea in **Bosnia-Erzegovina (EUPM)**, istituita con l'azione comune 2002/210/PESC dell'11 marzo 2002 e lanciata il 1 gennaio 2003. L'azione comune 2007/749/PESC del 19 novembre 2007, ha prorogato la missione fino al 31 dicembre 2009;
- la **missione militare** in **Bosnia-Erzegovina (EUFOR-Althea)**, istituita con l'azione comune 2004/570/PESC del 12 luglio 2004 e lanciata il 2 dicembre 2004. Rilevando che la situazione in Bosnia-Erzegovina, sotto il profilo della sicurezza, si è positivamente evoluta, il 27 febbraio 2007 l'Unione europea ha



provveduto ad una **riconfigurazione** della missione, riducendo le dimensioni del contingente EUFOR a 2500 unità circa;

- la **missione EULEX Kosovo**, istituita con l'azione comune 2008/124/PESC del 4 febbraio 2008 e lanciata il 16 febbraio 2008, per una durata iniziale di due anni, con lo scopo di assistere le autorità kosovare nella costruzione dello stato di diritto. La missione è operativa dal 9 dicembre 2008.

Si ricorda inoltre la **missione di controllo della frontiera EU BAM** Moldavia e Ucraina (in particolare nella regione della Transnistria), istituita con l'azione comune 2005/776/PESC del 7 novembre 2005, con un mandato iniziale di due anni e prorogata fino al 31 dicembre 2009.

#### Medio Oriente

- la **missione EUJUST Lex**, per la **formazione di magistrati e funzionari di polizia iracheni** al di fuori dall'Iraq, istituita con l'azione comune 2005/190/PESC del 7 marzo 2005 e operativa dal 1°luglio 2005. Con l'azione comune 2009/475/PESC dell'11 giugno 2009, la missione è stata prorogata fino al **30 giugno 2010**;
- la **missione di polizia per i territori palestinesi (Eupol Copps)**, istituita con l'azione comune 2005/797/PESC del 14 novembre 2005, in vigore dal 1° gennaio 2006 con una durata iniziale di tre anni, successivamente prorogata al 31 dicembre 2010;
- la **missione di controllo di frontiera** al valico di **Rafah**, tra Gaza e l'Egitto (EU BAM Rafah), istituita con l'azione comune 2005/889/PESC del 12 dicembre 2005. La missione che si sarebbe dovuta concludere il 30 maggio 2008 è stata ulteriormente prorogata fino al 24 novembre 2009 (Azione comune 2008/862/PESC). Allo stato attuale, in conseguenza della situazione di Gaza, la missione è temporaneamente sospesa, in attesa di riprendere al più presto le attività non appena le condizioni lo consentano.

#### Africa

- la **missione di sostegno alla riforma del settore della sicurezza nella Repubblica democratica del Congo (EUSEC Congo)**, istituita con azione comune 2005/355/PESC del 2 maggio 2005 e lanciata il 12 giugno 2006. Il 25 giugno 2009 il Consiglio ha adottato un'**azione comune** che estende fino al **30 giugno 2010** il mandato della missione. Il 12 giugno 2007 il Consiglio ha, inoltre, adottato un'**azione comune (2007/405/PESC)** che stabilisce una **missione di polizia nella Repubblica Democratica del Congo (EUPOL RD CONGO)** al fine di continuare a fornire il contributo dell'Unione europea all'impegno del Congo nella riforma e ristrutturazione della Polizia nazionale congolese e della sua interazione con il sistema giudiziario. Il mandato della

missione è stato esteso fino al **30 giugno 2010** (azione comune del 15 giugno 2009);

- la **missione** di sostegno alla **riforma nel settore della sicurezza EU SSR Guinea Bissau**. La missione, istituita con azione comune del 12 febbraio 2008, per la durata iniziale di un anno a partire dal momento di piena operatività, è stata lanciata nel mese di **maggio 2008**. Il Consiglio ha deciso, il 18 maggio 2009, di prorogare la **missione in GUINEABISSAU** di sei mesi, vale a dire fino alla fine di novembre del 2009. Obiettivi della missione sono: rendere operativa la strategia nazionale di riforma del settore della sicurezza mediante l'attuazione di piani dettagliati relativi alla ristrutturazione delle forze armate e di sicurezza; fornire assistenza nell'elaborazione delle necessità di sviluppo delle capacità agevolando l'impegno da parte dei donatori, fornire una valutazione della portata e dei rischi relativi ad un impegno permanente nel quadro della PESD, a medio termine a sostegno dell'attuazione della riforma del settore della sicurezza;
- la **missione navale Atalanta**, divenuta operativa il 13 dicembre 2008, per la durata iniziale di un anno, e istituita con l'azione comune 2008/851/PESC del 10 novembre 2008 a sostegno delle risoluzioni 1814 (2008), 1816 (2008) e 1838 (2008) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, per porre fine agli atti di pirateria perpetrati al largo delle coste somale. In particolare la missione è chiamata a proteggere le navi noleggate dal Programma alimentare mondiale - anche con la presenza di elementi armati di Atalanta a bordo delle navi interessate - in particolare quando incrociano nelle acque territoriali della Somalia, nonché le navi mercantili sulla base di una valutazione di necessità effettuata caso per caso. Il Consiglio del 15 giugno 2009 ha deciso di estendere di un anno – fino al 13 dicembre 2010 - la durata della missione, avendo riconosciuto l'efficacia della sua azione contro gli atti di pirateria e la perdurante minaccia da essi rappresentata anche oltre la data del 13 dicembre 2009. Si segnala inoltre che nel maggio scorso il Consiglio ha espresso preoccupazione per l'ondata di atti di pirateria che si verificano a sempre maggior distanza dalla costa dell'Africa orientale, richiedendo l'estensione della zona iniziale delle operazioni.

#### Asia

- la **missione di polizia EUPOL Afghanistan**, istituita con l'azione comune (2007/369/PESC) del 30 maggio 2007. La missione, intende contribuire alla formazione, in Afghanistan, di un servizio di polizia efficiente, che operi nel rispetto del diritto e in accordo con gli standard internazionali e che sia in grado di rispondere al bisogno di sicurezza dei cittadini. A tal fine essa coinvolge 160 esperti nei settori del diritto, dell'attività di polizia e della giustizia, con compiti di formazione e consulenza, per la durata di tre anni.

## Caucaso

- la **missione di vigilanza** dell'Unione europea in Georgia, (**EUMM Georgia**) istituita con azione comune 2008/736/PESC del Consiglio del 15 settembre 2008. A breve termine, l'obiettivo è quello di verificare sul posto l'applicazione integrale dell'**accordo in sei punti**, raggiunto il 12 agosto 2008 grazie alla mediazione della Presidenza francese dell'Unione europea<sup>3</sup> e delle successive misure di attuazione; a lungo termine la missione contribuirà alla stabilizzazione della Georgia e della regione limitrofa.

## **Il Consiglio informale della difesa**

Il 28 e 29 settembre scorso si è tenuto un **incontro informale dei ministri della difesa dell'UE**, che, come risulta dai comunicati stampa pubblicati sul sito *web* della Presidenza svedese, è stato dedicato a dibattiti orientativi su diversi argomenti, con l'obiettivo di arrivare ad adottare conclusioni nella riunione del Consiglio affari generali e relazioni esterne del 16 novembre prossimo, esteso ai ministri della difesa.

