



# UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI MESSINA

FACOLTA' DI SCIENZE POLITICHE

CORSO DI LAUREA IN SCIENZE INTERNAZIONALI

---

## **La politica estera europea in sicurezza nella crisi del mondo unipolare**

Tesi di Laurea di:

CONCETTINA BLEFARI

Matr. 305380

Relatore:

Chiar.mo Prof. ANTONINO ANASTASI

---

**ANNO ACCADEMICO 2010-2011**

---

*A mio Padre e mia Madre, miei Magistri Vitae,  
Al loro amore assoluto e sconfinato,  
Va la mia immensa gratitudine  
Per questo mio percorso di studi,  
Con l'umile pretesa di aver reso fieri i loro sguardi.*

*Ai miei cari Enzo e Filippo,  
miei pilastri di vita,  
per la forza, il coraggio, e la pazienza  
con cui mi hanno sostenuta ed amata  
fino alla fine di questo mio cammino,  
con l'assoluta certezza di una vita futura insieme.*

*A Mariangela e Carlo,  
alla dolcezza dei loro sorrisi e alla gioia dei loro occhi,  
preziosi ingredienti per questo mio traguardo  
raggiunto pur tra mille difficoltà:  
che possa essere io per loro  
un valido esempio di forza e determinazione nella vita.*

*A tutti coloro che hanno collaborato  
per la riuscita di questo mio importante obiettivo,  
per l' assoluta fiducia in me riposta.  
A voi va la mia immensa gratitudine.*

**A VOI TUTTI VA LA MIA TESI.**

## Indice

<b>Premessa</b> .....	8
<b>CAPITOLO I</b> .....	11
<b>LA SICUREZZA DELL' EUROPA NELLA GUERRA FREDDA</b>	
<b>I.1</b> I Paesi d' Europa e gli Stati Uniti: le loro risposte al " <i>Male comune</i> " .....	11
<b>I.2</b> La Comunità Europea di difesa e le sue contraddizioni. .....	20
<b>I.3</b> Le altre vie per la sicurezza economica e militare: dalla Cee, Euratom all' Atto unico europeo.....	31
<b>I.4</b> La difesa dell' Europa: la Nato e l' Ueo.....	39
<b>CAPITOLO II</b> .....	53
<b>LA RICERCA DELL' IDENTITA' EUROPEA DOPO IL 1989.</b>	
<b>II.1</b> I fattori dell' instabilità internazionale dopo il 1989 .....	53

<b>II.2</b> Le insicurezze dell' Europa e la sua ricerca d'identità. .....	73
<b>II.3</b> L' identità istituzionale dell'Europa: dal trattato sull'Unione Europea di Maastricht ad Amsterdam.....	83
<b>II.4</b> I progressi di fine millennio: da Colonia a Nizza.....	99
<b>II.5</b> L' identità strategica dell' Europa: sicurezza e difesa.....	105
<b>III CAPITOLO.....</b>	<b>115</b>
<b>L' EUROPA DOPO L' 11 SETTEMBRE 2001.</b>	
<b>Introduzione.....</b>	<b>115</b>
<b>III.1</b> L' Europa e la sfida al terrorismo storico e contemporaneo. .....	118
<b>III.2</b> Gli "11 Settembre Europei.".....	131
<b>III.3</b> " <i>La Sindrome dell'Insicurezza</i> " della Politica Estera Europea. .....	140
<b>III.4</b> Gli Stati Uniti e la Nato dopo l' 11 Settembre.....	153

<b>IV CAPITOLO.....</b>	<b>163</b>
<b>LO SPAZIO EUROPEO, MISURE E CONTROMISURE AL TERRORISMO INTERNAZIONALE.</b>	
<b>IV.1</b> La PESC - Le iniziative dopo l' 11 settembre.....	163
<b>IV.2</b> Le “novità” del Trattato di Lisbona.....	171
<b>V CAPITOLO.....</b>	<b>189</b>
<b>LA PESC E IL RESTO DEL MONDO...</b>	
<b>V.1</b> Il caso Libico e i regimi del Terrore. Opinioni correnti a confronto .....	189
<b>V.2</b> La PESC e la minaccia terroristica: uno sguardo al futuro.....	206
<b>-Considerazioni conclusive: Obiettivi e scenari futuri per la Politica Estera Europea.....</b>	<b>209</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>214</b>
<b>RIVISTE CONTEMPORANEE.....</b>	<b>221</b>
<b>SITOGRAFIA.....</b>	<b>224</b>

## **PREMESSA**

*Ma cosa è la Politica Estera Europea?*

Quanta, e quale, la sua influenza nella vita internazionale?

Si dice che questa sia irrilevante o, al più, modesta; e le recenti crisi internazionali lo confermano, almeno sotto certi aspetti, suscitando una preoccupazione che è tanto maggiore quanto più pericolosa appare la scena internazionale. Per comprendere le ragioni di questa assenza e ragionare sulla possibilità che venga colmata, occorre riflettere sul modo in cui è avvenuta l'integrazione europea nelle questioni di politica estera, sicurezza e difesa sin dagli albori della sua nascita con la Ced, per poi proseguire nella sua evoluzione di Pesc e Pesd dei nostri giorni. Il ruolo internazionale dell'Unione europea, infatti, dipende dalle condizioni del presente così come dalle vie che essa ha imboccato nel passato, e da come operano sulle prime i fattori che hanno contribuito a spianare le seconde.

Le pagine che seguono analizzano gli sviluppi e i risultati dell'integrazione europea in queste materie leggendoli al crocevia della competizione fra i paesi europei e della competizione nel sistema internazionale nel suo complesso, con particolare attenzione all'intrinseca e storica alleanza americana talvolta lineare ora tortuosa, e con

le sfide che esso ha posto. Nonostante la monolitica minaccia sovietica nella guerra fredda, con il conseguente fallimento della Ced, L'Europa si è sentita *Sicura* sotto l'ala americana, per poi affrontare un periodo di profonda instabilità nel post 1989, nel quale sebbene abbia raggiunto i più alti risultati in politica estera, è alla ricerca continua e costante di una sua propria identità cercando di staccarsi ma senza grossi risultati dalla Nato; e in ultimo il periodo di crisi del mondo unipolare, generato dalla crisi statunitense, che porta il continente Europeo verso una profonda *Sindrome dell' Insicurezza* del dopo-2001, ove si misura con le sempre più temute sfide al terrorismo internazionale.

Seguendo questo filo, di sfida in sfida, si cercherà di mostrare come la pressione internazionale abbia influenzato la propensione dei paesi europei a unirsi in forme più o meno strette di integrazione nelle questioni di sicurezza, giungendo a sostenere che nell'attuale contesto, come il recentissimo caso libico lo dimostra, l'Europa mostra sempre più maggiori difficoltà di coordinazione e compattezza tra gli stati membri. Sarebbe così la competizione fra gli stessi paesi europei l'ostacolo maggiore verso una più compiuta integrazione.

*Europa Potenza civile o in un futuro Superpotenza plurale?*

Quale alternativa sia preferibile dipende in grande parte da come ci si raffigura la vita internazionale del futuro e da quanto si ritiene

importante che Europa e America, più vicine fra loro che ciascuna di esse a ogni altro paese del globo, contribuiscano assieme a mantenerla ordinata e pacifica.

PDF Create! 6 Trial  
www.nuance.com



## **CAPITOLO I**

### **LA SICUREZZA DELL' EUROPA NELLA GUERRA FREDDA.**

#### **I.1 I Paesi d' Europa e gli Stati Uniti: le loro risposte al “Male Comune”.**

L' esplosione della bomba atomica ne fu il più grande ecc. e finalmente nell'agosto 1945 ebbe termine quello che fu destinato ad essere sino ai nostri giorni come l'ultimo grande conflitto mondiale. L' esperienza della carneficina rimane senza limiti geografici e umani e sin da subito il sogno roosveltiano ed europeo convergono nella medesima direzione: costruire un nuovo ordine internazionale stabile e pacifico. Quel sogno, discusso dal presidente americano con Stalin e Churchill già durante il conflitto, portò a San Francisco, il 26 giugno 1945, alla nascita dell' ONU: un'organizzazione universale dedicata a mantenere la pace e la sicurezza e che non avrebbe sofferto della debolezza della Società delle Nazioni. In tal senso convergeva anche il sogno dell' Europa unita: l' idea che vedeva nell' integrazione politica dei paesi europei una via per il progresso economico e sociale ma, anche, per rendere pacifica la regione nella quale erano esplose due guerre mondiali nell' arco di trent'anni; lo

strumento politico per risolvere i conflitti internazionali in Europa e, quindi, nel mondo.

Correva l'anno 1929 allorché il ministro degli esteri francese, Aristide Briand, presentava all'assemblea della Società delle Nazioni un progetto per la costruzione di un'Europa federale di stati sovrani che prevedeva l'unificazione monetaria del continente. Da allora i movimenti europeisti si intensificarono sino a convergere verso due grandi visioni politiche di fondo: la visione sopranazionale e la soluzione funzionale. I primi puntavano all'unificazione politica dell'Europa tramite la costruzione di una cornice istituzionale sovraordinata agli stati membri. Solo tramite questa soluzione che nella sua versione più idealista comprendeva degli organismi comuni con competenze effettive che li rendessero autonomi dai singoli stati, sostenevano i fautori della visione sopranazionale avrebbe permesso di organizzare la politica del continente e di risolvere i problemi politici ed economici del dopoguerra. A tale concetto appartiene l'analisi di Altiero Spinelli secondo il quale col pieno superamento degli stati ossia della sovranità degli stati, si poteva giungere alla costruzione degli Stati uniti d'Europa e in seguito degli "Stati uniti del mondo".<sup>1</sup> I fautori della visione funzionale invece

---

<sup>1</sup> Cit. Altiero Spinelli, *Il Piano di lavoro del partito d'azione*, in "Quaderni d'Italia", Milano, ottobre 1944, p.6

propendevano per una soluzione che mantenesse il più intatta possibile la sovranità e l'indipendenza degli stati europei.

I paesi europei uscirono prostrati dalla seconda guerra mondiale e le devastazioni del conflitto non fecero distinzione tra vincitori e vinti, anche se la porzione centro-orientale del continente, dove era avvenuto lo scontro fra le truppe tedesche e sovietiche, fu quella più spaventosamente colpita. La fine delle ostilità, dunque, poneva prima di tutto il problema di restituire ai cittadini sopravvissuti al conflitto condizioni di sussistenza materiale dignitosa: di restituire loro la sicurezza economica e, cioè la sicurezza dal bisogno. Gli Stati Uniti tentavano di mantenere il monopolio della nuova risorsa cruciale nella politica internazionale e l'Unione Sovietica cercava di aumentare la sua influenza nelle zone che considerava strategiche per la propria sicurezza, costruendo attorno a sé un cerchio di stati satelliti sottoposti rigidamente al suo controllo. L'Onu, in tutto questo, si dimostrava impotente, bloccata proprio dal meccanismo decisionale che avrebbe dovuto conferirle efficacia: il potere di veto in seno al suo organo esecutivo, il Consiglio di Sicurezza, cui l'Unione Sovietica fece ricorso per dieci volte nel solo 1946. La Germania era il nodo nel quale si intrecciavano i fili di questo intrico di problemi. Essa era, prima di tutto e allo stesso tempo, la posta in gioco e il terreno del confronto fra i paesi occidentali e

l'Unione Sovietica. Lo schieramento che avesse ottenuto il controllo completo del suo territorio avrebbe conquistato le chiavi del continente, poiché l'equilibrio di potenza si sarebbe spostato nettamente in suo favore. In assenza di un accordo su come gestire l'ordine internazionale del dopoguerra, perciò, essa rimaneva occupata, divisa e oggetto di pretese inconciliabili. In questo quadro, una seria minaccia si poneva alla sicurezza militare dei paesi europei: le forze occidentali non sarebbero state sufficienti a reggere l'onda d'urto di un attacco sovietico. All'indomani della seconda guerra mondiale, dunque, la sicurezza dei paesi europei si giocava su due fronti strettamente connessi fra loro. Da un lato, la necessità di una pronta ricostruzione economica che potesse alleviare gli stenti della popolazione; dall'altro, la difesa dall'Unione Sovietica.

In entrambi i casi gli europei avevano un assoluto bisogno di risorse finanziarie da investire per far ripartire gli ingranaggi dell'economia e per approntare una macchina militare efficace. Di quelle, però erano quasi completamente sprovvisti.

I paesi europei in realtà cercarono sin da subito una soluzione al problema della loro sicurezza militare. Dapprima Francia e Gran Bretagna si unirono in un'alleanza difensiva firmando nel marzo 1947 il trattato di Dunkerque che in seguito si allargò ai paesi del Benelux, portando alla firma del trattato di Bruxelles, il 17 marzo 1948.

Come il primo, esso era esplicitamente in funzione antitedesca e stabiliva una clausola automatica di mutua difesa: in caso di attacco contro uno dei firmatari, tutti gli altri avrebbero preso immediatamente le armi in suo sostegno. Nell'aprile 1948, allora, nasceva l'organizzazione per la difesa dell'unione occidentale: un'organizzazione dotata di un Consiglio consultivo per discutere periodicamente le minacce alla pace, di un Comitato militare permanente che elaborasse i piani della difesa comune e di uno Stato maggiore che comandasse le forze disponibili in caso di conflitto.<sup>2</sup>

In realtà gli Stati Uniti temevano, a ragione, che né Francia né Gran Bretagna avrebbero davvero potuto fermare i sovietici in caso di conflitto aperto. In queste condizioni l'aiuto decisivo venne dai soli che potevano offrirlo: gli Stati Uniti. Questi si lasciarono coinvolgere sempre più negli affari del continente rispondendo alle esplicite pressioni europee. Dapprima, nel marzo 1947, con la definizione della dottrina Truman che poneva la lotta contro «i semi del totalitarismo» fra le priorità della politica estera americana e portò ad aiuti economici in funzione anticomunista in alcune zone di crisi, come Grecia e Turchia. In seguito, fra il giugno 1947 e l'aprile 1948, con l'elaborazione di un vastissimo

---

<sup>2</sup> A. Varsori, *Il Patto di Bruxelles (1948): tra integrazione europea e alleanza atlantica*, Roma Bonacci, 1988.

programma finanziario, il Piano Marshall. Infine, con la disponibilità a soccorrere militarmente l'Europa in caso di attacco sovietico e, cioè, a costruire un sistema di difesa occidentale allargato. Il Piano Marshall fu molto importante per il perseguimento di un obiettivo di fondo della politica estera americana del dopoguerra: promuovere l'integrazione europea come tassello strategico del nuovo ordine internazionale. La gestione multilaterale, invece che bilaterale, degli aiuti economici americani, avrebbe favorito l'integrazione economica fra i paesi europei, creando fra loro legami sempre più stretti e costosi da recidere. Allo stesso tempo, così, il processo di integrazione avrebbe contrapposto un solido baluardo all'espansionismo sovietico, riconciliato i paesi europei, Francia e Germania sopra tutti gli altri, e avvicinato il momento in cui gli Stati Uniti avrebbero potuto ridurre il proprio impegno finanziario e militare in Europa. In effetti, l'Organizzazione europea per la cooperazione economica (Oece), creata il 5 giugno 1948 per applicare il Piano assieme alla sua controparte americana, divenne un efficace propulsore dell'integrazione economica europea, facilitando la strada verso la riduzione delle barriere doganali e la costruzione di un'estesa area di libero commercio. L'Oece offrì una sede importante per la collaborazione economica fra i paesi europei, ma occorrevano passi ben diversi per affrontare le sfide politiche e militari che

rimanevano sul campo. Prima fra tutte si pose la questione tedesca: le miniere della Ruhr erano il più ricco giacimento di carbone d' Europa e ciò le rendeva una zona di importanza strategica.

Da un lato, era indispensabile metterle al servizio della ricostruzione economica del continente; dall'altro, esse erano la risorsa naturale che aveva permesso alla Germania di divenire una grande potenza industriale e militare nel passato e, perciò, ne andava controllato lo sfruttamento per impedire che potessero tradursi nuovamente in potenziale bellico. Su entrambi i fronti i singoli paesi europei potevano fare ben poco agendo in modo unilaterale e, infatti, la diplomazia occidentale cercava con ansia il modo per risolvere una questione che stava al cuore geografico, economico, politico e militare dell'Europa. Quel modo venne trovato dal convinto europeista Jean Monnet e dal suo gruppo di stretti collaboratori, che il ministro degli Esteri francese Robert Schuman mise al lavoro per sviluppare l'idea di costituire un'autorità sopranazionale responsabile della gestione e pianificazione della produzione delle miniere di carbone e ferro europee. Il controllo sopranazionale del carbone e dell'acciaio avrebbe reso concretamente difficile il risorgere della competizione tra Francia e Germania, stabilendo fra i due paesi un clima di fiducia; e avrebbe tolto a tutti gli altri la possibilità di appropriarsi dei mezzi per farsi la guerra.

Il progetto era ambizioso ma nutrito di un pragmatismo, che si sperava avrebbe convinto la Gran Bretagna a dimenticare la propria opposizione verso gli organismi sopranazionali. Ciò, tuttavia, non accadde. Alle tradizionali perplessità britanniche, infatti, si aggiunsero serie ragioni economiche e di politica interna. Il Piano suscitò anche le perplessità dell'Olanda, non lontane da quelle della Gran Bretagna, e degli stessi industriali dell'acciaio francesi, che temevano di dovere andare incontro a tagli produttivi. Ma gli ostacoli più grossi erano ormai rimossi e il 5 giugno 1950, Francia, Germania, Italia e i paesi del Benelux annunciarono la decisione di istituire un'Alta autorità sopranazionale. Il 18 aprile dell'anno seguente sarebbe stato firmato il trattato che istituiva la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Ceca), dando anche vita agli organismi che dovevano farla funzionare.

La Ceca avrebbe rappresentato un passo avanti di importanza fondamentale sia per la costruzione dell'ordine politico in Europa sia per l'integrazione dei paesi europei. Monnet e i suoi collaboratori, infatti, speravano che essa divenisse un nucleo duro che potesse espandersi sempre più conducendo, nel lungo periodo, verso una vera integrazione politica dell'Europa. Quell'obiettivo era però del futuro, mentre nel presente rimaneva il problema enorme degli armamenti che la Germania ovest, in quanto paese sovrano, avrebbe potuto possedere. Da questo punto di vista, la storia della Ceca si



intersecava con quella delle organizzazioni destinate a produrre sicurezza militare in Europa. Prima di tutto, quindi, con la storia della Nato.<sup>3</sup>

L' aiuto degli Stati Uniti si rivelò decisivo per l' Europa non solo in campo economico, ma soprattutto in campo militare per contrastare l' offensiva sovietica.

Il 4 aprile 1949, dodici paesi occidentali sottoscrivevano a Washington l' impegno a difendersi a vicenda, in caso il territorio di uno di loro fosse stato aggredito, e a collaborare in campo economico e sociale. Il Patto atlantico rappresentò un passo decisivo nella formazione di un compatto blocco occidentale poiché stabiliva il principio fondamentale dell' indivisibilità della sicurezza occidentale: con il Patto, i paesi europei e l'America avevano convenuto che gli interessi che li univano erano così forti da rendere la minaccia a uno di loro una minaccia per tutti gli altri. I lavori del Consiglio atlantico del dicembre 1950 furono in gran parte dedicati a discutere il Piano Spofford, dal nome dell' avvocato che studiò per gli Stati Uniti un progetto che permettesse l' integrazione militare atlantica senza ostacolare quella europea. Il Piano Spofford ribadiva la necessità improrogabile di spostare a est la linea della difesa e, quindi, di integrare la Germania nelle forze alleate.

---

<sup>3</sup> Cfr. Clementi M., *L' Europa e il Mondo*, Il Mulino 2004, pp. 23-24.

I termini del Piano Spofford non conferivano di certo alla Germania uno statuto di parità, ma mediavano fra l'esigenza del riconoscimento e quella del controllo della Germania, senza vincolare il progetto all'approvazione della Ceca. Il piano riuscì ad ottenere il consenso interlocutorio della Francia e, così, il 1950 sembrava chiudersi con un importante passo avanti verso la costruzione di un sistema efficace di difesa atlantica.<sup>4</sup>

## **I.2 La Comunità Europea di difesa e le sue contraddizioni.**

Nel contempo in Europa sino alla prima metà del 1952 rimanevano attivi i lavori della conferenza di Parigi dove le potenze europee cercavano un accordo militare di mutua difesa tramite l'istituzione di una Comunità europea di difesa.