Per quanto riguarda l'operazione **Atalanta** al largo delle coste somale, i ministri della difesa avrebbero manifestato l'intenzione di intensificare l'impegno dell'UE nei confronti della Somalia, esaminando le possibilità di contribuire alla costruzione dello stato, eventualmente attraverso le iniziative messe in campo dall'Unione africana.

In materia di **sorveglianza marittima**, i ministri hanno raggiunto un accordo sulla necessità di rafforzare la cooperazione nel settore. Si tratterebbe in particolare di coordinare, al livello europeo, le diverse iniziative esistenti in questo campo.

Un altro tema affrontato è quello dei **gruppi tattici**, istituiti nel 2007, per dotare l'UE di due forze di intervento rapido in caso di conflitto fuori dal suo territorio, e mai utilizzati. I ministri hanno svolto un primo dibattito su tale argomento, che figura tra le priorità della Presidenza svedese, il cui obiettivo è quello di rendere l'impiego dei gruppi tattici meno rigido, ricorrendo ad una dichiarazione d'impegno volontario.

---

<sup>3</sup> I 6 punti dell'accordo di pace hanno previsto: impegno di **non ricorrere alla forza**; **cessazione** definitiva delle **ostilità**; concessione del **libero accesso all'aiuto umanitario**; **ritiro delle forze militari georgiane** nel luogo di accuartieramento abituale; **ritiro delle forze militari russe** sulle linee precedenti allo scoppio delle ostilità. In attesa di un meccanismo internazionale, le forze di pace russe porranno in atto ulteriori misure di sicurezza; **apertura di discussioni internazionali** sulle modalità per la creazione di condizioni di sicurezza e stabilità in Abkhazia e in Ossezia del Sud. L'**8 settembre 2008**, nell'ambito di incontri tra una delegazione dell'UE e i presidenti di Russia e Georgia è stata concordata una tabella di marcia relativa all'attuazione del piano.

Alla presenza del comandante dell'operazione dell'UE in **Bosnia-Erzegovina** (EUFOR Althea), generale John McColl, i ministri hanno fatto il punto sulla situazione nel paese, che è tuttora complessa e fonte di incertezza sul modo in l'UE può organizzare la sua presenza. All'incontro è stato comunque raggiunto un accordo di massima sulla riconversione della missione, che dovrebbe occuparsi della formazione delle forze armate del paese.

Sul tema della **competitività dell'industria della difesa**, i ministri hanno discusso su come procedere per creare un mercato più aperto con regole comuni e appalti più competitivi, in linea con gli sforzi messi in cantiere negli ultimi due anni.

### **Le priorità della Presidenza svedese**

Nel programma di lavoro per il secondo semestre 2009, la Presidenza svedese segnala, tra le sue priorità, lo sviluppo della capacità dell'UE di gestione delle crisi, quale parte importante dell'obiettivo generale di rafforzare il ruolo dell'UE come attore globale. L'intento della Presidenza è quello di migliorare la capacità dell'UE di agire in situazioni di crisi e di contribuire più efficacemente alla sicurezza e alla pace internazionali. La Presidenza lavorerà per rafforzare l'usabilità delle capacità civili e militari, in favore di un coordinamento più efficace tra i diversi strumenti di cui dispone l'UE, e la cooperazione tra gli armamenti europei. Priorità verrà inoltre data alla cooperazione tra UE e altre organizzazioni, incluse Nazioni Unite, OSCE, NATO e Unione africana, e all'impegno sui temi diritti umani, sicurezza e sviluppo. La Presidenza continuerà a lavorare all'attuazione della risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite su donne, pace e sicurezza. Il follow-up delle operazioni UE in corso costituirà una parte importante del lavoro della Presidenza, che intende dare infine visibilità al decimo anniversario della PESD.

## La PESD nel Trattato di Lisbona

Il Trattato di Lisbona<sup>4</sup> non modifica la collocazione della PESD nell'ambito della PESC, così come strutturata nel TUE attualmente vigente. Infatti, l'**articolo 21** del nuovo Trattato sull'Unione europea, (che riprende peraltro l'art. I-16, par. 1, del Trattato costituzionale) attribuisce all'Unione la competenza in materia di politica estera e di sicurezza comune in tutti i settori della politica estera ed in tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, **compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune che può condurre a una difesa comune**<sup>5</sup>. Innovando rispetto al Trattato vigente, il Trattato di Lisbona prevede tuttavia l'inserimento, nel Titolo V TUE, di una **specificazione** relativa alle "**Disposizioni concernenti la politica di sicurezza e difesa comune**"<sup>6</sup>, strutturata in 5 articoli (artt. 42-46).

L'**articolo 42** modifica l'originario articolo 17 TUE, richiamandosi al dettato dell'art. I-41 del Trattato costituzionale.

In particolare, introducendo un nuovo comma iniziale all'originario art. 17 TUE, l'**art.42, par. 1**, ribadisce che la politica di sicurezza e difesa comune è **parte integrante** della politica estera e di sicurezza comune. Il paragrafo stabilisce inoltre che *"La politica di sicurezza e difesa comune assicura all'Unione una capacità operativa basata su mezzi civili e militari. L'Unione può avvalersene nelle missioni all'esterno del territorio dell'UE al fine del mantenimento della pace, della prevenzione dei conflitti e del rafforzamento della sicurezza"*

---

<sup>4</sup> Il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 dai Capi di Stato e di Governo, è sottoposto a procedura di ratifica da parte di tutti gli Stati membri dell'Unione europea. L'art. 6 del Trattato di Lisbona prevede che il Trattato entri in vigore il 1° gennaio 2009, se tutti gli Stati membri hanno depositato gli strumenti di ratifica, altrimenti, il primo giorno del mese successivo all'avvenuto deposito dello strumento di ratifica da parte dello Stato membro che avrà proceduto per ultimo. Al momento, 22 Stati membri hanno completato la procedura di ratifica, e in altri 2 Stati membri il Parlamento ha approvato il progetto di legge di ratifica, non ancora firmato dal Capo dello Stato. Hanno ratificato: Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Romania, Regno Unito, Slovacchia, Slovenia, Spagna ed Ungheria. Il Parlamento tedesco ha completato la procedura di ratifica, tuttavia il Presidente della Repubblica, Horst Köhler, ha sospeso la firma della legge di ratifica in attesa della pronuncia della Corte costituzionale. Anche il Parlamento polacco ha approvato la ratifica, ma manca la firma del Presidente della Repubblica, Lech Kaczyński, che ha comunicato che firmerà la legge di ratifica quando vi sarà la certezza che il Trattato di Lisbona entrerà in vigore. Gli Stati membri che devono ancora completare la procedura parlamentare di ratifica sono: Repubblica ceca e Svezia. In Irlanda si è svolto il 12 giugno 2008 un referendum sull'approvazione del Trattato, che ha avuto esito negativo.

<sup>5</sup> La disposizione è ribadita all'articolo 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Categorie e settori di competenza dell'Unione).

<sup>6</sup> Si tratta della Sezione 2 del Capo 2 ( disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune) del Titolo V TUE ( Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune).