Finalmente, il 27 maggio 1952, la Conferenza di Parigi si chiudeva con la firma del trattato di Parigi con cui Francia, Germania, Belgio, Lussemburgo, Olanda e Italia istituivano la Ced. Limitandosi ai suoi aspetti essenziali, l'accordo mirava alla difesa dell'Occidente e voleva perseguirla, nel rispetto della Carta delle Nazioni Unite, integrando le risorse materiali e umane dei suoi membri grazie a un'organizzazione sopranazionale che

---

<sup>4</sup> Ibidem, p. 31.

avesse una propria personalità giuridica e, quindi, una voce propria nelle relazioni internazionali. La Ced sarebbe stata guidata, grazie a un apposito staff militare e civile, da 9 commissari rappresentativi dei membri da cui, però essi sarebbero stati indipendenti. La Commissione della Ced avrebbe deciso a maggioranza e, in attesa della costruzione di una struttura definitiva, avrebbe dovuto rispondere delle sue attività all'Assemblea della Ceca. Un Consiglio dei ministri, infine, era previsto per armonizzare le attività della Commissione con le politiche nazionali e un budget comune avrebbe permesso di finanziare l'esercito, il reclutamento, l'addestramento e i piani per l'impiego della forza militare sarebbero stati di competenza della Commissione. La Germania avrebbe fatto parte senza discriminazioni dell'esercito europeo, fornendo dodici divisioni ma alcune clausole ne avrebbero vincolato le scelte future, fra cui il divieto di costruire armi atomiche, chimiche e biologiche e di produrre in proprio mezzi aerei. Dal maggio 1952 all'agosto 1954 i governi ed i parlamenti europei discussero di moltissime questioni che andavano dalla coordinazione delle industrie belliche nazionali alla foggia dell'uniforme europea, ma le contraddizioni che subito emersero furono parecchie: il rapporto fra la Ced e la situazione internazionale, la sua natura sopranazionale e gli aggiustamenti economici conseguenti all'integrazione militare. La Comunità europea di difesa si basava sull'

assunto che gli stati firmatari fossero disposti a cedere una quota della propria sovranità nel settore nevralgico della sicurezza. A tal fine, l' art. 38 del trattato di Parigi, su cui aveva molto insistito il primo ministro italiano, Alcide de Gasperi, specificava che entro sei mesi dall' entrata in vigore della Ced si sarebbe dovuto completare il quadro istituzionale europeo costituendo una Comunità politica europea (Cpe). In tal modo, un vertice politico unitario avrebbe coordinato le questioni economiche soggette alla Ceca e quelle militari soggette alla Ced. Tuttavia solo l' Italia rimase una convinta sostenitrice della strada imboccata: col sostegno ad una Europa unita nel quadro atlantico le sarebbe scaturito un ruolo di partner affidabile e con la sicurezza degli aiuti americani ridotto le tensioni interne, riacquistando un ruolo di potenza nel quadro internazionale.<sup>5</sup> Per i paesi del Benelux l' idea di perdere la libertà di azione con una stretta integrazione europea rispetto a paesi come Francia, Italia o Germania ne ebbe la preminenza. Del resto, la loro sicurezza era già tutelata nel quadro atlantico. La natura sopranazionale di quella soluzione, poi, era proprio la ragione che rendeva impossibile la partecipazione dalla Gran Bretagna. La Francia, infine, si esprimeva sempre con maggiori riserve e le tensioni all' interno aumentavano per la paura del risorgere del militarismo tedesco.

---

<sup>5</sup> Cfr. B.Olivi, R.Santaniello, *Storia dell' integrazione europea*, Il Mulino 2005, pp. 25-26.

Da qui i tentativi con cui essa cercò di modificare il trattato, come l'assicurarsi un potere decisionale superiore a quello della Germania con lo sviluppo autonomo del potenziale nucleare e la pressione per attrarre nella Ced la Gran Bretagna. Nonostante i tentati compromessi di quest'ultima, la Gran Bretagna non poteva concedere ciò che sembrava oramai la vera richiesta della Francia: la piena partecipazione alla Comunità di difesa. La situazione si complicò ulteriormente con la posizione intransigente del generale de Gaulle che riteneva la Ced incapace di creare un esercito europeo, di assicurare il sostegno americano, di aumentare la sicurezza della Francia e la sua posizione nel mondo. La Francia, inoltre, temeva più degli altri membri per la propria competitività economica, già peggiorata dalla Ceca rispetto a quella tedesca e ora minata dalla natura sopranazionale della Ced, la cui Commissione avrebbe dovuto gestire in autonomia il 15% delle risorse totali versate dagli stati membri influenzandone i settori militari e produttivi ad esso connesso. Era pur vero che essa avrebbe potuto godere dei vantaggi derivanti dal divieto di produzione di armi, aerei e quant'altro della Germania, ma le industrie straniere ne avrebbero tratto il medesimo profitto.

Il 5 marzo 1953, nel pieno delle discussioni parlamentari, moriva Stalin, complicando ancor più la situazione: la scomparsa del dittatore sovietico,

infatti, poteva ridurre la tensione internazionale per portare a nuove forme di collaborazione, primo fra tutti l' accordo sulla questione tedesca. Per questa via, essa poteva rendere meno pressante l' esigenza della ratifica della Ced. Questo coacervo di tensioni e prospettive differenti offrì lo sfondo che permise all' instabilità politica francese di giocare una parte di primo piano nella vicenda della Ced. Il precario della Francia era cambiato numerose volte in quegli anni, le tensioni interne e internazionali avevano di molto ridotto il peso delle componenti federaliste e al momento cruciale non disponeva più di una maggioranza schierata a favore della Ced.

Nemmeno le forti pressioni degli Stati Uniti, che con la nuova amministrazione Eisenhower avevano comunicato al Consiglio della Nato di voler riesaminare le loro scelte politiche e dichiarato di voler subordinare gli aiuti militari per gli europei alla ratifica della Ced, servirono a mutare il destino del fallimento della Ced.<sup>6</sup>

Il 30 agosto 1954 si compì quello che fu chiamato "il crimine del 30 agosto": per la prima volta sulla base di una mozione procedurale il parlamento francese bocciava il trattato di Parigi, senza nemmeno averlo discusso e senza che il nuovo governo di Mèndes-France ne avesse posto la fiducia. La via europea alla sicurezza era stata chiusa portando con sé il

---

<sup>6</sup> Ibidem, p. 28-29.

progetto della Comunità politica europea. Nel panorama internazionale l' unica soluzione era quella atlantica che gli Stati Uniti imposero lasciando due sole alternative, l' inserimento della Germania nella Nato o un accordo di difesa senza la Francia. Nella conferenza di Londra del settembre 1954, un insieme di concessioni permise di invitare la Germania ad entrare ufficialmente nella Nato: gli Stati Uniti e la Gran Bretagna avrebbero continuato a mantenere proprie truppe sul continente, la Germania rinunciato a produrre armi nucleari chimiche e biologiche e la Francia avrebbe smesso di opporsi all' ingresso della Rft nella Nato. La nuova architettura della sicurezza occidentale si compì nella conferenza di Parigi: la durata della Nato divenne indeterminata, Germania e Italia furono invitate ad aderire al trattato di Bruxelles. Quest' ultimo fu coronato da una nuova organizzazione: l' Unione europea occidentale (Ueo) con i compiti di rendere compatibili le forze armate europee.

La sicurezza europea aveva ormai trovato la sua strada, anche se in modo paradossale ha finito per preferire la soluzione che proponeva il governo americano dal 1950 alla soluzione proposta dal governo francese.<sup>7</sup> La Ced era stata proposta dalla Francia per evitare l'ingresso della Rft nella Nato; quest'ultimo, però, era stato reso inevitabile dalla bocciatura francese della Ced. Alla Ced era sopravvenuta l'Ueo, che divenne così la gamba europea

---

<sup>7</sup> R.Aron, D. Lerner, *La Querelle de la Ced*, cit. pp. 1-19, Paris 1956.

della difesa alleata. Ma, dal momento che mancava di strutture militari integrate, budget comune, ministro della Difesa o degli Esteri, l'Ueo non poteva che essere subordinata alla Nato. Il vuoto aperto dal fallimento della Ced era stato colmato quanto alla difesa dall'Unione Sovietica, ma rimaneva intatto guardando all'integrazione dell'Europa.

I padri fondatori dell'Europa unita avevano immaginato di creare un triangolo istituzionale che portasse gli stati europei verso una sempre più stretta integrazione. La Comunità del carbone e dell'acciaio avrebbe gestito le risorse economiche cruciali, la Comunità europea di difesa avrebbe neutralizzato la competizione militare fra i paesi europei e contribuito alla difesa verso l'esterno, la Comunità politica europea avrebbe fornito il quadro per armonizzare la prima e la seconda con l'istituzione di organi unitari. Dei tre lati del triangolo, però, solo la Ceca divenne realtà. La via sopranazionale era in effetti una scelta difficile che avrebbe portato mutamenti vastissimi e radicali in ogni aspetto della vita dei paesi europei che non incontrava il pieno appoggio di tutti i governi europei. La Francia, in particolare, nutriva il ricordo di tre invasioni tedesche succedutesi in meno di un secolo, rendendo così inaccettabile il rischio di un nuovo militarismo tedesco. Quel timore si abbinò a manovre parlamentari e alla debolezza dell'esecutivo nel decretare il fallimento della Ced.



La storia della Ced, tuttavia, non può essere ridotta al voto del trenta agosto.

Al fondo dell' atteggiamento diplomatico della Francia nei lunghi mesi di gestazione della Ced, infatti, vi erano semi di resistenza verso la stessa evoluzione sia del sistema internazionale che dell'integrazione europea.

Per cogliere questi elementi di fondo conviene considerare l'atteggiamento della Francia verso il nemico dei paesi occidentali. In molte occasioni la Francia aveva cercato di riaprire il dialogo con l'Unione Sovietica sulla questione tedesca e, quindi, sull'ordine politico in Europa. Tutto sommato, essa non vedeva una differenza decisiva fra la minaccia tedesca e quella sovietica: la Germania rimaneva pur sempre al confine, mentre nessuno credeva alla prossimità di una aggressione militare dell'Unione Sovietica, che tuttavia la potenza atomica avrebbe prevenuto più efficacemente di qualsiasi divisione tedesca. Di qui venne la spinta francese per proteggere le condizioni della propria autonomia nucleare e, nel futuro, per procurarsela effettivamente.

Ma il non fare differenza fra il pericolo tedesco e quello sovietico indicava, nella sostanza, che la prospettiva francese sulle relazioni internazionali del dopoguerra non teneva pienamente conto della radicale modificazione del sistema internazionale in senso bipolare e rimaneva invece legata alla logica di azione multipolare del passato. Accettando la fusione del suo esercito con gli eserciti degli altri cinque paesi continentali, la Francia si legava più

strettamente ai suoi nemici di ieri che ai suoi alleati di ieri o di sempre. La Ced era per la Francia quello che più l'avrebbe allontanata dal passato, legandola alla Germania, la potenza che aveva sempre cercato di contenere, e contrapponendola alla Russia l'alleato di sempre. Ma questa preoccupazione non teneva conto che il fine della sicurezza francese andava perseguito con mezzi adeguati alla nuova situazione: una situazione in cui le relazioni internazionali sarebbero ruotate non attorno alla Francia o alla Germania, ma agli Stati Uniti e all'Unione Sovietica.<sup>8</sup>

Le scelte della politica estera francese ben presto si rivelarono errate e fallì il tentativo della Francia di riproporsi come grande potenza globale. In tal modo, la Nato diveniva più di un'alleanza tradizionale in Europa, ma meno di un'alleanza tradizionale al di fuori dell'Europa.<sup>9</sup> In Europa, essa rispondeva alla identica esigenza degli occidentali di fronteggiare la superpotenza nemica; al di fuori dell'Europa, dove quella esigenza comune lasciava spazio a interessi anche diversi, la Nato cedeva il passo alla superpotenza dalla quale traeva gran parte della sua forza: gli Stati Uniti, i soli fra gli occidentali che disponevano delle risorse per perseguire interessi su scala globale.

---

<sup>8</sup> Cfr. R.H. Raniero, *Storia dell'integrazione europea*, Roma, Marzorati, 1997, pp. 41-85.

<sup>9</sup> R. Aron, *Pace e guerra tra le nazioni*, Milano 1970, p. 13.

Per un verso, l' integrazione europea poteva essere vista come un modo per «mostrare la risolutezza occidentale verso la minaccia sovietica», e quindi era perfettamente congruente con la natura bipolare del nuovo sistema internazionale. Per un altro verso, come un mezzo «per dare all' Europa occidentale una voce indipendente dalle superpotenze»: per fare dell'Europa, cioè, una *terza forza* e, in tal modo, contrastare proprio la trasformazione in senso bipolare del sistema internazionale.<sup>10</sup>

La sola via per ottenere quest'ultimo obiettivo, però, era quella sopranazionale, dal momento che una effettiva forza sarebbe esistita solo al servizio di uno stato europeo guidato da un vertice unitario che potesse esprimere una politica estera comune, quindi, definisse gli obiettivi da perseguire con la forza europea. Ma proprio l'atteggiamento diplomatico che si opponeva allo schiacciamento delle relazioni internazionali sul rapporto fra Stati Uniti e Unione Sovietica, e cioè al bipolarismo, era il primo ostacolo per la costruzione di una terza forza che avrebbe forse potuto bilanciarlo. Anche questi fattori di fondo contribuirono a ridurre il grado effettivo dell'integrazione europea nel settore militare nell'immediato dopoguerra. Dalla prima metà degli anni '50, così, con il fallimento della Ced e la costituzione dell' Ueo, la difesa dell' Europa finì con l'essere un affare della Nato, la sola organizzazione che aveva tutte le

---

<sup>10</sup> G. Aybet, *The Dynamics of European Security Operations, 1945-91* New York, 2001, p. 2.

carte in regola per risolvere assieme le sfide incrociate del dopoguerra. Per dirla con le famose parole del suo primo segretario generale, l'inglese Lord Ismay, la Nato sarebbe riuscita a “tenere gli americani dentro, i sovietici fuori e i tedeschi sotto”.

### **I.3 Le altre vie per la sicurezza economica e militare: dalla Cee, Euratom all' Atto unico europeo.**

Sul piano dei rapporti politici e militari, dunque, gli europei facevano affidamento sulla Nato per proteggersi dall'Unione Sovietica, erano incapaci di incidere sul destino dei loro più prossimi vicini e gli Stati Uniti li stavano sostituendo nelle più importanti regioni prima sottoposte al loro controllo coloniale. L'ultimo evento di quegli anni, però, testimonia che essi mostrarono un maggiore dinamismo sul piano delle relazioni economiche. Sotto la spinta del Comitato d'azione per l'Europa unita fondato nel 1955 da Jean Monnet, Francia, Germania ovest, Italia e i paesi del Benelux giunsero a firmare, il 25 marzo 1957, i trattati di Roma, con cui istituivano la Comunità economica europea (Cee) e la Comunità europea per l'energia atomica (Euratom).

Con la prima, i firmatari davano vita a una cornice istituzionale che li portasse gradualmente verso un mercato comune, verso l'unione doganale e la libera circolazione delle persone, dei beni, servizi e capitali e li mettesse

in grado di coordinare le loro politiche economiche, in particolare nei settori agricolo, dei trasporti e delle politiche sociali e di antitrust. Con la seconda, essi mettevano in comune le risorse materiali e scientifiche per lo sfruttamento dell' energia nucleare. La Cee avrebbe funzionato grazie a un organismo sopranazionale, la Commissione, dedicata all' attuazione del trattato, e a un organismo intergovernativo, il Consiglio dei ministri, con il potere di deliberare secondo la regola dell' unanimità, perciò, concedendo agli stati membri un diritto di veto. Al loro fianco erano previste un'Assemblea parlamentare formata a partire dai parlamenti nazionali e una Corte di giustizia che dirimesse le controversie fra i paesi membri.

L' istituzione della Cee fu un passaggio molto importante per il processo di integrazione e diede un impulso notevole allo sviluppo e alla modernizzazione economica dei paesi europei. Le sue conseguenze sui loro rapporti non economici, tuttavia, furono ben minori poiché le politiche estera e di difesa furono escluse dalle materie che la Cee avrebbe dovuto regolare. Anche nel caso dell' Euratom, che doveva gestire risorse importantissime come quelle nucleari, gli effetti politici dell' integrazione economica rimasero trascurabili. Anzi, l' idea iniziale che i membri rinunciassero all' energia nucleare fu bocciata dalla Francia e il ruolo della nuova istituzione si ridusse al compito di trasferire i materiali fissili prodotti in comune all'

Ueo, che avrebbe poi dovuto smistarli ai paesi membri per programmi militari indipendenti.

Gli eventi che segnarono il 1956 e il 1957, insomma, indicano che i paesi europei stavano avviandosi ad affrontare in modo disgiunto le sfide alla loro sicurezza militare ed economica: nella sostanza, delegando la prima ad altri e collaborando in modo sempre più stretto fra di loro per perseguire la seconda. Avendo delegato agli Stati Uniti il compito di proteggerli dall'Unione Sovietica, i paesi europei diventarono una "comunità di sicurezza": un insieme di stati indipendenti che non ritengono possibile o conveniente il ricorso alla forza fra di loro e che, quindi, possono intraprendere sempre più stretti rapporti sociali ed economici senza temerne le conseguenze, fino ad arrivare all' integrazione.

Se il fare parte di una "comunità di sicurezza" rendeva impensabile il ricorso alla forza nei rapporti fra i paesi europei, esso non annullava le divergenze e diffidenze che li trattenevano dall' integrarsi politicamente e militarmente. La loro incapacità di difendersi da soli e di esprimere una politica estera comune, tuttavia, riducevano il loro ruolo nel sistema internazionale e la loro possibilità di rispondere con efficacia alle sfide che esso poneva. Ciò che essi dovevano fare, in una simile condizione, era il cercare di superare le loro divisioni trovando posizioni comuni e, cioè, parlare. Così, se nel campo delle relazioni economiche, la storia dell' integrazione europea dalla

metà degli anni '50 fino al crollo del muro di Berlino è fatta di progressi numerosi e significativi, anche se intermittenti, in termini politici essa è fatta del tentativo di costruire meccanismi di dialogo e concertazione che permettessero ai paesi europei di coordinare le loro politiche estere. E la storia del tentativo di costruire nuovamente, ma passo a passo, una Comunità politica europea. Nel corso della guerra fredda, i paesi europei discussero numerosi progetti di integrazione politica, giungendo a vari accordi l'ultimo dei quali fu l'Atto unico europeo (Aue): un trattato che, quanto all'integrazione politica e militare, riassumeva nella sostanza e codificava formalmente i risultati di 30 anni di negoziati. Se si confrontano le clausole dell' Aue con i precedenti accordi in tema di sicurezza e difesa, non si può non rilevare quanto tempo sia stato necessario per ottenere tanto poco. Prima di passare in veloce rassegna quei risultati, allora, conviene isolare i numerosi fattori che, intrecciandosi gli uni agli altri, hanno reso così difficile il procedere verso la costruzione di una politica estera e di sicurezza comune europea. Primo fra tutti, ovviamente, la frequente divergenza fra gli interessi nazionali dei membri, che rese difficile e talvolta impossibile giungere a posizioni comuni su problemi anche molto rilevanti della politica internazionale. Inoltre, la tensione non risolta fra le spinte sopranazionali e quelle intergovernative che, dalla costituzione della Cee, si presentò in due modi diversi. Per un verso, tramite la tradizionale

contrapposizione fra chi preferiva un minore o maggiore grado di integrazione politica. Per l'altro, tramite il problema degli organi ai quali ancorare le funzioni comuni che si andavano sviluppando e, cioè, della competizione fra gli organismi sopranazionali (come la Commissione della Cee) e quelli intergovernativi (controllati completamente dagli stati membri) nello svolgimento dei nuovi compiti che discendevano dai progressi della Cpe, ma anche di quelli già previsti dai trattati di Roma. Ancora, le ripercussioni che lo sviluppo di una volontà politica unitaria e, in prospettiva, di una capacità militare autonoma in Europa avrebbero causato sui rapporti atlantici, in particolare sul ruolo e l'efficienza della Nato. Infine, i problemi conseguenti al processo di allargamento della Cee che, aumentando il numero dei paesi membri, complicava ulteriormente le cose. E ciò in misura tanto maggiore quanto più i nuovi paesi modificavano gli equilibri di potere nella Comunità oppure erano portatori di interessi che erano difficilmente amalgamabili con quelli dei sei fondatori, come accadde per esempio con la Gran Bretagna, l'Irlanda e la Grecia. Tutti questi elementi erano ben presenti già nella prima fase della nuova Cpe, che vide protagonista incontrastato Charles de Gaulle. Se nel passato de Gaulle si era opposto all'Europa unita in nome della grandezza francese nel mondo, ora se ne faceva promotore proprio perché vi vedeva un mezzo per realizzare gli interessi francesi: l'idea di Europa unita cui pensava de



Gaulle, era quella di una terza forza guidata dalla Francia. Questa ispirazione di fondo lo portava a prediligere un' Europa intergovernativa, così da permettere ai membri più influenti di dirigerne il corso, e una Europa che si occupasse anche di questioni militari, così da restituire agli europei la libertà di azione e il prestigio persi con la Nato.<sup>11</sup> L' uscita di scena di de Gaulle col fallimento dei piani Fouchet nell' aprile 1969, aiutò a sbloccare lo stallo che si era creato e un contesto internazionale fluido pose condizioni più favorevoli perché gli europei tentassero di nuovo la carta della Cpe.

Sul piano della politica estera e di difesa, il rapporto che ne seguì fu chiarissimo sia quanto agli obiettivi sia ai mezzi: l' Unione europea non sarebbe mai stata completa senza una politica di sicurezza e difesa comune e senza una vera e propria personalità politica verso l' esterno. Perché ciò accadesse erano necessari almeno tre passi radicali: l' abolizione della distinzione fra la Cee e la Cpe; l' inclusione fra le attività comuni delle questioni militari, concepite con un approccio che ne tenesse presenti le dimensioni economiche e politiche; l' inserimento di un obbligo legale, per i paesi membri, a giungere a posizioni comuni e, di conseguenza, l' abolizione del diritto di veto degli stati. Così il 9 settembre 1985 si teneva la prima riunione di una conferenza intergovernativa volta a discutere la

---

<sup>11</sup> Cfr. M. Clementi, *Le diverse vie alla sicurezza economica e militare*, pp. 48-51, Mulino 2004.

modifica delle istituzioni europee. Dai complicati lavori che dovettero svolgersi tra quattro bozze differenti emerse il testo dell' Atto unico europeo, che fu firmato il 17 febbraio 1986 ed entrò in vigore il 1° luglio 1987.

Con l' Aue i paesi europei procedevano verso la liberalizzazione del commercio, ampliavano le materie su cui deliberare con votazioni a maggioranza e aumentavano i poteri della Commissione e del Parlamento. Per la prima volta, inoltre, essi approvavano con la forma giuridica del trattato clausole relative alla politica estera e di sicurezza.

L'Aue specificava gli obiettivi di proteggere i comuni interessi e l'indipendenza dell'Europa e di contribuire alla pace e alla sicurezza internazionale, e stabiliva formalmente la Cpe come parte integrante della collaborazione fra i membri della Cee. Esso sanciva perciò l'impegno dei membri a informarsi e consultarsi su ogni questione di politica estera e di interesse generale così da poter esercitare un'influenza comune. Per aumentare l'efficacia della consultazione specificava che le politiche esterne della Cee e le decisioni della Cpe dovessero essere congruenti e permetteva ai membri di consultarsi sugli aspetti politici ed economici della sicurezza.

Se con l'Aue gli europei avevano assunto il formale impegno a consultarsi sulle questioni di politica estera rispettando la cornice e gli organi della Comunità, molti elementi rimanevano a ridurre il peso di quelle

consultazioni e a tutelare la libertà d' azione degli stati membri: l' impegno alla consultazione non era accompagnato dall'impegno a un' azione comune; rimaneva la regola decisionale dell' unanimità; la politica estera era esclusa dalla giurisdizione della Corte europea di giustizia, impedendo così che un organo sopranazionale potesse risolvere le dispute fra i membri; i riferimenti alle questioni della sicurezza erano depurati delle questioni militari e completamente assente era ogni riferimento alla difesa vera e propria.

Se vogliamo considerare l' Atto unico come il maggiore esito dell'integrazione europea nella guerra fredda, dobbiamo rilevare che le sue linee di fondo confermano la disgiunzione fra la ricerca della sicurezza economica e della sicurezza militare che aveva caratterizzato l' inizio del processo: esso mostrò che gli europei avevano fatto grandi progressi lungo la strada dell' integrazione economica, erano disponibili alla mera coordinazione nelle questioni di politica estera non lo erano affatto nelle questioni mili-tari. Nonostante i progressi raggiunti, dunque, l' Aue sanciva che non esisteva una politica estera e di sicurezza comune europea, ma una coordinazione, per quanto più raffinata e formalizzata, delle politiche individuali dei paesi membri. Però, se è vero che Cpe ha prodotto per tutta la guerra fredda soprattutto delle politiche dichiaratorie e, cioè, delle semplici prese di posizione o di dichiarazioni di intenti, ciò non significa che queste

ultime siano state irrilevanti nell' influenzare la vita internazionale: grazie ad esse, e agli strumenti economici con cui, talvolta, la Cee le ha appoggiate, sempre più numerosi sono stati i paesi che si sono rivolti all' Europa per cercare dialogo o sostegno.<sup>12</sup>

#### **I.4 La difesa dell'Europa: la Nato e l' Ueo.**

Mentre i paesi europei discutevano su come migliorare la loro politica estera, la difesa dell' Europa era assicurata dalla Nato: era la difesa contro la minaccia sovietica, la minaccia che, per la devastazione che avrebbe prodotto se fosse diventata realtà, aveva messo in secondo piano tutti gli altri fattori dell'insicurezza occidentale. La forza militare degli europei era andata ricostituendosi con il passare degli anni e per alcuni di loro, come Gran Bretagna e Francia, era di tutto rispetto, ma essa non era sufficiente per resistere all'onda d'urto di un attacco sovietico convenzionale. Se poi il ricorso sovietico alle armi nucleari poteva essere considerato improbabile, dato che avrebbe portato alla distruzione dei territori che si temeva l'Unione Sovietica volesse conquistare, nulla poteva però essere escluso nelle condizioni più estreme e, in quelle

---

<sup>12</sup> Ibidem, p. 60.

condizioni, gli europei non avrebbero avuto strumenti efficaci per dissuadere l'Unione Sovietica da quella scelta.

La costruzione della Nato doveva rispondere a questa sfida reperendo, dispiegando e gestendo gli strumenti militari necessari per assicurare la difesa dall'Unione Sovietica e la sua deterrenza, per renderle difficile o troppo costosa la vittoria e, quindi, per trattenerla dal cercare l'attacco che avrebbe leso la sicurezza di tutti gli occidentali allo stesso tempo. Nella sostanza, dunque, la storia della difesa dell'Europa nella guerra fredda è la storia della Nato e, in particolare, del modo in cui questa ha gestito le armi nucleari e convenzionali a disposizione dei suoi membri. Ma poiché questi hanno detenuto in modo altamente squilibrato i due tipi di armamenti, essa è anche la storia dei problemi connessi alla gestione e al reperimento di quelle risorse. Da questi problemi sono discesi in gran parte i piccoli passi che i paesi europei hanno compiuto per coordinarsi nel settore che è costantemente rimasto escluso dalle varie tappe del processo di integrazione: il settore militare.

Le armi nucleari sono state al centro della sicurezza occidentale per tutta la guerra fredda: il loro immenso potere distruttivo ne ha fatto lo strumento principe della politica di *deterrenza* verso l'Unione Sovietica e sulla minaccia di farvi ricorso gli occidentali hanno costruito l'architettura della loro difesa. Per poterne disporre, la Nato ha costruito

basi e installazioni militari sul territorio degli alleati europei dove ha dispiegato fondamentalmente due tipi di armamento: missili a gittata intermedia puntati contro il territorio sovietico e armi nucleari tattiche da impiegare nell' evenienza di una guerra nucleare limitata.

Pur essendo dispiegate in Europa, le armi nucleari erano essenzialmente fornite dagli Stati Uniti, che le detenevano in modo quasi monopolistico fra gli alleati e che, di conseguenza, ne mantenevano il controllo che conferiva loro il potere di decidere se, quando e come impiegarle. Nonostante il patto strettissimo per la difesa collettiva che univa gli alleati, ciò poneva un problema continuo e talvolta angoscioso agli europei: la loro dipendenza dagli Stati Uniti ne assicurava la stessa sopravvivenza ma, così come era stata data, quell'assicurazione sulla vita poteva anche essere ritirata, nel caso in cui gli interessi europei e quelli americani si fossero trovati a divergere nel momento del bisogno; quell'assicurazione, inoltre, poteva non valere nulla se gli Stati Uniti avessero perso la corsa nucleare con l'Unione Sovietica, rivelandosi incapaci di assolvere il loro compito di garante nucleare dell'Europa.

Per ovviare a questo problema fondamentale, gli europei potevano tentare diverse strade: controllare le armi nucleari poste sul loro territorio; influenzare la strategia con cui gli Stati Uniti decidevano del loro impiego; costruire da soli o assieme le armi nucleari necessarie per

dissuadere l'Unione Sovietica. Tutti questi tentativi furono fatti in momenti diversi della guerra fredda. Prima di vederne le conseguenze essenziali quanto alla collaborazione fra gli europei nel settore nucleare, però, conviene accennare agli interessi specifici che portavano gli europei a guardare in modo diverso alla superiorità nucleare americana, e che ne influenzarono le scelte nei rapporti reciproci.

Per la Gran Bretagna, che aveva partecipato ai progetti per la prima bomba atomica e in virtù della relazione speciale che la legava a Washington, la superiorità degli Stati Uniti era un vantaggio da sfruttare anche a fini individuali come, per esempio, l'ottenere tecnologie ed armamenti preclusi invece agli altri alleati. Per la Germania, che era l'alleato più esposto territorialmente a ogni mossa sovietica e impossibilitato a costruire in proprio armi nucleari, la garanzia degli Stati Uniti diventava una necessità irrinunciabile: la preoccupazione che venisse meno poteva portarla a sperimentare vie alternative per procurarsi la sicurezza, ma non fino al punto da mettere in discussione la cornice difensiva che la proteggeva. Per l'Italia e i paesi del Benelux, la grande debolezza militare rendeva egualmente essenziale la protezione degli Stati Uniti ma, allo stesso tempo, li portava a guardare con interesse a programmi congiunti, europei o atlantici che fossero, con cui avrebbero avuto maggiore peso nel settore nucleare. Per la Francia,

infine, che voleva proporsi come leader in Europa e grande potenza nel mondo, la superiorità degli Stati Uniti poteva essere più un ostacolo per le ambizioni nazionali che un bene necessario: essa poteva accettare l'ombrello nucleare americano solo se fosse stata ammessa a decidere con gli Stati Uniti sul suo impiego.<sup>13</sup>

Gli europei avevano ottenuto dagli Stati Uniti la possibilità di possedere le chiavi dei sistemi di lancio di quelle armi, assumendo così una sorta di potere di veto sul loro impiego. Ciò, tuttavia, non risolveva il problema di fondo poiché gli Stati Uniti avevano conservato nelle proprie mani le chiavi delle testate da lanciare con quei sistemi e, inoltre, erano pienamente sovrani nel decidere su tutte le testate non dislocate in Europa.

In quella situazione, dopo avere tentato inutilmente di costruire un direttorio con Gran Bretagna e Stati Uniti nella Nato, la Francia tentò di sviluppare un programma nucleare europeo, cercando il coinvolgimento della Germania (e poi anche dell'Italia). I contatti fra i due vecchi nemici portarono, nel gennaio 1957, a un accordo di cooperazione per lo sviluppo delle «armi moderne», secondo cui la Germania avrebbe offerto assistenza finanziaria e tecnica, non contravvenendo così agli impegni

---

<sup>13</sup> Cfr. B. Heuser, *Nato, Britain, France and the Nuclear strategies and Forces for Europe, 1949-2000*, London 1997.



presi, per un programma atomico comune condotto sul suolo francese. L'accordo non superò però la fase degli incontri esplorativi: Germania e Italia, che stavano già ospitando missili americani, temevano di pregiudicare il rapporto con gli Stati Uniti che, fra l'altro, dopo il lancio dello Sputnik dell'ottobre sembrava più necessario che mai. L'ascesa al potere di de Gaulle, poi, raffreddò anche l'interesse francese che, da quel momento, coincise invece con lo sviluppo in piena autonomia della "force de frappe": una forza nucleare nazionale che potesse proteggere la Francia nel caso in cui gli Stati Uniti non avessero potuto o voluto «rischiare New York per Parigi».

Rimanevano però le ragioni di fondo delle perplessità europee. Anzi, esse aumentarono nelle condizioni nuove della corsa nucleare: la costruzione dei missili intercontinentali, mettendo in condizione l'Unione Sovietica di attaccare direttamente il territorio americano, annullava il vantaggio sul quale si era basata fino a quel momento la dottrina strategica occidentale della *rappresaglia massiccia*, secondo cui a ogni mossa sovietica aggressiva sarebbe seguito un attacco nucleare totale. Gli effetti di questi sviluppi non tardarono a farsi sentire e, dalla fine degli anni cinquanta, i leader americani cominciarono a meditare una nuova dottrina strategica, quella della risposta flessibile: essa teorizzava la difesa dall'Unione Sovietica commisurando la risposta militare al tipo

di attacco sferrato e, perciò, implicava un ricorso graduato alle risorse convenzionali e a quelle nucleari tattiche, da usare in una guerra limitata, lasciando le armi di distruzione di massa all'ultimo gradino dell'escalation militare.

La nuova dottrina strategica poteva essere più adatta a una situazione in cui l'Unione Sovietica era in grado di attuare una rappresaglia nucleare, ma fu fonte di gravissime preoccupazioni per gli europei: essi videro aumentare la probabilità che il proprio territorio divenisse un campo di battaglia nucleare; così come aumentarono i loro dubbi sulla garanzia americana, dato che la risposta flessibile, con le sue gradazioni, poteva di fatto rendere meno vincolante la risposta degli Stati Uniti a un attacco sovietico. Mai come in quel momento sembrava necessario che gli europei fossero coinvolti nella gestione delle armi nucleari alleate e, in attesa di passi concreti in questo senso, la Francia si oppose all'adozione della nuova strategia nucleare.

Per ovviare a queste perplessità la Nato approvò, nell'incontro di Atene del maggio 1962, delle linee guida perché le potenze nucleari alleate e cioè, a quel momento, Stati Uniti e Gran Bretagna consultassero gli alleati prima di lanciare bombe atomiche dal loro territorio, se le circostanze e il tempo lo avessero permesso. Quelle concessioni, tuttavia, erano del tutto inadeguate a risolvere la questione: era infatti difficile

immaginare una situazione in cui la necessità di lanciare missili nucleari concedesse il tempo per procedure di consultazione. Esse, piuttosto, mostrarono che Stati Uniti e Gran Bretagna erano unite nel mantenere a sé il controllo sulle armi nucleari.

Se ciò era comprensibile poiché, pur difendendo tutti gli alleati, quelle armi erano cruciali per la difesa di interessi nazionali vitali e, quindi, andavano sottratte a interferenze esterne, meno comprensibile era il fatto che gli Stati Uniti concedessero alla Gran Bretagna gli strumenti per un programma nucleare indipendente mentre li negavano ad altri, come dimostrò l'accordo di Nassau del dicembre 1962. In quel frangente, gli Stati Uniti tentarono di risolvere il problema offrendo missili Polaris sia alla Gran Bretagna sia alla Francia, che rifiutò l'offerta considerandola inutile, dato che non disponeva dei sistemi di lancio per rendere operativi quei missili. Né la questione fu risolta negoziando, fra il 1960 e il 1964, il progetto particolarmente caro alla Germania di una *Multilateral Nuclear Force* (Mlf), una forza, cioè, che gestisse in modo multinazionale armi nucleari americane: gli Stati Uniti erano disposti ad assegnarle solo una quota molto ridotta del proprio arsenale atomico, non transigevano circa il potere di veto sull'impiego di quei missili e rimaneva imprecisato il modo in cui gli alleati avrebbero potuto comandare in modo congiunto quelle unità.

Nella prima metà degli anni '60, insomma, la tensione fra gli alleati sul problema del controllo delle armi nucleari non poteva essere maggiore; e il modo in cui gli Stati Uniti avevano risolto nell'ottobre 1962 la crisi di Cuba, accordandosi con l'Unione Sovietica per lo smantellamento dei missili intermedi situati nelle basi europee senza nemmeno consultare gli alleati, aveva gettato ulteriore benzina sul fuoco. Quella tensione e l'impraticabilità dei vari tentativi per scioglierla portarono de Gaulle, nel marzo 1966, alla scelta radicale di uscire dalla forza integrata della Nato, cosa che permise di approvare, nel dicembre 1967, la dottrina della risposta flessibile come strategia nucleare alleata.

In risposta alle esigenze che quel passo estremo implicava, però, la Nato istituì un nuovo organismo, il Nuclear Planning Group, per dare agli alleati un foro di informazione e consultazione sulla pianificazione strategica dell'alleanza. Oltre a svolgere un'utile funzione nei rapporti atlantici, il nuovo organo avrebbe potuto stimolare la coordinazione fra gli europei nel settore nucleare, ma gli anni seguenti dimostrarono che, nonostante i progressi dell'integrazione economica e della cooperazione politica, essi si presentarono in ordine sparso a quegli incontri. E la loro debolezza politica in quella sede fu subito ribadita dal fallimento dell'ultimo tentativo di collaborazione: l'ipotesi dell' Eurodeterrente, avanzata dalla Gran Bretagna nel 1967. Questa prevedeva la

combinazione delle armi nucleari della Gran Bretagna e della Francia (che dal 1964 ne disponeva) e una qualche forma di coinvolgimento della Germania. Ma l'idea di costruire una forza nucleare europea si scontrava con il problema insormontabile di accompagnarla a un vertice politico e militare unitario impossibile da realizzare. In realtà, la proposta rispondeva più che altro all'esigenza della Gran Bretagna di aggirare il veto di de Gaulle per il suo ingresso nella Cee e, infatti, quando quel veto cadde a opera di Pompidou, il progetto dell'Eurodeterrente passò in secondo piano.

La grande divisione degli europei nel settore della difesa nucleare rimase così un dato costante della guerra fredda e la crisi degli euromissili del 1977 e il progetto dello scudo spaziale del marzo 1985 non fecero che ribadire l'evidenza. In entrambi i casi essi temettero che la garanzia nucleare potesse venire meno: nel primo, ciò sarebbe avvenuto se gli Stati Uniti non avessero accondisceso a schierare nuovi missili intermedi nelle basi europee per rispondere agli SS 16 e SS20 che l'Unione Sovietica aveva puntato contro l'Europa occidentale; nel secondo, se la *Strategic Defence Initiative* (Sdi) di Reagan avesse prodotto uno scudo antimissilistico a protezione del solo territorio americano. In entrambi i casi, tuttavia, gli europei non riuscirono a raggiungere posizioni comuni: nel primo, alcuni di loro, come la Danimarca, si rifiutarono di accogliere

i nuovi missili intermedi; nel secondo, essi reagirono individualmente alla proposta americana di partecipare alla Sdi, con la Francia che optò per la creazione di un programma di ricerca europeo, la *European Research Coordination Agency* (Eureka), che era però poca cosa di fronte ai problemi in gioco.

La guerra fredda si chiuse così con un quadro immutato quanto alla difesa nucleare dell'Europa: una difesa assicurata sostanzialmente dalle risorse degli Stati Uniti e sulle quali, quindi, essi mantenevano un controllo esclusivo. Gli europei avevano tentato, fallendo, di sviluppare programmi nucleari comuni; avevano conquistato una sede dove fare sentire la propria voce, ma non erano riusciti a intonarsi gli uni agli altri. L'autonomia europea nella gestione di risorse così cruciali per la loro sopravvivenza rimaneva nei programmi nucleari indipendenti di Gran Bretagna e Francia.<sup>14</sup>

La difesa dell'Europa è stata anche l'obiettivo dell' Ueo, l'istituzione intergovernativa che Gran Bretagna, Francia, Germania ovest, Italia e i paesi del Benelux avevano costituito nel maggio 1955 per svolgere diversi compiti: gestire il problema della Saar, tenere sotto controllo la produzione di armi convenzionali e nucleari dei suoi membri, facilitare la loro cooperazione sia politica sia socioculturale e, come è ovvio,

---

<sup>14</sup> Cfr. Marco Clementi, *Le armi nucleari e chi le controlla*, pp. 64-67.

affiancare la Nato nel difendere il territorio europeo. Compiti anche molto importanti che, tuttavia, sono rimasti in gran parte sulla carta, se si esclude la questione della Saar.

La sua funzione teoricamente principale, la difesa, non riuscì ad assolvere adeguatamente. L'assenza di organi integrati che potessero darle una guida ne fece un contenitore di eserciti nazionali indipendenti che, fra l'altro, da soli non erano sufficienti ad affrontare la minaccia sovietica. Quel compito rimase praticamente nelle mani della Nato e l'Ueo finì con l'essere, per gran parte della guerra fredda, un edificio vuoto in cui gli europei si recavano principalmente per negoziare l'ingresso della Gran Bretagna nella Cee.

Dalla metà degli anni '70, però, diversi fattori confluirono nell'aumentarne l'importanza. I negoziati fra le superpotenze per la riduzione delle testate strategiche facevano temere agli europei che gli Stati Uniti potessero sganciarsi dal continente, la conflittualità internazionale nelle zone geopolitiche fuori area poneva sfide circa le quali gli interessi europei e quelli statunitensi divergevano, il permanere del problema circa la distribuzione dei costi della difesa manteneva alta la tensione nei rapporti fra gli alleati. I fallimenti del passato, perciò, avevano ormai convinto gli europei che riprendere quel cammino nel quadro della Cee era al momento impossibile. L'Ueo, allora, in quanto foro più ristretto e

coesione della Cee, poteva essere la carta da giocare. E ciò avvenne, sia sul piano dell'elaborazione progettuale sia su quello operativo.

Nell'ottobre 1984, si approvò la Dichiarazione di Roma in cui, pur riaffermando il ruolo centrale della Nato, i membri dell'Ueo si impegnavano a farne l'effettiva cornice di riferimento della loro politica di sicurezza e difesa, decidendo che i propri ministri degli Esteri avrebbero coordinato le loro posizioni e istituendo a Parigi tre agenzie dedicate ai temi del controllo degli armamenti e al disarmo, alla sicurezza e difesa e alla cooperazione nella produzione di armi. Ancora sotto la guida della Francia, poi, nell'ottobre 1987 l'Ueo approvò una *Platform on European Security Interests* in cui si poneva esplicitamente lo scopo di favorire il processo di unificazione del continente sviluppando una più coesa identità di sicurezza e difesa europea. Nel 1988, come primo nucleo militare al servizio di quella identità comune, Germania e Francia istituirono una brigata integrata stazionante su suolo tedesco sotto il comando alternato dei due paesi. Nel frattempo, l'Ueo era già divenuta il punto di riferimento perché gli europei svolgessero operazioni militari comuni. Il nuovo ruolo dell' Ueo non risolveva di certo tutti i problemi in campo. Essa rimaneva un'organizzazione marginale sul piano quantitativo e, avendo carattere intergovernativo, era per natura sensibilissima a tutti quei casi in cui i suoi membri avessero



nutrito interessi divergenti. Alla fine degli anni '80, tuttavia, l' Ueo rappresentava il risultato più concreto che i paesi europei erano riusciti a produrre nel settore della sicurezza e della difesa. Questo, almeno, ne faceva la sede migliore per affrontare il futuro che era alle porte.<sup>15</sup>

## **CAPITOLO II**

### **LA RICERCA DELL' IDENTITA' EUROPEA DOPO IL 1989.**

#### **II.1 I fattori dell' instabilità internazionale dopo il 1989.**

La notte del 9 novembre 1989 migliaia di tedeschi si radunarono lungo i lati del muro di Berlino e assieme diedero vita all'evento che sarebbe divenuto l'emblema della fine della guerra fredda: sbrecciando il muro di Berlino, mandarono simbolicamente in frantumi l'ordine europeo che si era retto sulla divisione della Germania. Come è ovvio, per quanto improvviso sia stato il crollo del muro di Berlino e veloci gli eventi che

---

<sup>15</sup> Ibidem, pp. 72-74.

lo seguirono, questi si inserivano in un profondo processo di mutamento del quadro internazionale che, nutrito di cause lontane, divenne appariscente nella seconda metà degli anni '80. Il confronto fra i blocchi aveva obbligato le superpotenze a investire risorse sempre maggiori nella tecnologia necessaria a reggere la competizione militare e, da un certo punto in poi, a mantenere in efficienza arsenali del tutto sovrattondanti rispetto a ogni concreta esigenza bellica. Con il passare del tempo, inoltre, la logica del confronto bipolare aveva trascinato le superpotenze in zone sempre più vaste del mondo e ciò, abbinato alla difficoltà di gestire situazioni differenti e complesse, aveva progressivamente aumentato gli oneri di un impegno globale. I costi del confronto bipolare, tuttavia, si erano tradotti in modo molto diverso sui due schieramenti: sul fronte occidentale essi alimentavano i conflitti sul contributo degli alleati alla difesa comune e le diatribe commerciali fra Stati Uniti ed Europa, pur senza ledere le fondamenta della loro *alleanza* e delle loro economie; su quello orientale il loro peso era decisivo poiché gravava su una struttura economica statica. L'economia centralizzata e chiusa all'esterno dei paesi comunisti, infatti, aveva permesso all'Unione Sovietica di affrontare efficacemente le sfide della prima industrializzazione, ma si era rivelata inadatta a gestire le successive tappe dello sviluppo economico. Con la rinuncia a esercitare il controllo sull'area che anni prima

considerava imprescindibile per la propria sicurezza, l'Unione Sovietica non aveva più una vera zona di influenza o, se si preferisce, che l'Unione Sovietica non era più una vera superpotenza.