*internazionale conformemente ai principi della carta delle Nazioni Unite. L'esecuzione di tali compiti si basa sulle capacità fornite dagli Stati membri."*

**L'art 42, par. 2, c. 1**, riprendendo l'originario art.17, par.1, c. 1, TUE, dispone che la politica di sicurezza e di difesa comune "**comprende la *graduale definizione* di una politica di difesa comune dell'Unione. Questo condurrà ad una difesa comune quando il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, avrà così deciso. In questo caso, il Consiglio europeo raccomanda agli Stati membri di adottare una decisione in tal senso, conformemente alle rispettive norme costituzionali"**.

**L'art. 42, par. 2, c. 2**, ribadisce che il perseguimento della politica di sicurezza e di difesa comune **non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa** di taluni Stati membri, rispetta gli obblighi derivanti dal Trattato del Nord-Atlantico, per gli Stati membri che ritengono che la loro difesa comune si realizzi tramite la NATO, ed è compatibile con la politica di sicurezza e di difesa comune adottata in tale contesto.

**L'art. 42, par. 3, c. 1, con una disposizione innovativa**, peraltro già contemplata dall'art.I-41, par.3, c.1 del Trattato costituzionale, precisa che per l'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune, gli Stati membri devono mettere a disposizione dell'Unione **capacità civili e militari** in modo da contribuire al conseguimento degli obiettivi definiti dal Consiglio. Inoltre, gli Stati membri che costituiscono tra loro forze multinazionali possono mettere anche tali forze a disposizione della politica di sicurezza e di difesa comune. Il **c. 2 del par. 3** dell'articolo 42 in esame, prevede l'impegno degli Stati membri a migliorare progressivamente le loro capacità militari e stabilisce che l'**Agenzia europea per la difesa** sia incaricata di: individuare le esigenze operative; contribuire a individuare e, se del caso, mettere in atto qualsiasi misura utile a rafforzare la base industriale e tecnologica del settore della difesa; partecipare alla definizione di una politica europea delle capacità e degli armamenti; assistere il Consiglio nella valutazione del miglioramento delle capacità militari.

**L'art. 42, par. 4**, dispone che le **decisioni europee relative all'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune siano adottate dal Consiglio all'unanimità** su proposta dell'Alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza o di uno Stato membro. Il rappresentante può proporre il ricorso sia agli **strumenti nazionali**, che a quelli **dell'Unione**, in quest'ultimo caso agendo congiuntamente alla Commissione.

**L'art. 42, par. 5, innovando rispetto al sistema vigente** secondo quanto già previsto dall'art.I-41, par. 5 del Trattato costituzionale, introduce una forma **più flessibile** di cooperazione nell'ambito della difesa, prevedendo che il Consiglio possa **affidare la realizzazione delle missioni** citate ad un **gruppo di Stati membri**, allo scopo di preservare i valori dell'Unione e di servirne gli interessi. In questo caso viene prevista la procedura contenuta nell'art. III-310 del Trattato costituzionale, riassorbito nell'art. 26 del nuovo TUE (*vedi infra*).

L'art. 42, par. 6, dispone che gli Stati membri che rispondano ai criteri più elevati di capacità militari e che hanno sottoscritto degli impegni più vincolanti in materia in vista di missioni più impegnative stabiliscano una **cooperazione strutturata permanente** nell'ambito dell'Unione. La procedura da seguire in questo caso è indicata nel nuovo articolo 46 TUE.

L'art.42, par.7 introduce una **clausola di mutua assistenza**: in caso di aggressione armata subita da uno Stato membro nel suo territorio: gli altri Stati **membri** devono prestare - in conformità delle disposizioni dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite<sup>7</sup> e senza che ciò pregiudichi il carattere specifico della loro politica di sicurezza e difesa - aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso. Gli impegni e la cooperazione in tale settore rimangono conformi agli impegni assunti nell'ambito della NATO.

L'art. 43, riprendendo il dettato dell'art. III-309 del Trattato costituzionale, specifica quali sono le missioni nelle quali l'Unione può ricorrere a mezzi civili e militari. L'articolo, di cui si segnala la **portata innovativa, estende, i contenuti delle missioni di Petersberg**<sup>8</sup>, integrandole con ulteriori compiti relativi alle **missioni di disarmo, di consulenza ed assistenza in materia militare, di stabilizzazione al termine dei conflitti**. L'articolo specifica inoltre che tutte queste missioni possono contribuire alla **lotta contro il terrorismo**, anche tramite il sostegno a paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio. Il Consiglio adotta decisioni relative alle missioni stabilendone l'obiettivo, la portata e le modalità generali di realizzazione. L'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, sotto l'autorità del Consiglio e in stretto e costante contatto con il comitato politico e di sicurezza, provvede a coordinare gli aspetti civili e militari di tali missioni.

L'art. 44, riprendendo il dettato dell'art. III-310 del Trattato costituzionale, stabilisce che il Consiglio può affidare la realizzazione di una missione a un gruppo di Stati membri che lo desiderano e dispongono delle capacità necessarie per tale missione. Tali Stati membri, in associazione con l'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, si accordano sulla gestione della missione. Gli Stati membri che partecipano alla realizzazione della missione informano periodicamente il Consiglio dell'andamento della missione, di propria iniziativa o a richiesta di un altro Stato membro. Gli Stati membri partecipanti

---

<sup>7</sup> L'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite stabilisce che: "Nessuna disposizione del presente Statuto pregiudica il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite, fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale. Le misure prese da Membri nell'esercizio di questo diritto di autotutela sono immediatamente portate a conoscenza del Consiglio di Sicurezza e non pregiudicano in alcun modo il potere e il compito spettanti, secondo il presente Statuto, al Consiglio di Sicurezza, di intraprendere in qualsiasi momento quell'azione che esso ritenga necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale".

<sup>8</sup> Vedi *supra*, paragrafo 1, "La PESD nel vigente Trattato sull'Unione europea".

investono immediatamente il Consiglio della questione se la realizzazione di tale missione genera conseguenze di ampia portata o se impone una modifica dell'obiettivo, della portata o delle modalità della missione stabiliti nelle decisioni. In tal caso, il Consiglio adotta le decisioni necessarie.

L'**art. 45** riprende l'**art. III-311** del Trattato costituzionale, stabilendo che l'**Agenzia europea di difesa**, posta sotto l'autorità del Consiglio, ha il compito di:

a) contribuire a individuare gli obiettivi di capacità militari degli Stati membri e a valutare il rispetto degli impegni in materia di capacità assunti dagli Stati membri;

b) promuovere l'armonizzazione delle esigenze operative e l'adozione di metodi di acquisizione efficienti e compatibili;

c) proporre progetti multilaterali per il conseguimento degli obiettivi in termini di capacità militari e assicurare il coordinamento dei programmi attuati dagli Stati membri e la gestione di programmi di cooperazione specifici;

d) sostenere la ricerca nel settore della tecnologia della difesa, coordinare e pianificare attività di ricerca congiunte e studi per delineare le soluzioni tecniche che rispondono alle esigenze operative future;

e) contribuire a individuare e, se del caso, attuare qualsiasi misura utile per potenziare la base industriale e tecnologica del settore della difesa e per migliorare l'efficacia delle spese militari.

Il **par. 2** prevede che l'Agenzia europea per la difesa sia aperta a tutti gli Stati membri che desiderano parteciparvi. Lo statuto, la sede e le modalità di funzionamento sono decisi dal Consiglio, a maggioranza qualificata. Nell'ambito dell'Agenzia sono costituiti gruppi specifici che riuniscono gli Stati membri impegnati in progetti congiunti. L'Agenzia svolge le sue missioni in collegamento con la Commissione.

L'**art. 46** riprende, modificandolo, l'**art. III-312** del Trattato costituzionale, relativo alle cooperazioni strutturate.

L'articolo in questione stabilisce che gli Stati membri intenzionati a partecipare alla **cooperazione strutturata**, che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari e che hanno sottoscritto gli impegni sulle capacità militari previsti dal protocollo sulla cooperazione strutturata permanente<sup>9</sup>, notificano la loro intenzione al Consiglio e all'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Entro tre mesi dalla notificazione il Consiglio adotta una **decisione che istituisce la cooperazione strutturata** permanente e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti. Il Consiglio delibera a **maggioranza qualificata** previa consultazione dell'Alto rappresentante.

Ogni Stato membro che, in una fase successiva, desidera partecipare alla cooperazione strutturata permanente notifica la sua intenzione al Consiglio e all'Alto rappresentante. Il Consiglio adotta una decisione che conferma la partecipazione dello Stato membro interessato che risponde ai criteri e

---

<sup>9</sup> Protocollo n. 10 del progetto di Trattato Lisbona (*vedi infra*).



sottoscrive gli impegni di cui agli articoli 1 e 2 del protocollo sulla cooperazione strutturata permanente. Il Consiglio delibera a **maggioranza qualificata (definita a norma dell'art.238, par.3, punto a<sup>10</sup>** del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea - **TFUE**), previa consultazione dell'Alto rappresentante. Solo i membri del Consiglio che rappresentano gli Stati membri partecipanti prendono parte al voto.

Se uno Stato membro partecipante non soddisfa più i criteri o non può più assolvere gli impegni di cui agli articoli 1 e 2 del protocollo sulla cooperazione strutturata permanente, il Consiglio può adottare una decisione che sospende la partecipazione di questo Stato. Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata. Partecipano alla votazione solo i membri del Consiglio che rappresentano gli Stati membri partecipanti, ad eccezione dello Stato membro in questione. Se uno Stato membro partecipante desidera ritirarsi dalla cooperazione strutturata permanente notifica la sua decisione al Consiglio, che prende atto del fatto che la partecipazione dello Stato membro in questione termina. Le decisioni e le raccomandazioni del Consiglio prese nel quadro della cooperazione strutturata permanente, diverse da quelle suddette, sono adottate all'unanimità. Ai fini della disposizione in questione, l'unanimità è costituita dai voti dei soli rappresentanti degli Stati membri partecipanti.

Il **Protocollo n. 10** in materia di **cooperazione strutturata permanente** prevede, agli artt. 1 e 2, che essa sia aperta ad ogni Stato membro che si impegni, in particolare, a:

- **procedere più intensamente allo sviluppo delle sue capacità di difesa;**
- **fornire entro il 2010**, sia a titolo nazionale, sia come componente di gruppi multinazionali di forze, **unità di combattimento** capaci di intraprendere le missioni previste entro un termine da 5 a 30 giorni, in particolare per rispondere alle richieste dell'ONU e sostenerle per un periodo iniziale di 30 giorni, prorogabile di 120 giorni;
- **riesaminare regolarmente** gli obiettivi relativi al livello delle **spese** di investimento in materia di equipaggiamenti di difesa, alla luce della situazione internazionale e delle responsabilità dell'Unione;
- **ravvicinare**, nella misura del possibile, gli **strumenti di difesa** e prendere misure concrete per rafforzare la disponibilità, interoperabilità, flessibilità e capacità di dispiegamento delle forze;

---

<sup>10</sup> In base all'art. 238, par.3, a TFUE, per maggioranza qualificata si intende almeno il 55 % dei membri del Consiglio rappresentanti gli Stati membri partecipanti, che totalizzino almeno il 65 % della popolazione di tali Stati.

La minoranza di blocco deve comprendere almeno il numero minimo di membri del Consiglio che rappresentano oltre il 35 % della popolazione degli Stati membri partecipanti, più un altro membro; in caso contrario la maggioranza qualificata si considera raggiunta.

- **cooperare** per assicurare l'adozione delle misure necessarie per **colmare** le **lacune** che siano state constatate nel quadro del meccanismo di sviluppo delle capacità;
- **partecipare**, se del caso, allo sviluppo di **programmi comuni** o europei nel quadro delle attività promosse dall'Agenzia europea per la difesa.

L'art. 3 stabilisce che l'Agenzia europea per la difesa contribuisca alla valutazione regolare dei contributi degli Stati membri partecipanti in materia di capacità.

Si ricorda inoltre che, in base al nuovo **articolo 36 TUE**, il **Parlamento europeo** è consultato regolarmente dall'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza comune<sup>11</sup>, sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della politica di sicurezza e di difesa comune ed è tenuto al corrente della sua evoluzione. L'Alto rappresentante provvede affinché le opinioni del Parlamento europeo siano debitamente prese in considerazione. I rappresentanti speciali possono essere associati all'informazione del Parlamento europeo. Il Parlamento europeo può rivolgere interrogazioni o formulare raccomandazioni al Consiglio (come già previsto dal vigente TUE) e all'Alto rappresentante. L'articolo 36 prevede inoltre che il Parlamento europeo svolga **due volte l'anno**<sup>12</sup> il dibattito sui progressi compiuti nell'attuazione della politica estera e di sicurezza comune, compresa la politica di sicurezza e difesa comune.

Come disposto dal nuovo **articolo 24 TUE**, la **Corte di giustizia non è competente** riguardo alle disposizioni relative alla politica di sicurezza e di difesa comune e su gli atti adottati in base a tale disposizioni.

La **Corte di giustizia** può solo esercitare un controllo per così dire "di **competenza**" sul fatto che l'attuazione della politica estera e di sicurezza comune lasci impregiudicate l'applicazione delle procedure e le attribuzioni delle istituzioni previste per l'esercizio delle competenze dell'Unione nei vari settori fissate dal TFUE, e viceversa che l'attuazione delle politiche dell'Unione lascino impregiudicate le attribuzioni e le procedure previste nel settore della politica estera e di sicurezza comune. La Corte di giustizia è inoltre competente a pronunciarsi sulla legittimità delle decisioni del Consiglio, nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune, che prevedano **misure restrittive** nei confronti di persone fisiche o giuridiche.

---

<sup>11</sup> L'articolo 21 del vigente TUE pone tale obbligo in capo alla Presidenza dell'Unione.

<sup>12</sup> L'articolo 21 del vigente TUE prevede un solo dibattito annuale.

## LE MISSIONI PESD A PARTECIPAZIONE ITALIANA

Attualmente l'Italia partecipa con proprie forze militari alle seguenti missioni PESD:

**Althea** dell'Unione europea in Bosnia-Erzegovina (270 unità), che dal dicembre 2004 ha sostituito la missione SFOR della NATO; la missione contribuisce al mantenimento delle condizioni di sicurezza necessarie al consolidamento della pace nell'area;

**EUPM** dell'Unione europea (13 unità) di assistenza e riorganizzazione delle Forze di Polizia della Bosnia-Erzegovina ed il mantenimento della stabilità nell'area (dal gennaio 2003);

**EUMM Georgia** dell'Unione europea in Georgia (13 unità) per il monitoraggio di quanto previsto dagli accordi UE-Russia dell'agosto-settembre 2008 e per contribuire alla stabilità della Georgia e delle aree limitrofe (dal settembre 2008).