Alla fine degli anni '80, perciò, dell'ordine bipolare nato dopo la seconda guerra mondiale rimaneva solo l'architettura politica, dato che la distribuzione del potere nel sistema internazionale che lo aveva fondato era così cambiata da rendere uno dei contendenti un grande corpo in una grande armatura. Al fondo, fu questo elemento a rendere possibile il crollo del muro di Berlino e gli eventi successivi: il 1° luglio 1990 l'unione monetaria ed economica delle due repubbliche tedesche, il 3 ottobre la loro unione politica, il 15 marzo 1991 il ritorno della Germania unita alla sovranità e, dal 2 aprile, il ritiro delle truppe sovietiche dal territorio tedesco pagato a spese della Germania stessa. Con la riunificazione tedesca la grande frattura continentale della guerra fredda si ricomponeva e l'Unione Sovietica perdeva «il simbolo finale della vittoria nella grande guerra e la garanzia contro la sua ripetizione». Di lì a poco, nel dicembre 1991, con la Germania unita già accolta nella Nato, l'Unione Sovietica cessava di esistere così come, nel marzo, era accaduto al Patto di Varsavia.

Il crollo dell'Unione Sovietica fece ovviamente venire meno la minaccia che aveva compattato gli occidentali e organizzato le relazioni fra di

loro: le dimensioni delle forze sovietiche, sia nucleari sia convenzionali, si ridussero in misura significativa, le truppe si spostarono molte centinaia di chilometri a oriente, il fronte comune dei paesi satelliti che le rendeva forti scomparve, e la dottrina politica ed economica che doveva prevalere sui valori occidentali subì un durissimo colpo. Insomma, il nemico di tutta la guerra fredda si era ritirato geograficamente e ideologicamente.<sup>16</sup>

Le conseguenze di quella ritirata furono interpretate molto diversamente dagli specialisti. Alcuni pensarono che il modello occidentale del pluralismo politico e della libertà di mercato si sarebbe presto diffuso pacificamente a tutto il globo, altri ritennero probabile un ritorno dell'Europa ai grandi conflitti del passato. Di certo le fonti dell'instabilità e della conflittualità internazionale non erano scomparse con la contrapposizione fra i blocchi del sistema bipolare.

Contrariamente alle aspettative più ottimistiche, il nuovo sistema internazionale, il sistema post-bipolare, non si presentò nell'immediato come un sistema pacifico e coordinato. Diviene pertanto necessario comprendere i suoi maggiori fattori di instabilità, la loro natura e il modo in cui essi si sono tradotti in sfide alla sicurezza dei paesi europei.

---

<sup>16</sup> Cfr. Ennio Di Nolfo, *Storia delle relazioni internazionali, 1918-1999*, Roma - Bari, Laterza, 2000, p.1308-1310.

Questo passo preliminare è necessario per capire come questi ultimi hanno tentato di darvi risposta e, quindi, come è cambiata negli ultimi anni del secolo la politica di sicurezza e difesa europea. Per inquadrare i luoghi dell'instabilità del sistema post-bipolare occorre considerare, prima di tutto, che il crollo dell'Unione Sovietica non ha significato semplicemente lo sfaldamento di uno dei protagonisti della vita internazionale e, di conseguenza, l'indebolirsi della grave minaccia che esso portava ai suoi principali antagonisti. Quel crollo, infatti, se guardato da una prospettiva più profonda, ha avuto conseguenze cruciali per le relazioni internazionali poiché ha radicalmente mutato la distribuzione del potere nel mondo, segnando la transizione da un sistema internazionale all'altro: dal sistema bipolare, retto appunto dalla presenza di due centri di potere sovrachianti rispetto agli altri, al sistema post-bipolare. Ma quest'ultimo, come del resto indica l'etichetta imprecisa con cui lo si nomina, si è da subito caratterizzato per una grande indeterminatezza circa i suoi elementi fondamentali, a partire dalla stessa identità dei suoi attori principali e, cioè, delle grandi potenze che lo abitano.

Se si può dare per scontato che, nonostante le iniziali difficoltà di bilancio negli anni '90, gli Stati Uniti siano rimasti una superpotenza e se anzi, come si vedrà, è evidente che il loro potere sia ancora aumentato, la

situazione degli altri maggiori stati del mondo appare molto più incerta: nessuno di loro dispone delle capacità economiche, politiche e militari sufficienti a perseguire interessi di ampiezza globale e a competere singolarmente con gli Stati Uniti.

La Russia è rimasta una potenza militare di primissimo piano, avendo ereditato la maggior parte dell'arsenale atomico dell'Unione Sovietica e, tuttavia, non è ancora riuscita a risolvere le sue gravi difficoltà economiche e politiche. La Cina è invece divenuta la principale potenza in ascesa, forte di un grande peso demografico, dello statuto di paese nuclearizzato ma, soprattutto, dello sviluppo economico che è stato innescato dalle riforme strutturali degli anni '80 e che è proceduto a ritmi impressionanti. Questo grande dinamismo e le sue risorse umane e naturali ne hanno fatto la maggiore potenza in Asia, ma non sono (ancora) tali da renderla una grande potenza mondiale a tutti gli effetti: la transizione verso l'economia di mercato che essa ha proseguito e approfondito sul finire del secolo e la graduale transizione politica che sta vivendo rimangono fattori di debolezza per il presente e di incertezza per il futuro; così come elementi di debolezza le derivano da un apparato militare che, pur potendo contare sulle armi nucleari, deve essere fortemente modernizzato.

Sempre in Asia, poi, si trova un'altra media potenza con una grande riserva demografica e un'economia che la pone fra i maggiori 10 mercati emergenti al mondo: l'India. Anch'essa nutre aspirazioni da grande potenza, che l'hanno portata negli anni '90 a sviluppare un piccolo arsenale nucleare con il quale competere con i vicini Pakistan e Cina, ma che non sono al momento sostenute da un adeguato apparato militare e dalla stabilità politica necessaria per svolgere un ruolo determinante sul piano internazionale.

La potenza militare è anche stata la carta mancante dei più forti fra i paesi industrializzati. Fra questi, il Giappone, la cui economia, ora in difficoltà, ha conosciuto tassi di sviluppo medi del 4,4% per tutto il periodo compreso fra il 1977 e il 1991; e la Germania, il leader economico nel continente europeo che ha aumentato il suo peso politico grazie alla riunificazione. Ma lo stesso si potrebbe affermare per l'insieme dei paesi europei, dato che la Cee, prima, e l'Unione europea, ora, sono in grado di competere economicamente con gli Stati Uniti e godono di un mercato fra i più vasti al mondo, ma investono in spese militari solo una modesta quota di ciò che spendono gli Stati Uniti.

Il non potere identificare con chiarezza le grandi potenze del mondo, infatti, implica il non sapere chi avrebbe la capacità di portare agli altri le principali minacce e arrecare loro i danni maggiori. E ciò, a sua volta,

implica il non essere in grado di definire le principali sfide alla propria sicurezza e organizzarsi di conseguenza per affrontarle.

Gli ultimi anni del secolo hanno mostrato che i rapporti fra i maggiori paesi del mondo non sembrano improntati al conflitto e all'aggressività reciproca, ma ciò non toglie che questi problemi siano stati e rimangano di importanza cruciale sul piano strategico e operativo: di fronte a relazioni improvvisamente più conflittuali, la tradizione militare dell'interrogativo politico-diplomatico apparirebbe in tutta la sua evidenza, dato che il tipo di armi che si costruiscono e il modo in cui ne si pianifica l'uso dipendono da chi si vuole dissuadere o fronteggiare sul campo. In assenza di un nemico chiaro e di una gerarchia dei nemici più pericolosi, ogni postura militare, difensiva o offensiva che sia, diventa un rompicapo.

A questo elemento di incertezza si è poi aggiunto un secondo fattore di instabilità della vita internazionale dopo il 1989, anch'esso di ordine generale, che riguarda l'evoluzione delle relazioni economiche fra i vincitori della guerra fredda e la sua connessione con le questioni strategiche.

Se per un verso la fine del confronto bipolare ha consentito l'ulteriore diffusione del modello economico occidentale, testimoniata dall'ingresso della Russia nel club dei maggiori paesi industrializzati, per l'altro ha



anche fatto mancare il collante politico che ha permesso ai paesi che propugnavano quel modello di tenere sotto controllo la conflittualità che originava dalle loro relazioni economiche e, cioè, la minaccia sovietica.

Per tutta la guerra fredda, infatti, i rapporti economici fra gli Stati Uniti, gli alleati europei e il Giappone sono cresciuti a formare una stabile cornice di interdipendenza reciproca che è stata possibile anche grazie agli imperativi della sicurezza militare.<sup>17</sup>

Ciò non significa, ovviamente, che le democrazie industrializzate non abbiano conosciuto dispute economiche e commerciali durante la guerra fredda ma, piuttosto, che le esigenze del confronto bipolare le hanno imbrigliate e ne hanno alleviato il peso, impedendo che incrinassero seriamente la compattezza politica necessaria per mantenere alta la guardia verso l'Unione Sovietica. Il punto è, ora, che senza l'Unione Sovietica da contenere una simile compattezza ha perso la sua ragione profonda, togliendo i freni alla competizione economica fra i paesi industrializzati.

Se si assommano, dunque, gli effetti dell'aumento dell'interdipendenza economica che coinvolge ora sia gli amici sia i nemici della guerra fredda e quelli dell'assenza della minaccia sovietica, ne consegue che il

---

<sup>17</sup> C.F. Bergsten, *L' economia del mondo dopo la guerra fredda*, in "Foreign Affairs", Volume 69 n. 3, 1990, pp.96-112.

sistema internazionale appare potenzialmente molto più incerto e instabile dopo il 1989. E ciò per almeno due vie. Da un lato, perché è cresciuta la probabilità dei conflitti economici, così come quella che i conflitti economici si traducano in rivalità politiche e finiscano, di conseguenza, per erodere le amicizie del passato. Dall'altro, per il rischio che la rimozione della «coperta di sicurezza» finisca per incentivare la regionalizzazione delle relazioni economiche internazionali: per favorire la divisione dell'economia globale in tre blocchi in competizione fra di loro e costruiti attorno agli Stati Uniti nell'emisfero occidentale, alla Germania riunita in Europa e al Giappone in Asia.

Anche in questo caso, l'ultimo decennio del secolo non ha confermato le previsioni più fosche circa l'evoluzione dei rapporti commerciali nel mondo e questi si sono sviluppati a tutto campo in misura sempre maggiore. Ciò non toglie, tuttavia, che l'esplosione di conflitti commerciali e la frammentazione del reticolo globale delle relazioni economiche siano possibilità seriamente contemplabili nel mondo dopo il 1989. I danni che essi produrrebbero sarebbero così gravi che tutti i paesi, e in particolare quelli più aperti ai flussi economici internazionali come i paesi europei, ne hanno dovuto tenere conto.

A questi due fattori generali di tensione, e quindi relativi all'insieme dei rapporti internazionali, vanno poi aggiunti numerosi altri elementi che

hanno segnato in modo più settoriale il sistema post-bipolare, aumentandone l'instabilità in zone geopolitiche particolari o in riferimento a problemi specifici. Molti di questi sono in misura maggiore o minore connessi alle conseguenze prodotte dal crollo dell'Unione Sovietica.

Il primo di questi fattori deriva dal fatto che la disgregazione dell'Unione Sovietica ha liberato i paesi sui quali essa manteneva un controllo diretto, come la Germania est e i paesi dell'Europa centro-orientale; ha eliminato la contrapposizione internazionale che permetteva ad altri, come la Jugoslavia, di reggersi stabilmente; e ha ora ridimensionato o annullato il sostegno politico, militare ed economico ai paesi che essa appoggiava per competere con gli Stati Uniti su scala globale come, per fare solo alcuni esempi, la Corea del nord in Asia, l'Angola, la Somalia e il Sudan in Africa e Cuba in America Latina. In tutti questi casi, il processo di transizione politica ed economica che è seguito alla ritirata dell'Unione Sovietica dalle sue zone di influenza non è stato privo di difficoltà e, anzi, anche quando si è risolto velocemente, esso ha lasciato dietro di sé numerosi semi di tensione internazionale.

La Germania era sempre stata al centro geografico e politico dell'ordine bipolare: sulla sua divisione si era retto l'equilibrio di potenza nel continente europeo, così come la sua divisione era stata un elemento

fondamentale nella formazione della Nato e della Cee. Venuto meno quell'ordine, dunque, si poneva il pericolo che le strutture politiche che lo avevano accompagnato e concretizzato entrassero in crisi o, al minimo, risentissero i contraccolpi di una difficile transizione. Un pericolo che era tanto maggiore quanto più la Germania riunita avesse voluto cogliere l'occasione per agire da sola invece che di concerto con i suoi alleati.

Per tutti i paesi ex satelliti sovietici e Jugoslavia, le difficoltà del processo di transizione si traducevano immediatamente in una debolezza verso l'esterno che, oltre a preoccuparli nei loro rapporti reciproci, li lasciava del tutto incapaci di tutelare la propria sicurezza verso l'Unione Sovietica. Dopo il 1989, dunque, l'intera fascia centrale del continente europeo, dal Baltico ai Balcani, è stata il teatro di tensioni contrapposte che ne hanno fatto una zona altamente instabile: una grande area geografica che poteva esportare problemi politici, economici e sociali o dove, nel caso peggiore, potevano esplodere conflitti locali e diffondersi nelle regioni limitrofe.

Nel fronte orientale, in Asia, il problema del blocco della guerra fredda, quello che divide la Corea del Nord e la Corea del Sud, è rimasto aperto. L'isolamento politico e la rigidità ideologica della Corea del Nord, zona strategica sia per gli interessi americani che per quelli delle potenze

regionali come la Cina, il Giappone e la Russia, hanno ostacolato la ripresa dei rapporti con la Corea del Sud e aumentato il rischio di una politica estera aggressiva verso i suoi vicini o verso gli stessi paesi occidentali.

Il secondo fattore specifico di tensione nel sistema post-bipolare ha invece riguardato gli effetti della diffusione delle armi di distruzione di massa e, cioè, delle armi nucleari, chimiche e batteriologiche. Questo fattore di instabilità non è certo nuovo nella politica internazionale e, tuttavia, ha assunto un rilievo particolare dopo il 1989. Per un verso, poiché la disgregazione sovietica ha reso disponibili per il mercato nero sia armi, materiali fissili e sistemi di lancio che andavano smantellati, sia tecnici e scienziati che in patria non venivano più valorizzati. Per l'altro, poiché la fine del confronto bipolare ha permesso che i conflitti locali o regionali potessero esprimersi pienamente, non essendo più moderati o controllati - non nella stessa misura e con la stessa efficacia, quantomeno - da superpotenze che dovevano impedire che sfociassero nella guerra nucleare totale. Di conseguenza, è molto aumentato l'incentivo per le piccole e medie potenze regionali a procurarsi le armi nucleari, sia per competere fra di loro su scala regionale e produrre la sicurezza che non era più offerta dalle superpotenze, sia per detenere le uniche armi che possono renderle temibili dalle grandi potenze o dalla *superpotenza*

*solitaria*, riducendo in tal modo la possibilità dell'intervento di queste ultime nei loro affari interni.<sup>18</sup> Da quest'ultimo punto di vista, infine, un ulteriore elemento di instabilità per il sistema internazionale è di recente venuto proprio dal primo paese nucleare del mondo, gli Stati Uniti, che negli ultimi anni del secolo hanno ripreso il progetto reaganiano dello scudo missilistico spaziale, giungendo nel dicembre 2001 a firmare una pietra fondamentale dell'architettura della deterrenza bipolare, il trattato sui missili antibalistici (Abm). Questo passo, difeso proprio alla luce dei nuovi rischi posti dalla proliferazione nucleare dopo il 1989, potrebbe però aumentare ulteriormente la proliferazione nucleare *verticale*, e cioè la corsa agli armamenti nucleari nei paesi che già li detengono e, in modo indiretto, favorire anche quella *orizzontale*, e cioè la trasmissione di tecnologie e armi nucleari ai paesi non nuclearizzati. Alla diffusione degli armamenti di distruzione di massa si connette anche un terzo fattore specifico di instabilità del nuovo sistema internazionale: il terrorismo internazionale. Esso, di matrice sia politica sia religiosa, si è sviluppato e ha toccato in modo particolare il Medio Oriente, la periferia dell'ex impero sovietico, come la Cecenia, l'Asia centrale e orientale e, come ben sappiamo, non ha risparmiato il territorio dei paesi occidentali. Fenomeno non certo nuovo, il terrorismo è

---

<sup>18</sup> Cfr. H. Kissinger, "Time", 14Marzo1994, pp. 73-77.

divenuto sempre più rilevante con il passare degli anni poiché il disordine politico e strategico del sistema post-bipolare ha creato migliori condizioni per l'organizzazione dei gruppi terroristici, per l'attecchimento delle loro istanze e per il reperimento delle risorse distruttive necessarie al loro operare.

In alcuni casi, infatti, la disgregazione o la crisi delle strutture statali ha ridotto la capacità di queste ultime di tenere sotto controllo il proprio territorio; in altri, dove invece le istituzioni politiche sono rimaste efficaci, l'attività dei gruppi terroristici è stata protetta e appoggiata così da fomentare e sfruttare a fini nazionali l'elevata instabilità del sistema internazionale nelle sue zone più calde. La grande disparità nella distribuzione della potenza, inoltre, che ha visto gli Stati Uniti divenire il sempre più incontrastato egemone del sistema internazionale, ha probabilmente aumentato lo spazio del terrorismo: la guerra tradizionale - quella che si combatte sul campo vincendo o perdendo a seconda delle proprie forze e abilità - è una scelta irrazionale per chi non ha alcuna speranza di vincere l'avversario perché questi è troppo superiore. Di conseguenza, i paesi più scontenti dell'ordine internazionale che si è andato creando dopo il 1989, paesi che spesso sono anche fra i meno potenti del nuovo sistema, hanno avuto maggiori incentivi a scegliere un terreno di confronto diverso: un terreno su cui la forma di violenza più

utile per combattere i nemici non è quella dello scontro diretto ma - appunto - del terrorismo.

Nel sistema post-bipolare, poi, i gruppi terroristici hanno visto aumentare la possibilità di accedere alle più pericolose armi che possono impiegare (le armi di distruzione di massa), dato che queste sono state messe in circolazione dal declino dell'Unione Sovietica e dalla difficoltà con cui la Russia e le altre repubbliche ex sovietiche tengono sotto controllo i propri arsenali militari. Così come, infine, essi hanno trovato un terreno più fertile per le proprie istanze. A favorire la diffusione hanno contribuito il perdurare di conflitti come quello arabo-israeliano, l'instabilità interna a molti paesi prodotta o aumentata dalla fine della guerra fredda ma, anche, gli ultimi due fattori specifici di instabilità internazionale dopo il 1989: gli effetti della scarsità di risorse naturali e della pressione demografica.

La scarsità di risorse naturali è una ricorrente fonte di conflitto nella politica internazionale poiché la disponibilità delle risorse più importanti in ogni dato periodo storico, e in specie di quelle energetiche, è un elemento essenziale per il benessere materiale e la potenza militare degli stati. Ora, la prima guerra del sistema post-bipolare, la guerra del golfo Persico, non lascia dubbi sul fatto che la risorsa cruciale di fine secolo continui a essere il petrolio e illustra da sola perché il controllo del



petrolio costituisca una fonte di tensione internazionale maggiore che nel passato. Il problema, al riguardo, non sta tanto nella scarsità di questa risorsa fondamentale per l'economia mondiale, che è anzi aumentata rispetto al passato,<sup>19</sup> quanto il fatto che essa si trova in un'area che è divenuta sempre più instabile sul piano politico e militare: anche se lo sviluppo dei giacimenti petroliferi nei paesi occidentali, in America Latina e nei territori ex sovietici ha diminuito la dipendenza del mondo dal petrolio del golfo Persico, in questa zona rimane infatti concentrato quasi il 70% delle riserve globali.

Il petrolio non è però l'unica risorsa importante del sistema contemporaneo: fra le altre, i minerali da cui estrarre cobalto e tungsteno o i metalli catalitici come il platino, che sono necessari per l'alta tecnologia contemporanea; o ancora i minerali non metallici, come la fosferite, che lo sono per la produzione agricola, dove vengono utilizzati come componenti chiave per i fertilizzanti. Anche in questi casi, la causa della potenziale conflittualità internazionale risiede nel fatto che buona parte di queste risorse sono situate in zone politicamente delicate come, per esempio, il Sahara occidentale per la fosferite e il Congo/Zaire per il cobalto. Ma è su un'altra risorsa che si concentra l'attenzione degli spe-

---

<sup>19</sup> Cfr. A. Myers Jaffe e R. A. Manning, *The Shocks of a World of Cheap Oil*, in "Foreign Affairs," v.79, 2000, n.1.

cialisti, e che ha portato alle previsioni più preoccupanti per il futuro: l'acqua.