**EUPOL RD Congo** (2 unità) dell'Unione europea per la riforma e la ristrutturazione della polizia della Repubblica Democratica del Congo (dal luglio 2007);

**Atalanta (Eunavfor Somalia)** (202 unità) dell'Unione europea nel golfo di Aden, di scorta al naviglio collegato alla missione umanitaria del World Food Program e di deterrenza e contrasto alla pirateria (dal dicembre 2008).

**EUBAM Rafah** dell'Unione europea (2 unità) presso il valico di Rafah, fra la striscia di Gaza e l'Egitto (dal novembre 2005). La missione è volta ad assistere le Autorità Palestinesi nella gestione del valico. Dal marzo 2007 il valico è stato chiuso e il contingente è di stanza ad Askelon, in Israele.

**EUPOL Afghanistan** dell'Unione europea (23 unità) che favorisce lo sviluppo di una struttura di sicurezza afgana sostenibile ed efficace (dal giugno 2007)

Le forze di polizia italiane partecipano inoltre alle seguenti missioni PESD:

**EULEX Kosovo** dell'Unione europea (50 unità) di supporto alle autorità kosovare nei settori di polizia, giudiziario e doganale; in corso dal dicembre 2008.

**EUPOL COPPS** dell'Unione europea, (una unità) dal luglio 2006 contribuisce all'istituzione di una struttura di polizia sotto la direzione palestinese.

La partecipazione italiana a tali missioni è stata da ultimo prorogata fino al 31 dicembre 2009, dal decreto- legge 4 novembre 2009 n. 152. I dati numerici in ordine ai componenti delle forze militari italiane impegnate nelle missioni nei Balcani sono ricavati dalla nota aggiuntiva al bilancio della Difesa presentata il 30 settembre 2009, quella relativa alla partecipazione di appartenenti alle forze di polizia dalla relazione tecnica al decreto-legge n. 78 del 2009 recante

provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali (A.C. 2561)<sup>13</sup>.

### **Missione ALTHEA**

L'operazione Althea, che ha avuto inizio il 2 dicembre 2004, ha rilevato le attività condotte dalla missione SFOR della NATO in Bosnia-Erzegovina, con l'obiettivo di rafforzare l'approccio globale dell'Unione europea nei confronti del Paese e di sostenerne i progressi verso la sua integrazione nell'Unione europea.

Dopo che il vertice NATO di Istanbul del giugno 2004 aveva preso atto della disponibilità dell'UE a rilevare i compiti della SFOR ed aveva contestualmente deciso la conclusione della medesima missione entro la fine del 2004, il Consiglio di sicurezza dell'ONU ha approvato tale passaggio di consegne, con la risoluzione 1551 del 9 luglio 2004. Successivamente, con la risoluzione 1575 del 22 novembre 2004, il Consiglio di sicurezza dell'ONU ha autorizzato la nuova missione.

Nella fase iniziale la componente militare (EUFOR) è rimasta invariata rispetto a quella di SFOR. Il Quartier Generale è stato fissato a Camp Butmir, a Sarajevo, già sede del comando operativo di SFOR.

Il Consiglio Affari generali e relazioni esterne dell'UE ha adottato, il 12 luglio 2004, l'azione comune 2004/570/PESC, con cui, nel definire la nuova missione a guida europea "una missione generale PESD", ne ha precisato le caratteristiche seguenti:

- l'operazione si svolge avvalendosi di mezzi e capacità comuni della NATO;
- il compito della missione è quello di assicurare il rispetto degli aspetti militari dell'accordo GFAP (General Framework Agreement for Peace) di Dayton; di esercitare un ruolo deterrente nei confronti delle Forze Armate delle parti e degli altri gruppi armati; di contribuire a un ambiente sicuro e di impedire l'eventuale insorgere di episodi di violenza e/o di tentativi di ostacolare il processo di pace;
- l'operazione, il cui comando operativo UE ha sede presso il Quartier Generale di SHAPE (Belgio), è guidata dal vice comandante delle Forze NATO in Europa (D-SACEUR);
- il controllo politico dell'operazione è assegnato al Comitato politico e di sicurezza (COPS) dell'UE, che ne assicura la direzione strategica, sotto la responsabilità del Consiglio. Le competenze

---

<sup>13</sup> Tale provvedimento conteneva infatti originariamente le disposizioni in materia di proroga delle missioni internazionali, poi espunte dal testo in sede di conversione del decreto e quindi confluite nella già citata legge n. 108 del 2009. Non risulta invece ancora disponibile la relazione tecnica sul decreto-legge n. 152 del 2009.

decisionali riguardanti gli obiettivi e la conclusione dell'operazione militare restano attribuite al Consiglio, assistito dal Segretario Generale/Alto Rappresentante;

- il comandante generale della forza UE tiene inoltre conto del parere politico a livello locale dello speciale rappresentante dell'UE in Bosnia Erzegovina (EUSR) e prende in considerazione, nei limiti del suo mandato, le richieste provenienti dallo stesso.

Su queste basi il COPS ha costituito, con decisione del 29 settembre 2004, il comitato dei contributori, definendone la composizione, la presidenza e le modalità di funzionamento. Fanno parte del Comitato, oltre ai Paesi dell'Unione europea (esclusa la Danimarca): Albania, Argentina, Bulgaria, Canada, Cile, Marocco, Norvegia, Nuova Zelanda, Romania, Svizzera e Turchia.

Nell'ambito della missione Althea opera forze di polizia ad ordinamento militare EUROGENDFOR (European Gendarmerie Force), destinate al contrasto alle organizzazioni criminali ed alla sicurezza della Comunità internazionale. L'Arma dei carabinieri costituisce una componente di tali forze, denominata IPU (Integrated Police Unit), con sede a Sarajevo.

La missione attualmente impiega 270 unità italiane su un totale di 2150 unità appartenenti a 25 paesi

### **Missione EUPM/Bosnia-Erzegovina**

La missione EUPM (European Union Police Mission), iniziata il 1° gennaio 2003, prosegue le attività condotte dalla missione IPTF, operante nell'ambito della missione ONU UNMIBH, in Bosnia-Erzegovina, con il compito di fornire sostegno alla Polizia locale tramite attività addestrativa e cooperazione investigativa ed informativa.

L'EUPM è stata istituita con una decisione del Consiglio dell'11 marzo 2002. La missione è stata approvata sia dal Comitato direttivo del Consiglio per l'attuazione della pace (PIC) che dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU (Risoluzione 1396/2002). Alla missione partecipano circa 500 funzionari di polizia provenienti dai 15 Paesi dell'UE e da altri 18 Paesi.

La missione è stata successivamente prorogata fino al 31 dicembre 2009 dall'Azione comune 2007/749/PESC del Consiglio del 19 novembre 2007.

La missione attualmente impiega 13 unità dell'Arma dei carabinieri su un totale di 190 unità appartenenti a trentatré paesi.

### **Missione EUMM Georgia**

L'Unione Europea, in seguito all'azione comune del Consiglio 2008/736/PESC del 15 settembre 2008, ha disposto il dispiegamento in Georgia, nelle zone adiacenti l'Ossezia del sud e l'Abkhazia, di una missione denominata European

Union Monitoring Mission (EUMM) con HQ a Tbilisi, finalizzata a garantire il monitoraggio di quanto previsto dagli accordi del 12 agosto e dell'8 settembre 2008 ( si veda il capitolo 1, nota 13).

L'EUMM opererà in stretto coordinamento con le missioni già attivate nel Paese dall'OSCE e dall'ONU (United Nations Observer Mission in Georgia - UNOMG).

La missione ha il compito di monitorare l'Accordo dell'8 settembre 2008 prefiggendosi i seguenti obiettivi:

- a) Stabilization: monitorare, analizzare e riportare in merito al processo di stabilizzazione basato sul citato accordo;
- b) Normalization: monitorare, analizzare e riportare in merito al processo di normalizzazione, ponendo particolare attenzione ai sistemi di trasporto ed agli aspetti politici e di sicurezza relativi al rientro dei rifugiati e dei profughi;
- c) Confidence building: contribuire alla riduzione delle tensioni tra le parti, attraverso l'attivazione di collegamenti fra le stesse;
- d) Alimentazione dell'azione politica UE e di altre forme di impegno dell'Unione nell'area.

E' prevista la costituzione di 10 Operational Monitoring Unit (OMU), composte da 20 u. ciascuna, già in Georgia dalla fine del mese di settembre 2008. Le OMU, a loro volta, sono suddivise in monitoring team, composti da un conduttore, due osservatori, un interprete/conoscitore della lingua russa ed un field office, responsabile del coordinamento delle attività di monitoring nelle aree assegnate. La dislocazione dei team di monitoraggio viene decisa dall'Head of Mission (HOM) in relazione alle esigenze del momento.

Alla missione partecipano attualmente 13 unità italiane su un totale di 311 unità appartenenti a ventiquattro paesi.

### **Missione EUPOL RD Congo**

La missione EUPOL RD Congo è stata istituita dal Consiglio dell'Unione europea con l'Azione comune 2007/405/PESC del 12 giugno 2007. La missione, condotta nell'ambito della PESC, ha rilevato la precedente missione EUPOL Kinshasa. L'EUPOL RD CONGO sostiene la riforma del settore della sicurezza, nel campo della polizia e delle sue relazioni con la giustizia, con un'azione di controllo, di guida e di consulenza, senza poteri esecutivi; la missione contribuisce alla riforma ed alla ristrutturazione della polizia nazionale congolese, contribuisce a migliorare l'interazione tra la polizia ed il sistema giudiziario penale, ad assicurare la coerenza nell'insieme degli sforzi intrapresi in materia di sicurezza ed agisce in stretta collaborazione con EUSEC RD CONGO ed altri progetti nel settore della riforma della polizia e della giustizia penale.

La missione attualmente impiega due unità italiane dell'Arma dei carabinieri su un totale di 49 unità appartenenti a dieci paesi.

## Missione Atalanta

L'Unione europea ha avviato l'operazione "Atalanta" in supporto alle attività del *World Food Program* ed in contrasto alla pirateria per una durata di dodici mesi a partire dall'*Initial Operation Capability* (8 dicembre 2008). Al momento la guida della missione è affidata alla Gran Bretagna. La missione si colloca in un più ampio quadro di contrasto alla pirateria internazionale (*vedi box*)

La missione attualmente impiega 202 unità.

### **Il contrasto alla pirateria internazionale<sup>14</sup>**

Secondo alcuni dati elaborati da Biorn Moller (*Piracy, Maritime Terrorism and Naval Strategy*, DIJS Report 2009:02) tra il 2003 e il 2007 la media annuale di attacchi dei pirati ammonta a 310. I dati relativi al 2008 sono egualmente inquietanti: secondo l'International Maritime Bureau nel 2008 si sono verificati nel mondo 293 attacchi, la maggior parte dei quali nel Golfo di Aden e al largo della Somalia, ma anche al largo del Delta del Niger (altra zona pericolosa).

Per il Corno d'Africa, le cause vanno attribuite alla mancanza di un'adeguata sorveglianza delle rotte marittime e in particolare alla situazione di anarchia esistente in Somalia. Durante il breve periodo in cui le Corti Islamiche hanno detenuto il potere in Somalia, gli atti di pirateria sono calati. Ma dopo l'intervento dell'Etiopia sono ripresi. È la terra che controlla il mare e non viceversa. La mancanza di un'autorità effettiva rende impossibile il controllo delle acque costiere e il governo transitorio della Somalia (Transitional Federal Government, TFG) non gode di effettività. La situazione è appena migliore nell'ex-Somalia britannica (Puntland).

Le due organizzazioni internazionali interessate alla repressione della pirateria sono l'Organizzazione marittima internazionale (International Maritime Organization, IMO) e l'Organizzazione delle Nazioni Unite.

La prima è competente solo per gli aspetti marittimi della pirateria, mentre la seconda ha poteri globali, che investono anche la terraferma.

L'IMO ha promosso varie riunioni degli stati della regione (Aden, Corno d'Africa, Africa Orientale). Nella riunione di Gibuti del 29 gennaio 2009 è stato adottato un Codice di condotta per la repressione degli atti di pirateria e di rapine a mano armata contro navi (piracy and armed robbery). Il Codice, che è aperto alla firma di 21 stati della regione, prevede la possibilità di istituire operazioni congiunte, un sistema di focal points e centri di informazione regionali e l'impegno ad adottare norme interne per la repressione degli atti di pirateria.

<sup>14</sup> Da N. Ronzitti, *La lotta alla pirateria al largo delle coste della Somali e nell'Oceano Indiano*, Osservatorio di politica internazionale – Note di analisi n. 15, 10 marzo 2009

Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (CS) ha adottato una serie di risoluzioni nel 2008 – N. 1814, 1816, 1831, 1838, 1846, 1851 – per reprimere gli atti di pirateria e di rapina a mano armata al largo delle coste della Somalia. Si poneva il problema di entrare nelle acque territoriali somale da parte delle navi da guerra straniere in funzione antipirateria e per la scorta alle navi del World Food Program (WFP). Secondo il diritto internazionale, si può entrare nelle acque territoriali altrui con il consenso dello stato costiero. Ma il consenso, per essere valido, deve essere dato dal governo effettivo del territorio. L'autorizzazione del CS supplisce alla mancanza di effettività del TFG.

L'autorizzazione non è però indiscriminata. In primo luogo essa è a tempo (6 mesi, poi rinnovata per 12 mesi dalla risoluzione 1851); in secondo luogo vale per quegli stati che cooperano con il TFG.

Da notare che la Cina e altri paesi del movimento dei non allineati membri del CS hanno affermato, nel momento dell'adozione delle risoluzioni che estendevano la lotta alla pirateria nelle acque territoriali somale, che l'autorizzazione ad entrare nelle acque territoriali somale non costituiva un precedente per mutare il diritto internazionale del mare relativo alla repressione della pirateria. È da notare che la risoluzione 1851 estende l'autorizzazione anche ad operare in terraferma, per distruggere le basi dei pirati.

Su iniziativa degli Stati Uniti, è stato istituito un Gruppo di contatto sulla base della risoluzione 1851 (Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia, Cgpcs), diviso in quattro gruppi di lavoro. L'Italia ne fa parte ed ha partecipato alla prima riunione del 14 febbraio. Presso l'IMO si sono riuniti il Gruppo di Lavoro presieduto dal Regno Unito (24-25 febbraio) e quello presieduto dagli Stati Uniti (26-27 febbraio).