La disponibilità di acqua pulita è necessaria per la produzione agricola e industriale e per la sostenibilità stessa di intere società. Ora, questa risorsa scarseggia da tempo in molte zone del mondo ma, soprattutto, mancherà in modo drammatico secondo stime recenti entro i primi decenni del 2000, e i paesi che ne soffriranno di più sono quelli della fascia nordafricana e dell'Asia sudoccidentale: paesi, cioè, che sono già deboli politicamente o economicamente.<sup>20</sup> Se a ciò si aggiunge che alcuni di questi paesi traggono le maggiori rendite nazionali dalla vendita del petrolio e che il petrolio potrebbe divenire un bene sempre meno prezioso nel prossimo futuro, ne consegue una fosca previsione: queste aree geografiche potrebbero trasformarsi nel teatro di gravissimi problemi indotti dall'effetto congiunto della mancanza di una risorsa che varrà molto di più - l'acqua - e dalla dipendenza economica da una risorsa che varrà molto di meno - il petrolio. Problemi che si tradurranno in difficoltà economiche e sociali foriere di conflitti interni, certamente, ma anche ricche di ricadute internazionali.

Tutto ciò permette di sottolineare che la scarsità di risorse naturali ha reso instabile l'attuale sistema internazionale in modi diversi: oltre a

---

<sup>20</sup> M.T. Klare, *The New Geography of conflict*, in "Foreign Affairs" v. 80, 2001, n.3 pp.49-61.

offrire ragioni di conflitto fra gli stati, infatti, essa può offrire ragioni di conflitto all'interno degli stati, quando riguarda i beni necessari per la sussistenza della popolazione. Questo è proprio il rischio temuto per i molti paesi in cui livelli decrescenti di produttività agricola, povertà in aumento, fragilità politica e guerra civile si sono fusi in una miscela esplosiva all'interno che, tuttavia, potrebbe poi tradursi in tensioni all'esterno, esportando nelle regioni vicine i conflitti stessi e gli effetti dei conflitti, come le popolazioni in fuga, il declino economico o i danni ambientali.

Questi ultimi sono un ulteriore aspetto del rapporto fra risorse naturali e instabilità internazionale, anch'esso non nuovo e, tuttavia, reso più importante nel sistema post-bipolare sia dalla maggiore attenzione con cui si guarda ora ai problemi dell'ecologia sia dalla crisi o debolezza delle strutture statali indotte dalla fine della guerra fredda. Nel primo caso, le questioni ecologiche possono suscitare reazioni divergenti e, di conseguenza, creare ragioni di dissenso nella politica internazionale, come è successo per esempio in occasione del Protocollo di Kyoto per la riduzione dell'ozono, rispetto a cui Europa e America si sono divise. Nel secondo, le difficoltà delle istituzioni politiche di molti paesi riducono la loro capacità di tenere sotto controllo l'ambiente e, quindi, aumentano il

rischio che si producano e diffondano nel territorio di altri paesi danni ecologici.

I precedenti fattori di rischio diventano ancora più pericolosi se abbinati all'ultimo elemento specifico di conflittualità del sistema post-bipolare: la pressione demografica. Questa investe molti paesi in via di sviluppo in Medio Oriente, nell'Africa del nord, sub sahariana e centrale, in Asia sudorientale, nei Caraibi e in Messico: nella maggior parte di queste zone, il tasso annuo di crescita demografica tocca circa il 3% e, se invariato, le porterebbe a raddoppiare la popolazione entro il 2025.<sup>21</sup> Il problema, al riguardo, deriva dal fatto che una crescita demografica eccessiva rispetto alle capacità economiche e politiche di un paese diviene una bomba a orologeria per il paese stesso e per quelli che gli sono vicini: essa tenderà a produrre o a esacerbare i conflitti interni, così come a produrre tensioni internazionali conseguenti ai flussi di popolazione, agli effetti delle guerre civili e alla maggiore domanda di interventi militari e umanitari. Come alcuni hanno sottolineato, «a fatica si può trovare un'area principale della politica estera che non sarà influenzata dalle conseguenze politiche della pressione demografica...le politiche per gestire le origini e le conseguenze della crescita

---

<sup>21</sup> Paul-Hall, *International order and the future of world politics*, McGill University, Montréal, settembre 1999, pp. 352-372.

demografica possono rientrare fra i più cruciali e globali elementi della sicurezza internazionale nel mondo del dopo guerra fredda».<sup>22</sup>

## **II.2 Le insicurezze dell' Europa e la sua ricerca d'identità.**

I fattori di instabilità del sistema internazionale hanno tutti contribuito a porre i paletti con cui la politica europea si è dovuta confrontare, anche se non tutti erano percepiti con la stessa chiarezza all'incominci del 1989: alcuni si imponevano per la loro urgenza e importanza, altri erano percepiti ma sullo sfondo dell'agenda politica, altri ancora sfumati nei loro contorni. Ma il più evidente coacervo di problemi che l'Europa ha visto emergere dalle macerie del muro di Berlino ha riguardato il destino dei paesi che compongono la porzione centroorientale del continente, la cui evoluzione politica era cruciale per la stabilità dei paesi occidentali. Prime tra tutte, le potenze che avevano fatto la storia del continente: Russia e Germania.

Quanto alla prima va segnalato che, nonostante la ritirata geografica e ideologica, essa è rimasta il paese cui guardare con maggiore preoccupazione: l'imponente dotazione militare la metteva in grado di portare le minacce più pericolose sul piano militare e le difficoltà della

---

<sup>22</sup> Ibidem, p.367.

transizione politica non lasciavano spazio a certezze circa le sue scelte di politica estera. Il rischio di un'involuzione autoritaria della Russia, reso più probabile dalle difficoltà economiche che sono seguite al 1989, poteva portare nuovamente alle porte degli europei un nemico aggressivo, contro il quale si rendeva dunque necessario mantenere in funzione, almeno in parte, gli strumenti con cui si era dissuasa l'Unione Sovietica fino al 1989. Per la seconda, invece, si poneva un problema del tutto diverso: il rischio per la sicurezza dei paesi europei derivava dalla possibilità che la Germania decidesse di intraprendere una via autonoma rispetto agli accordi che avevano assicurato la stabilità del continente provocando, fra gli europei e nei loro rapporti con gli Stati Uniti, una serie di reazioni a catena di difficili da prevedere e tanto più delicate quanto maggiore e probabile fosse risultata una nuova minaccia da parte della Russia.

Una sfida di tipo ancora diverso è venuta dai paesi vicini o confinanti con l'Europa occidentale, la cui instabilità politica, sociale ed economica poteva riverberarsi sui paesi europei coinvolgendoli, proprio in virtù della prossimità geografica, in conflitti locali o diffondendovi popolazioni in fuga, disastri ecologici e incertezza nelle relazioni economiche. Problemi simili, poi, sono provenuti dal bacino del Mediterraneo e dal Medio Oriente. Anche in questo caso la vicinanza

geografica ha reso particolarmente scottanti le tensioni di ogni natura che attraversano l'area nordafricana e quella mediorientale, con l'ulteriore aggravante che in queste zone, o in aree a queste strettamente connesse sul piano politico come il golfo Persico, vi sono risorse cruciali per il funzionamento dell'economia europea e, perciò, per il benessere materiale dei cittadini europei. Senza contare, ancora, che l'instabilità dei paesi che si affacciano sul Mediterraneo mette a repentaglio una via di comunicazione che è cruciale per i paesi europei sia sul piano commerciale sia su quello militare, data l'importanza che la strategia della Nato assegna alle basi che vi sono situate.

All'elevata instabilità delle zone geopolitiche più direttamente rilevanti per il continente europeo, inoltre, si sono aggiunte le sfide poste dal diffondersi del terrorismo internazionale e delle armi chimiche, batteriologiche e biologiche. In entrambi i casi, questi problemi affliggono la sicurezza di molti paesi del sistema internazionale, ma il pericolo di subire attentati terroristici o l'impiego irrazionale di armi di distruzione di massa è stato maggiore per i paesi che influenzano di più la vita internazionale. Il rischio di divenire il bersaglio del terrorismo internazionale o di un attacco nucleare da parte dei cosiddetti «stati canaglia», come per esempio la Corea del nord o l'Iraq, ha perciò riguardato soprattutto i paesi che hanno tentato di egemonizzare le

rispettive aree geopolitiche: sul piano regionale la Russia e, su quello globale, gli Stati Uniti e i loro alleati fra cui - appunto - i paesi europei.

Anche i paesi che alla fine del secolo hanno visto crescere significativamente il proprio peso internazionale hanno rappresentato una potenziale minaccia per i paesi europei. È il caso, questo, di stati come il Giappone, sul piano delle relazioni economiche, o della Cina su quello delle relazioni militari. Infine, un ulteriore pericolo è venuto dalla competizione fra paesi come Iraq, Iran, India, Pakistan e altri ancora che, cercando di realizzare le proprie aspirazioni nazionali, avrebbero potuto - e potrebbero - innescare conflitti capaci di coinvolgere in modo diretto o indiretto il continente europeo.

Questa breve panoramica dei pericoli che i paesi europei si sono trovati di fronte dopo il 1989, suffragata dalla cronaca quotidiana, ci dice che il sistema post-bipolare ha posto loro sfide profondamente diverse dal passato. In primo luogo, poiché il peso delle minacce portate nei loro confronti direttamente da altri paesi è diminuito e, invece, si sono diffusi i problemi connessi ai molti focolai di instabilità internazionale che li riguardano, con la conseguenza che è anche cambiato il modo in cui rispondere a quei pericoli. Questo passaggio, infatti, che può essere letto come il passaggio dalla prevalenza di *minacce* di tipo tradizionale alla



prevalenza di *rischi*, ha reso molto più incerta e complessa la definizione del contenuto stesso della sicurezza dei paesi europei.

Per un verso, così, quest'ultima ha visto crescere il peso delle sfide economiche e sociali accanto a quelle militari, rendendo necessario un approccio multidimensionale ai problemi in gioco. Per un altro, la tradizionale politica di sicurezza militare ha cambiato di segno: non tanto (o non solo) la difesa statica del territorio europeo quanto, sempre più, l'intervento attivo in altri territori così da neutralizzare le crisi che vi si presentano.

In secondo luogo, la complessità e l'incertezza della nuova politica di difesa e sicurezza sono aumentate al seguito della scomparsa della minaccia sovietica. Se la disgregazione dell'Unione Sovietica, infatti, ha ridotto il rischio europeo di subire aggressioni militari, essa ha però anche fatto venire meno il fattore che, mettendo in gioco contemporaneamente la sopravvivenza di europei e americani, ne rende univoca e identica la sicurezza, diluendo così il collante che li teneva uniti e compatti. L'assenza della minaccia sovietica - per dirla altrimenti - ha cancellato la chiara e condivisa gerarchia degli obiettivi strategici e degli strumenti per perseguirli che aveva fondato la sicurezza occidentale, permettendo in tal modo che gli interessi dei singoli alleati,

prima irreggimentati nella gabbia del confronto bipolare, potessero manifestarsi più liberamente e, anche, entrare in conflitto fra di loro.

Nel sistema post-bipolare, insomma, i paesi europei si sono trovati in una situazione di grande confusione e incertezza strategica proprio nel momento in cui i loro interessi potevano divergere anche in modo significativo e, come è ovvio, tutto ciò non poteva che ripercuotersi sull'assetto complessivo della sicurezza europea e occidentale. Quale ruolo avrebbe potuto svolgere la Nato in un sistema in cui il suo nemico era stato vinto? Cosa sarebbe cambiato per la Cee, dato che i fattori internazionali che ne avevano favorito la formazione e lo sviluppo erano profondamente mutati? Quanto avrebbe pesato la riduzione delle spese militari - la corsa ai *dividendi di pace* innescata dalla fine della guerra fredda - sulla capacità di fronteggiare le sfide del nuovo sistema? Come avrebbero risposto le singole potenze europee e gli Stati Uniti alla nuova situazione, ora che i loro interessi specifici potevano metterle le une contro le altre anche in Europa e non solo, come era successo durante la guerra fredda, al di fuori dell'Europa?<sup>23</sup>

Dopo la guerra fredda, insomma, l'insieme dei fattori internazionali e delle percezioni nazionali di quei fattori sembrano avere innalzato gli incentivi perché gli europei portassero a compimento il percorso iniziato

---

<sup>23</sup> Clementi M., "La Molteplicità delle Insicurezze Europee", pp. 93-96, Il Mulino, 2005.

con i trattati di Roma nel 1957 e mutassero atteggiamento verso l'integrazione nelle questioni di politica estera e di sicurezza. Da un lato, la possibilità che la sicurezza europea divergesse da quella americana, fino all'ipotesi remota, ma ora pensabile, dello sganciamento americano dal continente, non poteva che suggerire di approntare i mezzi per produrre sicurezza in modo più autonomo; la prospettiva di una maggiore competizione economica, con tutti gli imperativi connessi a un sistema internazionale sempre più interdipendente, suggeriva di trovare gli strumenti per rendere più incisiva la cooperazione fra gli europei. L'Europa centrorientale mostrava quanto fosse difficile mantenere scissa la gestione degli aspetti economici e di quelli politico-militari della sicurezza. Dall'altro lato, quegli incentivi erano congruenti con la soluzione che permetteva a Francia e Germania di perseguire i propri imperativi nazionali. Questo intersecarsi di elementi sta probabilmente alla base dello sforzo congiunto con cui Francia e Germania, subito dopo il 1989, hanno cercato di imprimere una nuova accelerazione al processo di integrazione europea. Di fronte al ruolo di traino, non certo nuovo, del tandem franco-tedesco, avrebbe continuato a misurarsi la posizione della Gran Bretagna che, non potendo fermare il processo o rimanere alla finestra, vi avrebbe partecipato così da indirizzarlo in modo consono ai

suoi interessi e, cioè, prima di tutto, impedendo che ledesse il quadro atlantico.

Il percorso nuovo che l'integrazione europea ha conosciuto dopo il 1989 ha raggiunto tappe importanti in ogni settore, l'economia, la società e, anche, la politica estera e di sicurezza. Per analizzarne gli elementi di fondo e i problemi che ha incontrato e suscitato, ne seguiremo gli snodi concentrandoci su alcune dimensioni dell'identità europea, in concreto strettamente connesse le une alle altre. In generale, e anche nel modo più intuitivo, il tema dell'identità europea rimanda alla comune matrice culturale che si suole rinvenire alla base del progetto di integrazione europea e, dunque, porta a derivare l'identità dell'Europa unita - nei suoi lineamenti e possibilità di sviluppo - dai valori, principi e orientamenti culturali che i suoi diversi membri condividono.<sup>24</sup> Tuttavia, per quanto importante sia questo aspetto, analizzeremo le altre dimensioni dell'identità europea, per la loro speciale rilevanza rispetto alla politica estera e di sicurezza: l'identità dell'Europa in termini istituzionali, strategici e geopolitici, nonché sulle ripercussioni che gli sviluppi lungo queste dimensioni hanno prodotto nei rapporti fra l'Europa e le altre organizzazioni e istituzioni internazionali cruciali per la sicurezza europea.

---

<sup>24</sup> Cfr. Cerutti - Rudolph, *Un' anima per l' Europa*, Pisa, Ets, 2002.

Un primo modo per guardare al tema dell'identità europea e della sua maturazione può consistere nel considerare il grado in cui la trasformazione delle istituzioni europee fa dell'Europa un attore unitario e, cioè, un soggetto della politica internazionale: un ente politico dotato, appunto, di una vera e propria identità autonoma rispetto ai singoli membri che lo compongono e rispetto agli altri soggetti del sistema internazionale. Questa dimensione dell'identità europea rimanda ovviamente alla generale e tradizionale contrapposizione fra le visioni sopranazionale e intergovernativa dell'Europa unita, con le loro diverse ricadute quanto alla distribuzione dei poteri e delle competenze fra Bruxelles e le capitali nazionali, ma con una accentuazione peculiare che deriva dalla natura delle questioni di politica estera e sicurezza.

Queste ultime, infatti, riguardano i rapporti fra l'insieme dei paesi europei e il resto del sistema internazionale, più e oltre che i rapporti fra gli stessi paesi europei, come capita prevalentemente per gli altri settori del processo di integrazione. Inoltre, mentre le soluzioni comuni relative a questi ultimi hanno permesso ai partner europei di integrarsi scambiandosi beni differenti, quelle relative alla politica estera e di sicurezza presuppongono che, con l'integrazione, i paesi europei producano gli stessi beni. Per dirla altrimenti, l'integrazione in questi settori presuppone che gli stati condividano i fini da raggiungere tramite

la politica comune e non solo i mezzi che grazie a essa possono darsi reciprocamente.<sup>25</sup>

Una vera e propria politica estera e di sicurezza, dunque, esiste nella misura in cui gli organi che la esprimono sono istituzionalmente in grado di amalgamare e fondere le diverse esigenze nazionali - per loro natura difficilmente negoziabili, in quanto relative all'identità nazionale dei paesi membri e alla loro stessa capacità di proteggerla - in finalità collettive, in obiettivi che sono di tutti. Se, allora, il processo di integrazione europea ha conosciuto notevoli sviluppi dopo la guerra fredda, ciò che qui interessa è il leggere quei risultati interrogandoci su quanto essi abbiano dotato l'Europa di organi capaci di formulare preferenze univoche e di trasformare quelle preferenze in comportamenti congruenti. Su quanto, appunto, quegli sviluppi abbiano dotato l'Europa degli organi e delle procedure per decidere e agire come soggetto.

### **II.3 L'identità istituzionale dell'Europa: dal trattato sull'Unione Europea di Maastricht ad Amsterdam.**

Il primo passaggio del complesso processo di accrescimento istituzionale che la Comunità europea ha conosciuto dopo il 1989 è il trattato di

---

<sup>25</sup> R. Aron, D. Lerner, *La Querelle de la Ced. Essais d'analyse sociologique*, Paris, Colin, 1956.

Maastricht, grazie a cui essa è divenuta l'Unione europea. Discusso fra 1990 e 1991, il trattato sull'Unione europea (TUE) ha risentito direttamente del mutato contesto internazionale, non solo perché i membri della Cee vi hanno visto l'occasione per rispondere ai fattori di fondo cui si è accennato in precedenza ma, anche, perché nel corso della sua negoziazione e ratifica eventi come la guerra del golfo Persico e l'inizio della deflagrazione della Jugoslavia hanno nel modo più concreto mostrato le conseguenze della difficoltà europea di agire sulla scena internazionale.

Durante la crisi del Golfo gli europei diedero una risposta confusa e disunita, con la Francia interprete di uno sforzo diplomatico unilaterale per ottenere il ritiro delle truppe irachene dal Kuwait, la Germania concentrata sul problema dei vincoli costituzionali all'uso della forza ereditati dal secondo dopoguerra e la Gran Bretagna da subito nettamente a sostegno della posizione statunitense. Queste difficoltà erano lo sfondo che faceva risaltare la posizione di chi, nella Cee, sosteneva che non fosse più possibile lasciare ai margini del processo di integrazione le questioni di sicurezza e difesa: una richiesta congiunta di Francia e Germania dell'aprile 1990 aveva già portato il Consiglio europeo (CE) di Dublino a decidere, nel giugno, che un'apposita Conferenza intergovernativa (CIG) avrebbe discusso entro l'anno i passi

necessari verso l'unione politica e per la costruzione di una Politica estera e di sicurezza comune (Pesc).<sup>26</sup>

Nella complessa trama negoziale che ne seguì, i paesi europei hanno difeso la loro visione dell'indirizzo che il processo di integrazione avrebbe dovuto prendere, ciascuno con toni e posizioni specifici dettati dalla percezione nazionale dei problemi in gioco. Nonostante le numerose e non irrilevanti differenze, tuttavia, è possibile tracciare una duplice distinzione fra di loro a seconda del grado in cui essi sostenevano soluzioni istituzionali di tipo sovranazionale (rispetto al processo di integrazione nel suo complesso o rispetto alla sola Pesc) e del grado in cui erano propensi a ricercare una via autonoma per la sicurezza europea. A seconda, cioè, del loro grado di federalismo e di europeismo.

Adottando questa distinzione di massima, è possibile notare che, se la maggior parte dei paesi europei voleva, o era disponibile, a un approfondimento delle strutture comunitarie in termini economici e sociali, ben diversa era la situazione quanto alla politica estera e di sicurezza. Vi era prima di tutto l'asse francotedesco, che diede l'impulso decisivo alla negoziazione, solidamente fondato com'era sulla comune esigenza di procedere verso la costruzione della Pesc. Per la Francia,

---

<sup>26</sup> Cfr. B.Olivi, R.Santaniello, *Storia dell' integrazione europea*, il Mulino, 2005, p.165-183.



però, essa avrebbe dovuto ispirarsi a soluzioni intergovernative, così da tutelare come sempre il suo statuto di grande potenza, e sfociare in un'autonoma difesa europea integrata attorno al nucleo franco-tedesco; mentre la Germania continuava a prestare maggiore attenzione alla tutela del quadro atlantico.

Se le proposte avanzate da Francia e Germania trovavano in linea di massima buona accoglienza fra i paesi europeisti come, per esempio il Belgio, il Lussemburgo o la Spagna, esse lasciavano freddi i paesi che, volendo evitare il rischio di incrinare il quadro atlantico, erano contrari al serio sviluppo di una politica estera e di sicurezza comune e all'ipotesi che questa riguardasse anche le questioni di difesa, come Gran Bretagna, Danimarca, Olanda o Portogallo. Su questa posizione, poi, per la sua tradizionale neutralità, si trovava anche l'Irlanda; mentre l'Italia giocava un ruolo di mediazione fra le posizioni franco-tedesche e quelle inglesi.<sup>27</sup>

I nodi su cui i paesi europei si confrontarono fino al vertice di Maastricht del 9 e 10 dicembre 1991 furono moltissimi e spesso di importanza cruciale: fra questi ultimi, la scelta degli organi che avrebbero dovuto essere responsabili della Pesc e della procedura di voto con cui essi avrebbero deciso sulle questioni di loro competenza; la modalità concreta con cui fare dialogare le strutture comunitarie e l' Ueo, cui i

---

<sup>27</sup> Ibidem, *La difficile ratifica del trattato di Maastricht*, p.206 e ss.

paesi europei dovevano affidarsi per svolgere i propri compiti di sicurezza. Scelte difficili da compiere, dunque, ma rese ancora più delicate dalla posizione dell' amministrazione americana, che guardava con ambivalenza la costruzione dell'identità europea nel settore della sicurezza.

Per un verso, infatti, gli Stati Uniti avevano da subito colto il contributo positivo che gli sviluppi europei potevano dare alla stabilità del continente, così come auspicavano che essi potessero, finalmente, rafforzare la «gamba» europea della Nato. Per l' altro, però, erano timorosi che il loro esito finisse al contrario per allontanare le due sponde dell'Atlantico, come avevano bruscamente chiarito, già nel febbraio 1990, con il Memorandum di Reginald Bartholomew. In quel rapporto, il sottosegretario di Stato specificava a chiare lettere le preferenze americane circa la via che gli europei avrebbero dovuto imboccare: non salvaguardando la centralità della Nato ed evitando di integrare l'Ueo nella Cee, cosa che avrebbe subordinato a un organismo esterno alla Nato la gestione delle forze militari su cui poggiava l'alleanza, il legame atlantico sarebbe rimasto saldo.<sup>28</sup>

Questo insieme di pressioni contrastanti non potevano che riverberarsi sulla lettera del trattato di Maastricht, che conviene considerare con

---

<sup>28</sup> Cfr Clementi *l'Europa e il mondo*, p.106.

attenzione. Il TUE armonizzò la struttura comunitaria, costruendo tre pilastri istituzionali: quello economico della Cee, quello degli affari interni e giustizia e il pilastro della politica estera e di sicurezza, che andava a sostituire la Cpe. La responsabilità della Pesc fu affidata al Consiglio europeo, lasciando alla Commissione un solo diritto di iniziativa; e la sua conduzione, a opera della presidenza di turno dell'Unione europea (affiancata da quelle precedente e seguente), doveva mirare a salvaguardare gli interessi fondamentali dei membri, l'indipendenza e la sicurezza dell'Unione, così come a preservare la pace e promuovere la cooperazione internazionale, diffondendo la democrazia, lo stato di diritto e il rispetto dei diritti umani. A quel fine, la Pesc avrebbe dovuto riguardare tutti gli aspetti della sicurezza - politici, economici e militari - e col tempo, avrebbe reso possibile una difesa comune.

Per rendere concretamente possibili questi obiettivi, il TUE specificava tre vie fondamentali. In primo luogo, precisava che, oltre alla coordinazione delle reciproche posizioni già prevista dalla Cpe, i membri avrebbero potuto implementare assieme le azioni necessarie a realizzare «importanti interessi in comune». Inoltre, stabiliva che l'Ueo sarebbe divenuta parte integrante dell'Unione europea, nel senso che a essa l'Unione europea si doveva appoggiare per elaborare e rendere operative

le sue decisioni connesse alle questioni della difesa. Infine, esso impegnava i paesi membri a sostenere posizioni comuni e a tutelare gli interessi collettivi nelle organizzazioni internazionali dove erano presenti.

La lettura del TUE dice che le novità introdotte furono molte e significative, ma restavano altrettanti ostacoli lungo la strada della costruzione di una efficace politica estera e di sicurezza. Quanto alla creazione di organi capaci di esprimere posizioni univoche, rimaneva il riconoscimento delle peculiari esigenze dei singoli membri, il voto all'unanimità (salvo i casi in cui il Consiglio avesse concesso la votazione a maggioranza qualificata) e l'assenza di un qualunque meccanismo per sanzionare i membri che non avessero sostenuto le politiche comuni decise dal Consiglio. Le materie della Pesc, inoltre, erano ancora sottratte alla giurisdizione della Corte di giustizia europea. Quanto all'efficacia decisionale della Pesc, poi, rimaneva il problema della grande frammentazione del processo decisionale, poiché essa sarebbe conseguita dall'azione di agenzie diverse: la Commissione, incaricata di gestire le relazioni esterne dell'Ue, il Consiglio europeo, responsabile della definizione della Pesc e l'Ueo, con il compito di

elaborare e realizzare le azioni comuni derivanti dalle posizioni comuni eventualmente espresse in tema di difesa.<sup>29</sup>

Il trattato sull'Unione europea venne firmato il 7 febbraio 1992 ed entrò in vigore il 1° novembre 1993. Ci volle ben poco, tuttavia, perché fosse chiaro che quel risultato andava considerato un punto di partenza, più che un traguardo. Praticamente da subito, infatti, la neonata Pese dovette scontare tensioni diametralmente opposte. Da un lato, quella proveniente dai paesi europei che, non volendo cedere il proprio controllo sulle questioni relative alla sicurezza e alla difesa, ne trattenevano lo sviluppo effettivo. In Danimarca, per esempio, dove l'opinione pubblica guardava con scetticismo alla leadership franco-tedesca nell'Unione e non condivideva l'utilità di sviluppare la dimensione militare dell'integrazione europea, il referendum di approvazione del TUE finì, nel luglio 1992, in un fallimento. Solo grazie a numerose clausole di esclusione, raggiunte l'anno seguente con l'Accordo di Edimburgo, il trattato poté essere ratificato. Ma, in generale, resistenze della stessa matrice impedirono agli europei di fare della Pese, a parte il nome, una politica davvero comune. Secondo le parole del già ministro degli Esteri inglese, Lord Geoffrey Howe, pochi anni di attività della Pese bastavano a mostrare che la «procedura a maggioranza qualificata non è stata mai

---

<sup>29</sup> Cfr. Fulvio Attinà, *La politica di sicurezza e difesa dell'Unione Europea*, CeMiSS 2001 p.19-26.

usata. Relativamente poche azioni comuni sono state intraprese. Il budget della Pesc si è impantanato in controversie, immobilizzato dalla mancanza di volontà dei singoli paesi di finanziarla e dalla riluttanza di lasciarla finanziare dall'Unione europea per il timore del potere che si sarebbe potuto concedere al Parlamento europeo».<sup>30</sup>

Dall'altro lato, poi, la Pesc risentiva delle ripercussioni che le derivavano proprio dal non essere sufficientemente sviluppata, come le crisi balcaniche dimostrarono eloquentemente. Due fra le prime e più importanti azioni comuni iniziate grazie al Tuo, infatti, hanno riguardato la Jugoslavia: la missione umanitaria per la Bosnia-Erzegovina e l'amministrazione della città di Mostar. Nel primo caso, di fronte agli stenti causati alla popolazione della Bosnia-Erzegovina dal conflitto fra serbi, croati e bosniaci musulmani, il Consiglio europeo decise di intervenire, nell'ottobre 1993, con un'operazione di aiuto umanitario che fu però ostacolata dalla difficoltà tecnica di finanziare la missione e di coordinare l'azione della Cee e della Pesc. A seguito di questi problemi, che la lettera del Tuo non aveva risolto, l'attuazione della decisione "fu seriamente ritardata. Il Consiglio spese quattro mesi discutendo se coprire i costi dell'operazione sul budget della Comunità o sulla base di una ripartizione nazionale. Nel frattempo, l'inverno era trascorso e la

---

<sup>30</sup> Discorso tenuto da G. Howe, in "The World Today", gennaio 1996.

popolazione non aveva più un bisogno urgente di maggiori aiuti umanitari. Alla fine, il denaro destinato all'aiuto umanitario in Bosnia-Erzegovina fu trasferito a un'altra operazione, l'amministrazione di Mostar." <sup>31</sup>

Nemmeno in quel caso, tuttavia, le cose andarono meglio. La città di Mostar era stata uno dei principali teatri di scontro del conflitto in Bosnia-Erzegovina e, quando la pressione americana portò i contendenti al tavolo delle trattative, si aprì lo spazio per tentare di recuperare la situazione: il Consiglio europeo decise, nel maggio 1994, di assumere la responsabilità di amministrare Mostar tramite un'azione comune per permettere la ricostruzione e la pacificazione della città, mentre l'Ueo offriva le forze per svolgere le funzioni di polizia. Tralasciando gli aspetti militari della vicenda, sul piano organizzativo l'esperienza di Mostar segnalò la grande difficoltà con cui il personale dell'Ueo era in grado di rispondere agli ordini provenienti dall'Unione europea, dato il collegamento ambiguo - o incompiuto - che Maastricht aveva sancito fra le due istituzioni; e che l'alto livello di conflittualità tra le fazioni in lotta avrebbe richiesto "una leadership politica continua e ferma. Ma la presidenza a rotazione dell'Ue era incapace di esercitare una simile

---

<sup>31</sup> Cit. Eliassen, *Foreign and Security policy in the European Union*, Londra, 1998, pp. 43-58.

leadership.”<sup>32</sup> Di conseguenza, l'Unione europea riuscì solo marginalmente a tenere sotto controllo l'area di cui si era assunta la responsabilità.

I primi anni di attività della Pesc, insomma, segnarono la necessità di proseguire il cammino intrapreso a Maastricht e indicarono anche i problemi prioritari da affrontare. Prima di tutto si imponeva di dare continuità alla politica estera europea, trovando una figura che parlasse a nome di tutti gli europei senza seguire il valzer della presidenza a rotazione che, secondo uno specialista, finiva per porre alla ribalta le esigenze del paese di turno, più che esprimere orientamenti comuni. Inoltre, la struttura a pilastri dell'Unione europea separava artificialmente istituzioni che dialogavano già a fatica per la loro diversa natura (sopranazionale la Commissione e intergovernativo il Consiglio), e che invece dovevano essere in grado di collaborare strettamente perché la Pesc risultasse efficace. E ciò in misura tanto maggiore quanto più importante e frequente si faceva il ricorso alle sanzioni economiche, decise dalla Commissione. Ancora, di importanza essenziale risultava il rendere più flessibile il processo decisionale, così da smussare la presa dei singoli membri sulla politica comune e rendere più pronte le sue risposte. Infine, occorre precisare la natura dei rapporti fra l'Unione

---

<sup>32</sup> Ibidem, p.57.



europea e l' Ueo: in particolare, di quest'ultima, che aveva cominciato dal 1992 ad approntare gli organi necessari per poter svolgere il suo ruolo di supporto militare all'Unione europea, rimaneva in predicato l'eventuale subordinazione rispetto all'Unione europea; e la sua scadenza, che sarebbe avvenuta nel 1998, rendeva difficilmente ignorabile la questione.<sup>33</sup>

Questi temi furono discussi nel dettaglio, assieme ad altri passi cruciali del processo di integrazione come la moneta unica e la liberalizzazione delle frontiere nella Cig di Torino, che cominciò i suoi lavori nel marzo 1996 e culminò, nel giugno dell'anno seguente, nel summit di Amsterdam. Anche in questo caso, il confronto fra i paesi europei avvenne sull'onda di una crisi cui essi faticavano a dare risposta: il collasso dello stato albanese.

La fragilità politica dell'Albania e le sue acutissime tensioni sociali ed economiche, ulteriormente aggravate dalle ripercussioni della crisi kosovara, sfociata in guerra civile dalla fine del 1996, avevano portato il paese a una paralisi istituzionale che rinfocolava i disordini interni e bloccava i provvedimenti necessari per alleviare le sofferenze della popolazione. Di fronte agli eventi, l'Unione europea tardò a prendere

---

<sup>33</sup> Cfr. R. Circelli, *La difficile costruzione di una politica di difesa comune*, in *Le Relazioni Internazionali dell'Unione Europea* di Bonvicini Tosato, Giappichelli 2003, p.101-102.

posizione e, in assenza di una risposta congiunta, frenata dal veto inglese e dalla difficoltà tedesca di autorizzare l'uso della forza, l'Italia diede un contributo fondamentale nell'organizzare la Forza di protezione multinazionale richiesta dall'Onu, nel marzo 1997, per creare un ambiente sicuro affinché fosse possibile offrire assistenza umanitaria alla popolazione albanese. Solo dopo tre mesi di stasi, nel giugno l'Ueo si decise ad approntare, con lo stesso obiettivo, un *Multinational Advising Police Element*. Ancora una volta, la lentezza con cui l'Unione europea si era mossa e la scarsa efficacia della sua azione testimoniavano della sua difficoltà a contribuire alla stabilità del continente e, quindi, a produrre in autonomia la sicurezza dei propri membri.<sup>34</sup>

Il trattato di Amsterdam, con cui gli europei emendarono i precedenti trattati di istituzione della Comunità e dell'Unione dando vita al trattato consolidato sull'Unione europea (Tcue), cercava di rispondere a questa difficoltà. Approvato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999, il Tcue introdusse alcune novità di grande rilievo quanto all'identità istituzionale dell'Europa. La più importante di queste, almeno sul piano della personalità politica, fu la creazione della figura dell'Alto rappresentante dell'Unione europea per la Pesc, così da assicurare con-

---

<sup>34</sup> Ibidem, p. 103.

tinuità, visibilità ed efficacia all'Unione europea nei suoi rapporti con l'esterno e rappresentarla verso i paesi terzi.<sup>35</sup>

Con l'Alto rappresentante, i paesi europei davano, con quasi 30 anni di ritardo, una risposta alla domanda che Kissinger aveva retorica mente formulato durante la guerra fredda: «se voglio chiamare gli europei, che numero faccio?».<sup>36</sup> Come è ovvio, l'istituzione di una simile figura suscitò, durante il processo negoziale, le perplessità dei paesi più restii a una comune politica estera e di sicurezza. La posizione di Gran Bretagna, Danimarca, Svezia, Portogallo e Finlandia, si riflesse nel ruolo di basso profilo che Mr Pesc, come si prese a chiamare l'Alto rappresentante, finì per ricoprire. Più che ministro degli Esteri europeo, esso nacque come supporto, in qualità di segretario generale del Consiglio dei ministri, della presidenza del Consiglio europeo. D'altra parte, era impossibile creare un vero ministro degli Esteri in un'istituzione che era priva di un vero governo. Intanto, però, era nata una figura istituzionale stabile dotata di stabili strutture per svolgere i suoi compiti. Al servizio di Mr Pesc, infatti, furono messi un segretariato permanente e un'unità che potesse svolgere attività di pianificazione e monitoraggio politico - il *Policy Planning and Early Warning Unit*, per

---

<sup>35</sup> Cfr. Olivi Santaniello, *Storia dell'integrazione europea*, Il Mulino 2005, p.246, 247.

<sup>36</sup> Cit. Clementi, *Da Maastricht ad Amsterdam*, p.112.

colmare le gravi lacune che impedivano all'Unione europea di prevedere, valutare e decidere con prontezza sulle crisi che la coinvolgevano. Con l'aiuto di quegli organismi, l'Alto rappresentante avrebbe dovuto curare l'attuazione concreta delle strategie comuni decise dal Consiglio europeo e, in questo, avrebbe potuto agire contando sulla seconda novità di rilievo introdotta dal Tcuc: la possibilità di prendere decisioni a maggioranza qualificata anche in tema di politica estera e di sicurezza.

Le procedure di voto furono fra i problemi più scottanti di quel negoziato e, come sempre, contrapposero gli europei a seconda del loro grado di federalismo: Austria, Finlandia, Germania, Italia, Spagna e i paesi del Benelux si trovarono concordi nel promuovere un graduale scostamento dal principio dell'unanimità e, in ciò, potevano ottenere il favore di Francia e Irlanda se dalle questioni su cui deliberare a maggioranza fossero state escluse quelle più strettamente connesse alla sovranità nazionale; Gran Bretagna, Danimarca, Grecia, Portogallo e Svezia, invece, erano contrarie a rinunciare al proprio potere di veto per tutte le questioni di sicurezza.

Come è naturale, le posizioni di tutti confluirono a disegnare il compromesso che fu tradotto in trattato. Secondo quel compromesso, il Consiglio europeo avrebbe deciso all'unanimità le strategie comuni della Psc e, cioè, i principi generali che ne dovevano informare l'azione e le

linee guida della sua conduzione; dopodiché, il Consiglio dei ministri avrebbe deciso a maggioranza qualificata, fatta eccezione per le questioni di difesa, le specifiche posizioni e azioni comuni giudicate necessarie per attuare le prime. Se questo meccanismo aveva il pregio di inserire finalmente un principio di votazione a maggioranza per la politica estera e di sicurezza e, quindi, di aumentare l'efficacia decisionale dell'Unione europea, il Tcue lasciava però ampi margini per la tutela degli interessi dei singoli membri.

A ciascun membro rimasero diverse vie in questo senso: la possibilità di astenersi sulle decisioni da prendere all'unanimità, sottraendosi così dal doverle applicare, anche se non dal dovere di riconoscerle come decisioni dell'Unione europea e, dunque, di non ostacolarne l'attuazione; la possibilità di impedire, con una richiesta formale motivata, il voto a maggioranza qualificata su alcune questioni, riportandole così all'unanime delibera del Consiglio europeo; la possibilità di astenersi, con un numero di altri membri pari circa a un terzo dei voti pesati, così da bloccare le decisioni a maggioranza qualificata.<sup>37</sup>

Oltre a queste novità fondamentali, il Tcue precisò più nel dettaglio i meccanismi di finanziamento della Pesc, facendo ricadere le spese

---

<sup>37</sup> Cfr. G. Bonvicini e G. Tosato, *Le relazioni internazionali dell'Unione Europea dopo i trattati di Amsterdam e Nizza*, Torino 2003, p.108-115.

sostenute per attuarla sul bilancio della Comunità e lasciando ai singoli membri l'onere della contribuzione per le spese militari; e la natura della relazione che legava l'Unione all'Ueo. Su quest'ultima, la pressione dei paesi europeisti, che volevano una piena integrazione fra le due istituzioni così da dotare l'Europa di una formale veste militare, dovette scontrarsi non solo con la tradizionale opposizione di paesi come Gran Bretagna e Danimarca che badavano a mantenere al centro della scena militare la Nato, ma anche dei paesi neutrali, come Irlanda, Svezia, Finlandia e Austria. Se quell'opposizione impedì svolte radicali, non poté però evitare un piccolo aggiustamento tessile del Tuo che apriva la strada per la subordinazione dell'Ueo all'Unione Europea: da allora avrebbe mantenuto su di sé la responsabilità di definire le linee guida da seguire, avvalendosi a quel fine della capacità operativa dell'Ueo.<sup>38</sup>

#### **II.4 I progressi di fine millennio: da Colonia a Nizza.**

Amsterdam non poté godere nella stessa misura di Maastricht della spinta congiunta di Francia e Germania: difficoltà interne ai due paesi ne ostacolavano la leadership in Europa ma, anche, sui due paesi sembravano agire diversamente le crisi internazionali degli ultimi anni.

---

<sup>38</sup> Cfr. Gallo F., *La riforma della politica estera comune*, in Ronzitti N., *Il diritto dei trattati nelle attività di interesse delle forze armate*, Artistic & Publishing, Gaeta 2002, da p. 79.

La prima traeva da quelle crisi l'urgenza dell'autonomia militare dell'Europa unita, alla cui guida essa avrebbe dovuto rimanere, mentre la seconda ne traeva la conclusione di quanto quell'autonomia l'avrebbe costretta a chiudere i conti con il passato.

Forse fu anche per questo che i risultati di Amsterdam furono lontani dalle aspettative di chi vi vedeva l'occasione per una svolta decisiva sul piano politico e militare: Jack Lang, presidente della Commissione affari esteri dell'Assemblea nazionale francese, arrivò a definire il trattato di Amsterdam un «trattato truffa»: «abbiamo solamente tappato le falle» - disse - «di una barca senza comandante, rotta e motore».<sup>39</sup> In realtà, nonostante il pessimismo di alcune e la durezza del linguaggio politico di per se stesso una forma della negoziazione fra gli stati, sembravano ormai esistere le condizioni per progressi che superassero il semplice raffinamento di Maastricht. All'esempio ripetuto dell'incapacità dell'Europa di gestire le crisi internazionali che la riguardavano, infatti, si aggiungevano ora le probabili conseguenze dei risultati già raggiunti e la prossima realtà di una moneta unica: l'euro, con tutto il suo valore simbolico, poteva essere considerato «la fase finale dell'unione

---

<sup>39</sup> Cit. J. Lang, *Je ne voterai pas le traité d' Amsterdam*, in "Le Monde" n.19 agosto 1997.

economica e il primo passo dell' unione politica»; uno strumento di «unità politica».<sup>40</sup>

In quanto tale, l'euro avrebbe potuto esercitare un grandissimo potere di attrazione e quest'ultimo contribuì con tutta probabilità a modificare, anche se in modo indiretto, la posizione della Gran Bretagna rispetto all'integrazione militare europea.