#### LE MISSIONI ANTIPIRATERIA NELL'OCEANO INDIANO

L'Oceano indiano è da tempo affollato di navi in funzione antipirateria. Oltre alle missioni multinazionali di cui si dirà, sono presenti nell'area Cina, India e Russia, cui si è recentemente aggiunto Singapore.

La NATO ha operato nella zona con lo Standing Nato Maritime Group 2, composto da Germania, Grecia, Italia, Regno Unito, Turchia e Usa, sotto comando italiano (contrammiraglio Giovanni Gumiero imbarcato sul Durand de La Penne). La missione, decisa dai Ministri della Difesa nella riunione di Budapest il 9 ottobre 2008, è terminata il 12 dicembre 2008. Secondo quanto stabilito dai Ministri della Difesa nella riunione informale di Cracovia del 19 febbraio 2009, una nuova missione Nato dovrebbe partire in primavera.

Attualmente opera al largo del Corno d'Africa la missione Atalanta, sotto comando dell'Unione Europea, divenuta operativa il 13 dicembre. La missione, che è da inquadrare nella Politica europea di sicurezza e difesa (PESD), è stata decisa con un'azione comune del Consiglio il 19 settembre 2008



(2008/749/PESC) adottata a termini del Titolo V del Trattato UE.

Le azioni militari dell'UE non sono una novità; ciò che è nuovo è il dislocamento di una missione navale. Nelle sue conclusioni, il 26 maggio 2008, il Consiglio aveva espresso preoccupazione per gli attacchi pirateschi che mettevano in pericolo il soccorso umanitario del WFP.

L'azione comune dell'UE è stata preceduta da una serie di atti, con cui ne è stata studiata la fattibilità: richiesta del Consiglio al Segretario Generale del Consiglio e alla Commissione di studiarne la fattibilità alla luce delle conclusioni del Consiglio del 26 maggio 2008; approvazione da parte del Consiglio, il 5 agosto 2008, del crisis management concept per contribuire ad attuare la risoluzione 1816 (2008) del CS.

Il controllo politico e strategico della Missione è affidato al Comitato politico e di sicurezza (COPS), che dovrà prendere tutte le decisioni secondo quanto disposto dall'art. 25, par. 3, del Trattato UE. Viene istituita una Cellula di coordinamento e il Chairman del Comitato Militare fungerà da punto di contatto con il Capo della Cellula. I contatti con le Nazioni Unite, l'Unione Africana e l'IMO sono invece assicurati dal Segretario-Generale/Alto Rappresentante per la politica estera. A livello operativo, i contatti con altri attori esterni, come le compagnie di navigazione, il WFP e altre forze presenti nell'area sono tenuti dal Capo della Cellula di coordinamento.

Il 18 novembre 2008, il COPS ha nominato come comandante dell'operazione il commodoro greco Antonios Papaioannou, mentre il 10 novembre il Consiglio con un'azione comune (2008/851/PESC) ha precisato il mandato della missione: proteggere le navi del WFP; proteggere, se necessario, altre navi; sorvegliare le acque al largo della Somalia, incluse quelle territoriali; prendere le misure necessarie, incluso l'uso della forza, per prevenire e porre fine agli attacchi dei pirati; arrestare, tenere in custodia i pirati in vista del loro trasferimento a un tribunale appropriato; tenere i contatti con gli Stati e le altre forze navali operanti nella regione.

Il Comando a terra è stato affidato al Contrammiraglio del Regno Unito Phillip Jones ed è stato stabilito che il Quartier Generale sia posizionato a Northwood, Regno Unito. Con decisione dell'8 dicembre ("2008/918/PESC), il Consiglio ha stabilito il lancio immediato della missione ed ha autorizzato il Comandante della Missione Atalanta a rilasciare l'ordine di attivazione.

Attualmente partecipano alla missione Francia, Germania, Grecia e Regno Unito. La Spagna ha annunciato la propria partecipazione. Italia e Olanda dovrebbero partecipare in un secondo tempo.

Nell'area incrociano altre due missioni: la Joint Task Force 150 e la Joint Task Force 151. La prima è una forza multinazionale che fa parte di Enduring Freedom, dedicata alla lotta contro il terrorismo, ma che, all'occorrenza, potrebbe essere impiegata in funzione antipirateria. L'area di operazione è molto ampia (Golfo di Aden, Golfo di Oman, Golfo Persico, Oceano Indiano). La seconda,

sotto comando Usa, ha la propria base in Bahrain ed è composta di sole tre navi, di cui una nave appoggio.

La NATO, in quanto tale, non è più presente, ma lo sarà di nuovo tra breve. Potrebbe anche utilizzare navi di paesi membri che compongono la Joint Task Force 150 e la Joint Task Force 151 o addirittura la missione Atalanta. I meccanismi decisionali NATO sono più agili di quelli dell'UE e la NATO potrebbe usare le navi per una singola operazione, specialmente se appartenenti ad un paese in cui non sia necessaria un'espressa approvazione del parlamento nazionale. Inutile dire che una prospettiva siffatta, qualora fosse realizzata, metterebbe in crisi la missione Atalanta e per evitare questo pericolo sarebbe opportuno pensare ad un efficiente meccanismo di consultazione tra l'UE e la NATO.

### **Missione EUBAM Rafah**

La missione EU BAM Rafah (European Union Border Assistance Mission on the Gaza-Egypt Border-Crossing) è stata istituita con l'Azione comune del Consiglio del 25 novembre 2005.

Tale nuovo impegno europeo scaturisce da un'intesa siglata il 15 novembre 2005 tra l'Autorità Palestinese ed Israele, che comprende due accordi denominati "Agreement on Movement and Access" e "Agreed Principles for Rafaj Crossing", al momento applicabile solo al confine Gaza-Egitto, ma suscettibile in futuro di applicazione a tutti gli accessi alla Striscia e da e per la West Bank.

La missione è volta ad assistere le Autorità Palestinesi nella gestione del valico di Rafah (Rafah Crossing Point – RCP) con l'Egitto, riaperto il 25 novembre 2005, dopo essere stato chiuso all'atto del disimpegno israeliano dall'area. Il contingente ha compiti di monitoraggio e assistenza presso il valico, nonché di istruzione della polizia locale destinata al controllo, al fine di garantire il rispetto degli accordi e lo sviluppo progressivo della Road Map.

La missione, di cui è stata inizialmente prevista una durata di un anno, è stata successivamente prorogata al 24 novembre 2008. E' previsto che il contingente, non armato, sia composto complessivamente da circa 70 unità provenienti da Paesi dell'UE e che risieda nella vicina città di Askelon, in Israele.

Dal 14 marzo 2006, il Comandante della missione europea in Gaza attuava, per motivi di sicurezza e su disposizione delle autorità israeliane, la temporanea sospensione dell'attività di controllo del valico di Rafah, limitazioni (imposte da Israele) al movimento dei monitors ed il trasferimento del personale presso Ashkelon (Israele). Il valico veniva riaperto il 25 agosto 2006, mentre il 9 maggio 2007 veniva decisa la sospensione delle attività di monitoraggio del valico. Dal 13 giugno 2007 il valico è stato nuovamente chiuso.