Nel maggio 1997 Tony Blair, quando Londra assunse la presidenza dell'Unione nel gennaio dell' anno seguente, dimostrò la sua disponibilità a discutere seriamente con i partner europei ciò che la Gran Bretagna aveva sempre voluto escludere dall'agenda politica europea: le questioni militari e di difesa. Alla base di quella disponibilità, secondo alcuni, stava anche la forza di attrazione della moneta unica: l'impegno inglese nella Pese avrebbe ripagato i partner continentali della mancata partecipazione inglese all'euro, permettendo alla Gran Bretagna di rimanere agganciata all'Europa. Per Londra, dunque, di fronte sia alle tensioni prodotte dalla debolezza militare europea sia alla sempre più forte pressione per procedere verso l'integrazione militare, poteva risultare più conveniente lasciarsi coinvolgere appieno in quel processo

---

<sup>40</sup> Cit. Eliassen, *Foreign and Security policy in the European Union*, p. 100.



e, anzi, assumerne la leadership così da indirizzarlo verso gli esiti da lei preferiti.<sup>41</sup>

Nell'ottobre 1998, così, al summit di Pörtschach, la Gran Bretagna annunciò il ritiro della sua tradizionale opposizione alla dimensione militare dell'Unione europea, purché questo non significasse lo sviluppo di un esercito europeo o l'abbandono della Nato. Per dare concretezza all'annuncio, essa presentò il Piano Grant, dal nome dello studioso che l'aveva steso, con cui proponeva di abolire l' Ueo, trasferendone le funzioni militari alla Nato e quelle politiche a un costruendo quarto pilastro dell'Unione europea, dedicato alle questioni di sicurezza e difesa. In questo modo, tutte le difficoltà connesse all'interazione fra le istituzioni della sicurezza in Europa avrebbero potuto risolversi d'un colpo solo: all' Ueo si sarebbe smesso di chiedere ciò che non poteva dare e, cioè, un ruolo chiaro nella produzione di sicurezza in Europa; la Pesc ne sarebbe uscita rafforzata, potendo contare sugli oleati ed efficaci assetti militari della Nato; quest'ultima avrebbe visto confermata la sua centralità nel continente, garantendovi in tal modo la continuità della presenza americana. La costruzione di un quarto pilastro dell'Unione europea, inoltre, avrebbe reso più semplice il dialogo e la collaborazione

---

<sup>41</sup> Cfr. Olivi Santaniello, *Storia dell' integrazione Europea*, Mulino 2005, p.260-261.

con quei paesi che, volendo entrare nell'Unione, non erano però pronti ad aderire a organizzazioni di difesa come l'Ueo.

Il Piano Grant, suscitò perplessità serie: l'abolizione dell'Ueo, comportava nella sostanza la rinuncia a quel poco di autonomia decisionale che gli europei avevano raggiunto in quegli anni. Invece di favorire lo sviluppo della dimensione militare europea essa avrebbe reso, ovvio ciò che è comunque palese, che gran parte della difesa e della sicurezza dell'Europa dipende dalla buona volontà e dal sostegno di Washington. Nonostante il suo immediato accantonamento, il Piano di Charles Grant ebbe però il merito di avviare il dibattito sulla sicurezza e difesa europea, che sarebbe sfociato di lì a poco in nuovi risultati.<sup>42</sup>

Nel Consiglio europeo di Colonia del giugno 1999, l'Unione si assunse, questa volta esplicitamente, il pieno controllo politico e la direzione strategica delle missioni militari che si era prefissa e abbozzò gli organi per condurre la neonata Politica europea di sicurezza e difesa (Pesc), che precisò poi nel dicembre, a Helsinki, dove procedette anche a nominare Mr Pesc nella figura di Javier Solana, ex segretario generale della Nato, a segnalare la continuità strategica che si voleva realizzare con il quadro atlantico, conferendogli anche il ruolo di segretario generale dell'Ueo, così da facilitare le interazioni fra Unione europea e Ueo.

---

<sup>42</sup> Cfr. Focarelli C., *Integrazione europea e difesa comune*, Gaeta 2002, p. 159-180.

L'insieme di queste decisioni fu ulteriormente discusso nella Cig di Nizza del dicembre 2000 e trovò espressione formale nel trattato che, firmato il 26 febbraio 2001, è entrato in vigore il 1° febbraio 2003, raffinando ulteriormente il trattato consolidato sull'Unione europea. Il trattato di Nizza ha per la prima volta istituzionalizzato l'integrazione europea nelle questioni di sicurezza e difesa, tramite la creazione di un Comitato politico e di sicurezza (Cps): formato da un ambasciatore per ciascun membro e presieduto da Mr Pesc. questo ha i compiti di monitorare la situazione internazionale e suggerire al Consiglio europeo le conseguenti risposte, di cui manda e ha responsabilità politica e strategica; di dialogare con gli altri organi dell'Unione europea e gli altri soggetti internazionali; e di indirizzare politicamente lo sviluppo delle capacità militari europee. A complemento del Cps si sono poi affiancati altri organi che, pure non formalizzati nel trattato, sono sorti nel giugno 2001 su decisione del Consiglio europeo di Nizza per svolgere alcune funzioni fondamentali: il Comitato militare dell'Unione europea, composto dai ministri della Difesa dei membri al fine di fornire pareri e raccomandazioni sulle questioni militari; lo Staff militare dell'Unione europea, con i compiti di valutazione della situazione militare e di pianificazione strategica.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Bonvicini G. e Tosato G., *Il trattato di Nizza*, in *Le relazioni internazionali dell'Unione Europea*,

La creazione di questi organi, però, non ha portato alla nascita di una piena politica estera, di sicurezza e difesa comune. Da un lato, essi hanno una stretta natura intergovernativa, non ledendo così in nessun modo la sovranità dei membri. Dall'altro, il voto all'unanimità è rimasto la regola per le questioni militari, anche se Nizza ha esteso il ricorso alla procedura a maggioranza qualificata, permettendola quando il Consiglio europeo stipula accordi con stati terzi od organizzazioni internazionali che servano per attuare decisioni o azioni comuni.

Nonostante questi limiti, il trattato di Nizza rappresenta il punto più alto dell'integrazione europea nel settore della sicurezza. È potendo contare sui suoi risultati che, nel novembre 2000, a Marsiglia, l'Ueo ha potuto cessare di esistere come agenzia operativa, trasferendo le proprie competenze ai nuovi organi dell'Unione europea e mantenendo su di sé i soli compiti relativi all'applicazione del trattato di Bruxelles. E grazie ai passi compiuti a Colonia, Helsinki, Marsiglia e Nizza, che la gestione delle questioni militari è passata a pieno titolo all'Unione europea, contraddicendo l'esigenza che gli Stati Uniti avevano palesato al riguardo nel 1990 con il Rapporto Bartholomew.

## **II.5 L'identità strategica dell' Europa: sicurezza e difesa.**

Il modo in cui è stata prodotta la sicurezza sul continente europeo dopo il 1989, e lo sarà nel futuro, non dipende solo da quanto l'Europa è divenuta istituzionalmente capace di agire come un attore unitario ma, anche, dalla misura in cui essa ha raggiunto una visione condivisa dei fini da perseguire e dei mezzi per farlo: dal grado in cui essa può dare per scontato quando e dove i suoi membri saranno concordi nel proteggersi a vicenda e cosa saranno concordi di fare a quel fine. E, ovviamente, dal grado in cui ciò che essi possono dare per scontato è sufficiente a produrre la loro sicurezza.

E' conveniente sottolineare la differenza fra la politica di sicurezza e di difesa. Se la prima riguarda l'insieme delle politiche che gli stati adottano per proteggersi dalle sfide che il sistema internazionale pone loro, politiche, economiche, sociali, militari, o ambientali che siano, la seconda riguarda invece le politiche attuate per proteggere le dimensioni fondamentali che li definiscono in quanto stati sovrani: la difesa, appunto, del loro territorio e della loro popolazione da un'aggressione esterna. Se è vero che la difesa vera e propria di uno stato è una dimensione della sua sicurezza intesa in senso lato, non è vero il contrario. Questa considerazione generale è opportuna, ai nostri fini,

poiché la difesa dell'Europa è stata assicurata in modo collettivo per tutta la guerra fredda dalla Nato, con il suo solenne patto di mutua assistenza, e così è stato anche dopo il 1989. Quella centralità realizzava un obiettivo prioritario per la Gran Bretagna, e permetteva ai piccoli paesi europei che non erano vicini politicamente e culturalmente al progetto franco-tedesco, come Danimarca, Olanda e Portogallo, di poter contare su un'organizzazione di sicurezza in cui non avrebbero predominato i loro partner europei più potenti: la fedeltà verso la Nato era per loro una risorsa, per gli appoggi americani che essa portava con sé e poiché delegava la leadership militare a un attore esterno così potente verso tutti gli europei da parificarli gli uni agli altri, nonostante le loro diverse capacità.<sup>44</sup> D'altra parte, quella centralità permetteva di trattenere gli Stati Uniti sul continente, garantendo a tutti gli europei la disponibilità della struttura militare più potente del sistema internazionale: una struttura multilaterale in cui, per quanto subordinati, essi potevano fare sentire la loro voce; una struttura che sarebbe stato terribilmente costoso rimpiazzare, almeno volendo garantire eguali livelli di efficacia militare. Per queste ragioni, la spinta francese per lo sviluppo di una piena autonomia militare dell'Europa è stata costantemente bilanciata, anche dopo il 1989, dalla netta posizione con cui molti europei hanno

---

<sup>44</sup> Cfr. J. Joffe, *Europe's American Pacifier*, in "Foreign Policy", 45, 1984, pp. 64-82

confermato la tutela del quadro atlantico; e quel quadro è rimasto lo sfondo rispetto a cui leggere e valutare le proposte concrete che venivano formulate per migliorare la cooperazione militare europea come, per esempio, la questione dei rapporti fra Ueo e Unione europea. Quanto più l'integrazione europea procedeva nel settore della politica estera e di sicurezza, dunque, tanto più forte si faceva l'esigenza di specificare, nella lettera degli accordi che sancivano quei progressi, che essi non intaccavano le linee di fondo dei rapporti transatlantici né il ruolo della Nato come organizzazione per la difesa collettiva del continente.<sup>45</sup>

Il trattato di Nizza, giusto per portare l'esempio del punto più alto raggiunto da quel processo, specifica a chiare lettere che lo sviluppo della Pesc e della Pesd non «compromette la costituzione di un esercito europeo», poiché «la Nato rimane il fondamento della difesa collettiva dei suoi membri». Se dopo il 1989, dunque, il termine *difesa* è comparso in prospettiva tra le finalità ultime dell'integrazione militare europea, la funzione reale della difesa è rimasta un compito da svolgere in quanto occidentali, piuttosto che in quanto europei. E la comparsa della Pesd, al fianco della Pesc, non deve trarre in inganno: se con la Pesc gli europei hanno tentato di parlare con una voce comune in politica estera, con la

---

<sup>45</sup> Per l'arg. vedi Le Relazioni UE/Nato di F. Attinà, in *La politica di sicurezza e difesa dell' Unione Europea*, pp. 57-60.

Pesd essi non si sono accordati sulle misure necessarie per produrre in autonomia la difesa del loro territorio; piuttosto, si sono accordati sulle misure necessarie per svolgere militarmente gli altri compiti che si sono prefissi. Ma, se la loro integrazione nel settore della sicurezza non ha riguardato la difesa collettiva, almeno in un senso che non sia il rafforzamento della Nato, su quali obiettivi si sono accordati di cooperare?<sup>46</sup>

Vi sono diverse ragioni per cui l'Europa ha conservato la sua importanza strategica agli occhi degli Stati Uniti dopo il 1989: i forti legami commerciali con i paesi europei; l'importanza politica del legame atlantico e il comune impegno degli occidentali nella difesa dei valori che lo hanno consolidato; la permanenza di sfide comuni che si erano preparati assieme a fronteggiare; la sua prossimità ad altre aree di rilevanza geopolitica, come l'est europeo, il Medio Oriente e il golfo Persico, che la rendeva importante non tanto di per sé, ma come trampolino di lancio della presenza americana nel mondo.

Ovviamente, quella stessa prossimità rendeva molte di quelle regioni di interesse diretto per l'Europa stessa e, infatti, proprio la prossimità geografica era una delle condizioni specificate dal trattato di Maastricht

---

<sup>46</sup> Cit. Secondo la lettera di Nizza "Lo sviluppo della Pesd contribuirà alla vitalità di un rinnovato legame transatlantico".



perché si potesse parlare degli «importanti interessi comuni» che avrebbero giustificato un'azione comune degli europei nel perseguimento della loro sicurezza. Una vicinanza geografica che era tanto più cruciale, sempre secondo Maastricht, se abbinata all'instabilità economica e politica di quelle aree o alla presenza, in esse, di fattori capaci di produrre vere e proprie minacce per l'Unione europea.

In quelle zone, la Pesc doveva ambire a tenere sotto controllo potenziali conflitti armati che riguardassero l'Europa, la proliferazione degli armamenti, in particolare delle armi di distruzione di massa, il terrorismo internazionale e il commercio di droga, i fenomeni di migrazione incontrollata e clandestina e i rischi ambientali. Per realizzare l'approccio globale alla sicurezza imposto da queste sfide, come specificato dal Rapporto di Lisbona del giugno 1992, le azioni comuni della Pesc dovevano promuovere, da un lato, la cooperazione regionale, i principi del buon governo e il rafforzamento e la diffusione dei valori e delle istituzioni democratiche; dall'altro, la risoluzione pacifica dei conflitti e la gestione delle situazioni di emergenza e di crisi. Sul piano degli obiettivi generali, dunque, l'orizzonte strategico della Pesc e della Pesd è stato essenzialmente confinato negli anni '90 da due grandi versanti: il primo, politico, consistente nell'assistenza alla transizione verso la democrazia dei paesi limitrofi, da realizzarsi con il necessario sostegno

politico, economico e amministrativo; il secondo, operativo, consistente nella disponibilità a intervenire nelle zone di crisi per sedare i focolai di conflitto e instabilità, da realizzarsi tramite vere e proprie operazioni militari. Perché queste ultime fossero effettivamente possibili, tuttavia, occorre che i paesi europei riuscissero a selezionare una gamma di attività da svolgere in comune.

La Dichiarazione di Petersberg, firmata dal Consiglio dei ministri dell'Ueo nel giugno 1992, indicò i compiti militari che l'Ueo era pronta a svolgere per conto dell'Unione europea e che, da quel momento, divennero noti come le tre *missioni di Petersberg*: «compiti umanitari e di soccorso; di mantenimento della pace; compiti assegnati a forze combattenti nella gestione delle crisi, includendovi quelli per il ristabilimento della pace».<sup>47</sup> Le missioni di Petersberg fissavano un elemento di chiarezza nella gestione della Pesc e della Pesd, tanto più importante in un contesto internazionale in cui la sicurezza non poteva essere prodotta in modo statico, ma andava ricercata proiettando la forza al di fuori dei confini nazionali, o europei. Esse, tuttavia, segnalavano ancora una volta la difficoltà con cui gli europei contemplavano la possibilità dell'uso congiunto della forza: secondo la Dichiarazione di Petersberg, la «partecipazione alle specifiche operazioni rimarrà una

---

<sup>47</sup> Cit. F. Attinà, *La politica europea di sicurezza e difesa*, p. 47

decisione sovrana degli stati membri secondo i rispettivi vincoli costituzionali».<sup>48</sup>

Il trattato di Amsterdam, che trasformò le missioni di Petersberg in compiti strategici dei paesi dell'Unione europea rinnovò nella sostanza l'accordo raggiunto in sede Ueo. I seguenti passi del processo di integrazione avrebbero ribadito, pure in via non esclusiva, che le missioni decise nel 1992 rimanevano, sul piano militare, il *che cosa* gli europei erano concordi di fare assieme per produrre autonomamente la propria sicurezza.

Le missioni di Petersberg non hanno però esaurito i compiti strategici che l'Unione europea si è data: richiama lo stallo ogniqualvolta doveva prendere decisioni circa gli aspetti militari della sicurezza. Al Consiglio europeo di Helsinki, così, si decise di inserire, fra le missioni che l'Unione europea avrebbe dovuto assolvere per rendere stabili le aree di suo interesse, i compiti di polizia civile (per assicurare l'ordine interno a paesi privi di strutture politiche funzionanti), di assistenza amministrativa e giuridica (per restaurarvi lo stato di diritto), di ricerca, salvataggio e monitoraggio del rispetto dei diritti umani (per alleviare le sofferenze della loro popolazione), così come di osservazione elettorale (per tutelare la difficile ripresa della competizione politica democratica

---

<sup>48</sup> Idem p.48

in situazioni di conflitto). Queste missioni sarebbero poi divenute impegni solenni con il trattato di Nizza.<sup>49</sup>

La definizione di questo insieme di obiettivi, militari e civili, ha contribuito solo parzialmente a chiarire i dettagli del panorama strategico europeo: in parte poiché, per i limiti precedenti, gli europei non possono dare per scontata la partecipazione collettiva alle operazioni militari, in parte per un'altra ambiguità strategica che, per la sua importanza cruciale, potrebbe pregiudicare la stessa possibilità dell'Unione europea di agire in difesa della propria sicurezza: l'ambiguità che riguarda lo spazio in cui perseguire le missioni comuni. Se si può dare per scontato che essi siano disponibili a svolgere operazioni di gestione delle crisi “nel cortile di casa” e cioè nei Balcani, come è successo, Bosnia-Erzegovina, Albania, Kosovo e Macedonia, non si può dire sia stato lo stesso nel corso degli anni a venire. Di recente, nel caso libico, importanti paesi europei come la Spagna non hanno partecipato alle operazioni militari. Altri, come la Germania e la Polonia, si erano completamente disimpegnati. È per questo che, nonostante le ambizioni francesi di dar vita ad un comando operativo europeo, è meglio lasciare i rapporti fra Nato ed Ue come stanno. Per lungo tempo ancora “mamma

---

<sup>49</sup> Cfr. Focarelli C., *Integrazione europea e difesa comune*, p.164-166.

America” sarà necessaria non solo per la sicurezza, ma anche per il mantenimento dell’attuale livello d’integrazione europea.<sup>50</sup>

Ovviamente nemmeno l’ identità geopolitica dell’ Europa che dopo gli anni novanta ha visto la sua massima espansione territoriale (fino a inglobare oggi 27 membri) non ha contribuito a rafforzare la PESC e la PESD.

Al contrario dati gli interessi nazionali difformi e l’ assoluta diversità delle loro condizioni di partenza, l’ allargamento dell’ Unione Europea sembra essere in netta contraddizione con il suo *approfondimento* di un’ unica Europa di *superpotenza*.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup>Cit. Carlo Jean, art. *Il futuro della Libia tra Nato e UE*, 09/09/2011, da [www.affarinternazionali.it](http://www.affarinternazionali.it)

<sup>51</sup> Cit. Marco Clementi, *L’Europa e il Mondo*, p. 131.

### III CAPITOLO

#### L'EUROPA DOPO L'11 SETTEMBRE 2001.

Gli attentati terroristici che l'11 settembre 2001 colpirono gli Stati Uniti nei simboli del loro potere economico e militare, coinvolgendo cittadini di molti paesi del mondo, hanno segnato un giorno che molti hanno paragonato al 9 novembre 1989, quando cadde il muro di Berlino e con sé l'Unione sovietica e il comunismo. Il giorno del Ground Zero, come lo definisce la stampa internazionale,<sup>52</sup> il giorno del Nulla, diverrà il simbolo del crollo degli Stati Uniti e l'emblema della crisi del mondo unipolare. Gli Stati Uniti, il gigante indistruttibile, unica, assoluta e incontestata superpotenza mondiale crolla come un Titanic, e con sé trascina nell'abisso e nel caos tutto l'assetto pacifico ed ordinato internazionale del post 1989.<sup>53</sup> La fine del bipolarismo aveva portato il mondo verso l'ottimismo, verso la speranza di un futuro di pace, ma dopo poco più di un decennio un brusco risveglio da incubo si svela nella nostre coscienze e alle immagini felici, di pianti gioiosi del crollo del muro abbiamo dovuto sostituire quelle di terrore, sofferenza e

---

<sup>52</sup> Cit. "Time", del 24 settembre 2001.

<sup>53</sup> Cit. Bonanate L., *La Crisi*, Bruno Mondadori 2009, pp. 21-25.

disperazione delle vittime delle torri che nessuno potrà mai più cancellare.

Il seguito e le reazioni furono immediate e compatte: il Consiglio di sicurezza dell'Onu decise il 12 e il 28 settembre che gli attentati erano una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale e autorizzò l'uso della forza per colpire i gruppi terroristici e i paesi che li sostenevano. L'Unione europea parlò ai massimi livelli il 14 settembre, tramite una dichiarazione congiunta di tutti i suoi vertici istituzionali, definendo l'attacco «un assalto all'umanità diretto anche contro tutti noi, contro le nostre società aperte, democratiche, tolleranti e multiculturali»; e procedette nel Consiglio europeo straordinario di Bruxelles del 21 settembre ad adottare un Piano d'azione contro il terrorismo internazionale. La Nato espresse il pieno sostegno politico agli Stati Uniti e il 4 ottobre invocò per la prima volta nella sua storia l'art. 5 del Patto Atlantico, dichiarando l'attacco terroristico un'aggressione alla sicurezza di tutti gli alleati. Un anno e mezzo dopo, in occasione della seconda crisi irachena, la grande compattezza di quei giorni aveva lasciato il posto a una discordia ancora più grande che separava i paesi e divideva al loro interno le principali organizzazioni e istituzioni internazionali. Le grandi potenze del mondo sostennero posizioni inconciliabili sul come gestire la crisi. L'Onu fu travolta dalle plateali

contrapposizioni che ne incepparono il Consiglio di sicurezza e risultò impotente di fronte alla decisione anglo-americana di sferrare l'attacco all'Iraq, nel marzo 2003, senza un mandato e in contrasto con il parere dei suoi ispettori per il disarmo e la Nato sfiorò la rottura con alcuni alleati europei, Francia, Germania, Belgio e Lussemburgo.