Da quella data gli osservatori della missione presenti ad Ashqelon mantengono una piena capacità operativa che consentirebbe la riattivazione

della propria attività qualora si decidesse la riapertura del valico.

La missione attualmente impiega 2 unità italiane dell'Arma dei carabinieri su un totale di 22 unità appartenenti a nove paesi

### **Missione EUPOL Afghanistan**

Nel quadro del processo di riforma della polizia afgana, il Consiglio dell'Unione europea ha predisposto, con l'azione comune 2007/369/PESC del 30 maggio 2007, un'attività di pianificazione connessa alla iniziativa PESD denominata European Police Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN).

La missione ha il compito di favorire lo sviluppo di una struttura di sicurezza afgana sostenibile ed efficace, in conformità agli standard internazionali. Tale iniziativa è finalizzata allo svolgimento delle attività di monitoring, training, advising e mentoring a favore del personale afgano destinato alle unità dell'Afghan National Police (ANP), e dell'Afghan Border Police (ABP). Essa prevede, per l'Italia, lo schieramento di uomini dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza. Attualmente sono presenti 12 carabinieri e 4 unità della Guardia di finanza.

La missione ha sede a Kabul (organismo di direzione) ed è previsto che operi a livello sia regionale (presso i 5 Comandi regionali della Polizia nazionale afgana) sia provinciale (presso i PRT).

Nel corso della riunione del Consiglio UE affari generali e relazioni esterne, tenutasi a Bruxelles il 26 maggio 2008, i ministri degli Esteri dei ventisette Paesi hanno deciso di raddoppiare da 200 a 400 il numero degli effettivi della missione.

La missione attualmente impiega 23 unità italiane.

### **Missione EULEX Kosovo**

Il 16 febbraio 2008 il Consiglio dell'Unione europea ha deciso il lancio di EULEX Kosovo, la missione dell'Unione europea sullo Stato di diritto in Kosovo, istituita con l'Azione comune 2008/124/PESC del Consiglio del 4 febbraio 2008.

EULEX opera nella cornice della risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU 1244 del 10 giugno 1999 (la stessa che ha istituito la missione UNMIK), con la quale si è decisa la presenza in Kosovo di una amministrazione civile internazionale incaricata, in una fase finale, di supervisionare il trasferimento dell'autorità dalle istituzioni kosovare provvisorie a istituzioni create in base a un accordo politico, nonché il mantenimento dell'ordine pubblico con l'istituzione di forze di polizia locali ottenuto dispiegando, nel frattempo, personale internazionale di polizia.

L'obiettivo centrale di EULEX è assistere e supportare le autorità kosovare nell'area dello Stato di diritto, con specifico riguardo ai settori di polizia, giudiziario e doganale. La missione, pertanto, sostiene le istituzioni, le autorità giudiziarie e i servizi di contrasto kosovari nell'evoluzione verso la sostenibilità e

la responsabilizzazione, supportando lo sviluppo e il rafforzamento dei sistemi giudiziario, di polizia e doganale verso connotati di multiethnicità e indipendenza da ingerenze politiche, nonché favorendo l'adesione di tali sistemi alle norme riconosciute a livello internazionale e alle migliori prassi europee.

EULEX è una missione tecnica concepita come uno sforzo congiunto con le autorità kosovare, in linea con il principio della titolarità locale; essa assolve il proprio mandato mediante attività di monitoraggio, tutoraggio e consulenza nei settori di polizia, giudiziario e doganale. La missione ha, inoltre, alcuni limitati poteri correttivi nel settore dello stato di diritto, in particolar modo per investigare e perseguire i crimini più gravi. In particolare, EULEX Police Component, che sarà composta da circa 1.400 agenti, assisterà la polizia kosovara nella costruzione di una polizia multiethnica libera da interferenze politiche; il mandato prevede la possibilità di utilizzare poteri correttivi.

EULEX Justice Component impegna circa il 300 persone, il 10% del totale dello staff della missione; di queste, una settantina sono impegnate nel sistema carcerario, oltre 40 sono giudici e circa 20 pubblici ministeri. Gli operatori della missione esercitano le loro funzioni secondo criteri oggettivi stabiliti dalla legge e operano in stretta collaborazione con gli omologhi locali con i quali condividono conoscenze ed esperienze.

Infine EULEX Customs Component che coopera con i programmi doganali dell'UE, effettua le attività di monitoraggio, tutoraggio e consulenza nel proprio settore di competenza avvalendosi di 27 operatori internazionali e di 19 nazionali che supporteranno il custom service kosovaro in un'azione volta ad agevolare il commercio legittimo e a contrastare quello illegale. E' guidato da Paul Acda.

La missione EULEX è la più vasta missione civile approntata nell'ambito della politica europea di sicurezza comune.

Il contingente della missione in regime di piena operatività sarà composto da circa 3.000 persone, di cui 1.900 unità di staff internazionale tra giudici, procuratori, funzionari di dogana e poliziotti (di cui circa 200 italiani) e 1.100 unità di staff locale.

La provvista finanziaria consiste di 205 milioni di euro per i primi sedici mesi; al budget contribuisce la maggior parte dei paesi dell'Unione europea cui si affiancano Norvegia, Svizzera, Turchia e Stati Uniti.

La struttura di EULEX è articolata in un quartier generale con sede a Pristina e uffici regionali e locali in tutto il Kosovo.

Il 7 febbraio 2008 l'ex generale francese Yves de Kermabon è stato nominato capo della missione EULEX; il 17 giugno il capo missione si è stabilito a Pristina.

Era previsto che EULEX divenisse pienamente operativa dopo un periodo di transizione, indicato in 120 giorni dal via libera da parte del Consiglio dell'Unione europea (16 febbraio 2008), durante il quale la missione Onu UNMIK avrebbe continuato a esercitare la propria autorità esecutiva. Il dispiegamento della missione ha subito, tuttavia, un rallentamento legato al complicarsi ulteriore del

quadro politico dopo la dichiarazione di indipendenza del Kosovo dalla Serbia (17 febbraio 2008). La questione si è concretizzata nell'opposizione della Russia, alleata della Serbia (per la quale l'indipendenza del Kosovo rappresenta una mutilazione della propria integrità territoriale), alla riconfigurazione della missione UNMIK proposta dal segretario generale dell'Onu, Ban ki-Moon, che il Consiglio di Sicurezza, riunito il 20 giugno, non ha votato.

Dalla seconda metà di settembre il ritmo di dispiegamento del personale dello staff ha avuto un'accelerazione che dovrebbe portare a un centinaio a settimana il numero degli arrivi di operatori.

La missione attualmente impiega 50 unità italiane

### **Missione EUPOL COPPS**

La missione EUPOL COPPS (European Union Police Mission for the Palestinian Territories), è stata istituita dal Consiglio europeo con l'azione comune 2005/797/PESC del 14 novembre 2005. La missione ha una durata prevista di tre anni.

Lo scopo della missione è quello di contribuire all'istituzione di una struttura di polizia sotto la direzione palestinese. A tal fine EUPOL COPPS assiste la polizia civile palestinese nell'attuazione del programma di sviluppo e fornisce ad essa assistenza e sostegno; coordina e agevola l'assistenza dell'UE e degli Stati membri; fornisce consulenza su elementi di giustizia penale collegati alla polizia.. La missione attualmente impiega una unità italiana.