Nell'arco di breve tempo, insomma, la sensazione che il mondo fosse compatto nell'affrontare la sfida del terrorismo internazionale si era trasformata in una crisi diplomatica a tutto campo che, nelle ipotesi dei più pessimisti, avrebbe potuto spazzare via l'intero assetto istituzionale ereditato dalla guerra fredda, facendo crollare l'Onu, la Nato e la stessa Unione europea. Anche se la veloce conclusione della guerra in Iraq e le necessità della sua ricostruzione, soprattutto per le difficoltà incontrate, sembrano avere snussato i contrasti più aspri e lasciato uno spazio crescente per la collaborazione, rimane il problema di comprendere le ragioni di un salto così repentino e radicale e le loro possibili connessioni con la sicurezza europea. Da questo punto di vista, può forse essere utile mettere a confronto la trasformazione recente dell'Unione europea, che ne ha messo in ulteriore rilievo alcune debolezze, e la mutata prospettiva degli Stati Uniti sulla sicurezza internazionale, che coinvolge per necessità anche la Nato e incide sulle relazioni atlantiche.

### **III.1 L'Europa e la sfida al terrorismo storico e contemporaneo.**



Negli ultimi anni, dopo l'11 settembre 2001, la sfida al Terrorismo per l' Europa è divenuta una dei nodi cruciali nell' ambito della politica estera di sicurezza e difesa.

Il terrorismo contemporaneo deriva dal termine storico "Terrore" e abbraccia tutto ciò che può condurre ad uno stadio fisico di violenza, ma soprattutto il suo primo intento è assolutamente quello psicologico tale da poter generare una paura e angoscia talmente incontrollabili da potere riuscire a dominare la psiche e il potere del mondo. Il fenomeno è alquanto complesso e "camaleontico" e la storia maestra ci guida come sempre, pur non potendo offrire una ricetta infallibile per indirizzare l'azione di contrasto, verso gli strumenti di lettura utili a tale interpretazione, da un lato indicando i mezzi e le strategie per affrontarlo e, dall'altro mostrando una serie di errori da evitare, nel tentativo di debellarlo.

Eppure, dopo gli attacchi dell' 11 settembre 2001, pochissimi, fra scrittori e uomini politici, nei loro scritti e nei loro discorsi, hanno menzionato gli attentati terroristici perpetrati in passato o hanno tentato di condurre analisi comparate. Pare quasi che il terrorismo, balzato con prepotenza alla ribalta della cronaca dopo gli attentati

delle Torri gemelle, sia stato da tanti percepito come un fenomeno soprattutto contemporaneo.<sup>54</sup>

In realtà esso ha radici molto antiche e trova antecedenti storici probabilmente già nei tempi biblici. Tale forma di violenza politica è nata infatti insieme alle prime civiltà e comunità umane, giacché sono sempre esistiti individui o gruppi di individui interessati a minuire la società con l'uso della forza violenta, allo scopo di perseguire obiettivi politici, ideologici o religiosi. Numerose sono le testimonianze di scrittori dell'antichità che hanno tramandato storie di tirannicidi o di omicidi politici, perpetrati alla fine di destituire o di destabilizzare il potere al governo.

È solo però nel XIV secolo che la parola "terrorismo", attraverso la lingua francese, è entrata a far parte del patrimonio linguistico dei Paesi dell'Europa occidentale.

Tale termine, tuttavia, ha guadagnato la tipica valenza politica, grazie all'uso che ne è stato fatto durante la Rivoluzione francese, quando è stato per la prima volta adottato per designare i metodi

---

<sup>54</sup> Cfr. Di Stasio C., *La lotta multilivello al terrorismo internazionale*, Milano, 2008, pp.13-14

repressivi e sanguinari impiegati dalla fazione al potere nel periodo tristemente noto come "Il Terrore".<sup>55</sup>

Se la parola terrorismo è stata adottata inizialmente per designare un tipo di governo fondato sul terrore e il terrore organizzato dallo Stato, sul finire del XIX secolo, a seguito degli attentati compiuti dai cosiddetti "nichilisti" in Russia e dagli anarchici negli altri Paesi europei, la parola è passata ad individuare, più in generale, il terrore esercitato da individui o gruppi di individui privati contro lo Stato o, più ampiamente, con fini politici e tale è il significato corrente del termine.<sup>56</sup>

La sfida del terrorismo è diventata una delle priorità della politica di sicurezza e difesa per l'Unione europea e i suoi stati membri. Risulta pertanto opportuno procedere in primis ad inquadrare la minaccia terroristica, tanto di matrice interna quanto di provenienza esterna, che incombe individualmente sui 27 Stati membri. Iniziamo con la disamina di matrice interna dove sicuramente numerosi fattori riscontrabili, singolarmente o collettivamente, dalla fine degli anni Sessanta sino agli anni Ottanta si sono notevolmente affievoliti. Vanno annoverati fra questi la rivolta generazionale mirante al ribaltamento della società; il

---

<sup>55</sup> Ibidem, pp. 16-17.

<sup>56</sup> Ibidem, pp. 18-19.

fascino del comunismo e dell'estrema destra; la dicotomia tra *colletti blu* e *colletti bianchi* fautrice di un clima di antagonismo nelle fabbriche; e l'agitazione sindacale accompagnata da scioperi sfrenati, politicamente motivati ed economicamente dannosi, sabotaggi aziendali, dimostrazioni irruente, blocchi stradali e atti di violenza privata nei confronti del *management* imprenditoriale.<sup>57</sup> Sul versante di estrema sinistra hanno perso gran parte, o la totalità del loro dinamismo, i sedicenti *partiti comunisti combattenti*, caratterizzati da un'impostazione *militarista* e pertanto *avanguardista*.<sup>58</sup>

Tali le *Cellules Communistes Combattantes* (CCC) in Belgio, *Action Directe* (AD) in Francia, la *Rote Armee Fraktion* (Frazione dell'Armata Rossa-RAF) in Germania, la *Epanastoki Organasi 17 Noemvri* (Organizzazione Rivoluzionaria 17 Novembre) in Grecia, le *Brigate Rosse* (BR) in Italia, le *Ferces Populares 25 de Abril* (FP-25) in Portogallo e il *Grupo de Resistencia Antifascista Primero de Octubre* (GRAPO) in Spagna. Non va tuttavia sottovalutato il fatto che ciascuno dei *partiti comunisti combattenti* rappresenta un potenziale modello strutturale e operativo adottabile *in toto*, o emulabile con adattamenti, da parte di aggregazioni di agitatori sovversivi predisposti a seguire il

---

<sup>57</sup> Cit. Pisano V. e Polidori C.M., *Minaccia terroristica e contromisure nell'Unione Europea*, CMSS, 2007, p.19.

<sup>58</sup> *Ibidem*, pp.19-20

disegno rivoluzionario marxista-leninista e le metodiche terroristiche dei suoi ricordati predecessori. Il versante di estrema sinistra abbraccia altresì una nebulosa genericamente qualificata *anarco-insurrezionalista*, la quale si presenta più dinamica rispetto alle aggregazioni marxiste-leniniste. Essa rispecchia un fenomeno complesso e multiforme che si articola in molteplici aggregazioni: genericamente *no global*.

Gli anarco-insurrezionalisti mantengono a livello intra-europeo una forte collaborazione specialmente tra elementi greci, italiani, spagnoli e tedeschi. Spiccano nei disordini vandalici e violenti, collegati alle manifestazioni *no global*, le "squadracce" cosiddette *black-bloc*, che sono composte essenzialmente da anarco-insurrezionalisti e che corrispondono a gruppi di affinità di varie nazionalità.

Con il crollo del sistema ideologico e politico rappresentato dall'Unione Sovietica e dai suoi satelliti all'inizio degli anni Novanta, numerose manifestazioni dell'estremismo di destra oggi prevalgono su quelle di sinistra ed esternano sentimenti per lo più razzisti e xenofobi.

Le frange più oltranziste conducono aggressioni con armi improprie e scontri di piazza e occasionalmente ricorrono al terrorismo inteso come strumento tattico, nonostante non vada comunque sottovalutata la loro pericolosità.

Rientra parimenti nella minaccia terroristica interna quella posta da motivazioni etnico-separatiste. Il caso più rilevante riguarda l'Ulster ovvero l'Irlanda del Nord, dove la minoranza cattolica e repubblicana è protesa verso l'indipendenza dalla Gran Bretagna e l'unificazione con la confinante Repubblica Irlandese. Fattori dell'indipendentismo sono storicamente stati l'esercito Repubblicano Irlandese Provvisorio (PIRA) e le sue numerose emanazioni, fra cui attualmente risalta il RIRA. Significativi sono poi i movimenti separatisti in Spagna e Francia. Il separatismo basco riguarda entrambi i Paesi, aspiranti all'unificazione delle quattro province basco-spagnole con le tre basco-francesi in uno Stato sovrano basco. A livello terroristico si è dimostrata sistematicamente operativa nel settore spagnolo l'aggregazione *Euzkadi la Askatusuna* (Patria e Libertà Basca - ETA), mentre in quello francese e sporadicamente attiva l'aggregazione *Iparretarrak* (Baschi del Nord - IK).

In Francia la principale aggregazione separatista di stampo terroristico è il *Front de Liberation Nationale de la Corse* (FENC), che ha frequentemente cambiato denominazione o subito scissioni. Sul fronte opposto sono spesso sorte aggregazioni terroristiche di estrema destra fortemente nazionaliste e quindi anti-separatiste, quali i *Grupos Antiterroristas de Liberacion* (GAL) nei Paesi Baschi, il *Front d'Action*

*Nouvelle contre l'Indépendance et l'Autonomie* (FRANCIA) in Corsica e il *Movimento Italiano Alto-Adige* (MIA).

Rientrano, infine, nella minaccia terroristica endogena le frange estreme della galassia *no global* comprendenti reti di militanti, spesso qualificati *disobbedienti* o *antagonisti*, protesi verso tematiche quali la contestazione globale.

Dalla minaccia terroristica endogena passiamo a quella di matrice extraeuropea nei confronti degli Stati membri della UE.

Da tempo l'Europa funge da teatro sia logistico sia operativo per movimenti extraeuropei i quali, a fini terroristici, creano sul continente reti clandestine o semi-clandestine, composte anche da *sleepers* o agenti in sonno.

Questo fenomeno scaturisce dallo sconfinamento di controversie e scontri le cui dinamiche hanno origine fuori dei confini europei, particolarmente in Medio Oriente e in Nord Africa. I fattori che rendono possibile tale sconfinamento includono lo sfruttamento dell'Europa come "campo di battaglia" alternativo o complementare, data la vasta disponibilità di bersagli remuneranti, sia simbolici sia pragmatici: la vicinanza geografica dell'Europa alle zone di azione originaria, l'agevole accesso a mezzi di trasporto e la relativa facilità di movimento attraverso le frontiere europee; la reclutabilità di manovalanza extracomunitaria

per scopi operativi, informativi e logistici; e l'immediata pubblicità ogniqualvolta che atti terroristici, ancorché puramente dimostrativi e di lieve portata, hanno luogo.

Oltre agli attentati transnazionali diretti contro persone fisiche e rappresentanze di Paesi appartenenti alle aree geopolitiche di provenienza degli attentatori, varie aggressioni vengono commesse contro obiettivi europei o di altra appartenenza occidentale presenti in Europa. Questi atti terroristici sono protesi verso risultati alternativi: forzare cambiamenti di politica estera, ottenere la liberazione di terroristi transnazionali arrestati e detenuti in Europa o vendicare asseriti abusi commessi dall'Occidente.

Anche se attentati sporadici di matrice radicale islamica si erano già verificati in Europa all'inizio degli anni Ottanta, ha primeggiato nel corso di quel decennio, e già dalla fine degli anni Sessanta, il terrorismo transnazionale mediorientale e nordafricano di stampo quasi esclusivamente laico.

Elevanti, nello stesso decennio, sono stati altresì gli attentati di matrice politico-religiosa algerina ad opera del *Groupe Islamique Armé* (GIA).

Risalta una serie di attentati con esplosivi avvenuti in Francia nel periodo luglio-ottobre 1995 e alla fine del 1996. Con l'incremento, a partire dalla metà degli anni Novanta, dell'attivismo radicale islamico, particolare preoccupazione destano oggi le attività clandestine poste in



essere da elementi politico-religiosi di molteplice provenienza, ossia dai Paesi maghrebini nonché dall'Egitto, Iraq, Pakistan e altrove.

Queste aggregazioni interpretano il concetto di *jihad* non in senso teologico quale lotta per l'elevamento dello spirito, ma come *guerra santa* contro gli infedeli *oppressori* e *inquinatori* dell'Islam, e si dotano quindi di una duplice struttura logistico- finanziaria da un canto e operativa, con relative cellule, dall'altro. Le aggregazioni più attive con tentacoli nella UE sono *al-Qaida*, ovvero La Base, sia come organizzazione che rete, il predetto GIA algerino, *al-Gamaa al-Islamiyya*, ovvero Gruppo Islamico sorto in Egitto; il *Groupe Islam que Combatant Marocain*; e la *Jamaa Combattente Tunisienne*.

Le risultanze investigative, confermate da quelle giudiziarie, rispecchiano soprattutto la costituzione di basi e reti i cui fini comportano l'agevolazione dell'ingresso clandestino di connazionali/correligionari; il reperimento o la contraffazione di documenti d'identità o di viaggio; la raccolta e il riciclaggio di fondi attraverso attività commerciali o caritative: l'acquisizione di armi, esplosivi e agenti chimici da utilizzare in patria, nella stessa Europa o altrove; matrimoni con cittadini europei per l'ottenimento della cittadinanza, residenza e relative coperture e il monitoraggio e reclutamento di musulmani nell'ambito delle comunità islamiche

trapiantate, inclusi i discendenti di seconda generazione, per essere inviati a frequentare corsi di addestramento, tenutisi fino all'inizio dell'attuale decennio prevalentemente in Afghanistan, o a svolgere direttamente compiti eversivi o violenti in Europa e altrove.

A tali fini, gli estremisti islamici attivi nei Paesi membri della UE sfruttano una sene di istituzioni ed esercizi commerciali, fra i quali risaltano centri culturali, moschee, macellerie specializzate, negozi di abbigliamento o *café internet*.

Risulterebbe, inoltre, che diverse aggressioni terroristiche tentate o compiute oltre oceano, quali i noti fatti di New York e Washington dell'11 settembre 2001, siano state almeno in parte ideate, pianificate e alimentate in Paesi della UE.

Fonti di stampa e, più limitatamente, riscontri giudiziari definitivi rivelano che le iniziative radicali islamiche nei Paesi membri della UE non si circoscrivono alle attività di ideazione e supporto su riportate. Sarebbero stati progettati, ancorché senza successo, diversi attentati terroristici fra cui quelli ai danni delle cattedrali di Parigi e Strasburgo, delle ambasciate americane di Roma e di Parigi, del consolato generale britannico di Amburgo, del cuore finanziario di Londra e di oppositori fuoriusciti del regime dei Talebani afgani. Almeno alcune delle attività

sospette sarebbero state poste in essere al fine di saggiare il terreno e le procedure di sicurezza e di sorveglianza in vigore.<sup>59</sup>

Con l'11 settembre l'Unione europea si è trovata improvvisamente a fare i conti con un nemico che, ancora una volta, era impreparata ad affrontare in modo efficace. In questa sfida, i confini fra la sicurezza interna e quella esterna tendono a scomparire: per combatterla, sono necessarie sia politiche interne, volte a prevenire l'organizzazione delle formazioni terroristiche, sia politiche esterne, che ne prevengano l'acquisizione di risorse distruttive e combattono l'impiego effettivo di quelle risorse. Inoltre, dal momento che l'11 settembre ha mostrato inequivocabilmente la natura transnazionale delle formazioni terroristiche, le prime e le seconde possono essere efficaci solo se sono il frutto di un'azione coordinata di un'ampia coalizione di paesi. La storia dell'Unione europea, però, non ha prodotto gli strumenti adatti ad affrontare con la necessaria decisione e compattezza una simile minaccia, che è globale poiché può presentarsi in ogni luogo ma anche poiché coinvolge contemporaneamente tutti gli aspetti della vita associata.

---

<sup>59</sup> Cfr. Pisano V.e Polidori C.M., *Minaccia terroristica e contromisure nell'Unione Europea*, CMSS, 2007, pp.22-30.

Il problema del terrorismo fu discusso per la prima volta in sede comunitaria negli anni '70 quando, da fenomeno interno ai singoli paesi europei, esso cominciò a internazionalizzarsi, imponendo l'utilità di misure basilari che rendessero possibile, per esempio, una facile estradizione dei terroristi fra i membri della Cee. Gli svariati accordi e convenzioni che gli europei hanno steso in questo senso, tuttavia, hanno spesso incontrato l'opposizione incrociata di membri che rifiutavano ora l'uno ora l'altro aspetto di regole che avrebbero influenzato la loro giurisdizione interna. Nella sostanza, perciò, la Cee ha affrontato il problema grazie alle riunioni del gruppo chiamate Trevi, all'interno del quale si incontrano con regolarità i ministri dell'Interno e i responsabili dei servizi di sicurezza: tramite, cioè, la periodica consultazione reciproca tipica della Cpe.<sup>60</sup> Dopo il 1989, la situazione non è cambiata in modo significativo, se si tiene conto che la stesura nel 1996 della *European Convention on the Suppression of Terrorism* non è stata coronata da una ratifica unanime. Può non stupire, allora, la difficoltà con cui l'Unione europea si è trovata ad agire all'indomani dell'11 settembre.

---

<sup>60</sup> Cfr. S. J. Nuttall, *European Political Cooperation*, Oxford, 1992.

Le sfide per l' Europa hanno avuto seguito e il radicalismo islamico ha continuato a manifestarsi nei paesi membri della UE prevalentemente sotto forma di propaganda, reclutamento e logistica. Esso palesemente non esclude il ricorso a ulteriori operazioni assimilabili agli attentati già commessi in Francia dal GIA negli anni Novanta, a quelli di Madrid dell' 11 marzo del 2004 dove, a seguito di dieci esplosioni sui treni, persero la vita 191 persone e rimasero ferite oltre 1.500 e a quelli di Londra del 7 luglio 2005 dove, a seguito di quattro esplosioni - tre in metropolitana e una su un autobus, - hanno perso la vita 56 persone. Solo per un errore tecnico, la ripetizione, quasi pedissequa, di tali attentati, sempre a Londra, il giorno 21 successivo non ha prodotto altre perdite umane e danni materiali.

L'imperizia tecnica ha parimenti precluso, il 31 luglio 2006 in Germania, l'esplosione di ordigni della stessa matrice su due treni rispettivamente diretti da Colonia a Dortmund e Coblenza. Pur non essendo l'unica fonte del terrorismo contemporaneo, la minaccia di matrice radicale islamica desta attualmente primaria preoccupazione in materia di terrorismo transnazionale.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Cfr., Pisano V. e Poidori C.M., *The terrorist threat and countermeasures in the european union*,pg.32, CMSS, 2007.

### III.2 Gli “11 Settembre Europei.”

Da quando l' Europa è diventata un obiettivo del jihad? Perché la guerra santa si è trasferita in questo continente? Che relazione c'è tra la guerra in Iraq e gli ultimi attentati? Dopo Madrid e Londra, ci saranno attacchi ad altre capitali europee?

Con tali quesiti, tutt'oggi angoscianti per l' Europa, all'indomani degli attacchi terroristici europei si apre l'articolo del 22 Luglio 2005 della nota rivista *Internazionale* e le sue news fanno il giro del mondo.

"Gli inglesi sono sempre stati nemici dell'islam", "i francesi sono *kafir* (infedeli) e non sono mai stati veri amici del popolo musulmano". Queste e altre frasi sull'Europa, i suoi paesi e la sua cultura "malata", le hanno sentite quasi tutti i ragazzi e le ragazze che negli anni ottanta si sono formati nelle madrasa - le scuole coraniche - del Pakistan: il paese da cui provenivano le famiglie degli attentatori di Londra. Shehzad Tanweer, 22 anni, uno dei kamikaze, aveva frequentato una madrasa per due mesi, per studiare religione. Agli inizi degli anni ottanta Osama Bin Laden, un saudita da poco uscito dall' università, non aveva nel mirino né gli Stati Uniti né l' Europa. Era un perfetto sconosciuto.

Nel 1989, dopo la ritirata dei sovietici, Bin Laden fonda al Qaeda, una rete in cui compaiono i nomi dei mujaheddin reclutati nel Mak. Quel gruppo, secondo quanto ha dichiarato lo stesso Bin Laden, aveva un unico obiettivo: continuare a reclutare jihadisti per proseguire la guerra santa fuori dall'Afghanistan, soprattutto nei paesi "miscredenti", "corrotti" e "traditori della *umma*", la nazione musulmana. Secondo vari rapporti dei servizi segreti, a quel tempo il gruppo di al Qaeda è praticamente irrilevante.

E' solo nel 1989 che Bin Laden torna in Arabia Saudita criticando ferocemente la casa reale per la sua "decadenza occidentale" e gli stretti legami con gli Stati Uniti, ma l'aspetto ancor più ribelle emergerà dopo meno di un decennio: nodo cruciale per capire il come e il perché il jihad di al Qaeda si diffonde fino all' Europa.<sup>62</sup>

E' qui che rimane il pretesto ideologico per la sua "guerra santa".

Dall'Afghanistan, già sotto il dominio dei talebani, Bin Laden pubblica la "dichiarazione di guerra" contro gli statunitensi "che occupano il paese dei due luoghi santi", in particolare la moschea di al Aqsa a Gerusalemme. Il giornalista Jason Burke, del settimanale londinese The Observer, nel suo libro *Al Qaeda. La vera storia dell'islamismo radicale*, sottolinea che in quel discorso Bin Laden si è rivolto a un

---

<sup>62</sup> Dalla rivista "Internazionale", n. 600, 22 Luglio 2005, p.22.

pubblico molto più vasto di quello saudita, e in particolar modo ai giovani. Un aspetto che questo esperto considera molto importante:

giovane era il suicida a Madrid, giovani erano gli attentatori a Londra che ne recitavano a memoria i paragrafi della *dichiarazione di guerra*.

Per liberare i luoghi santi "perduti", per recuperare i territori dell' antica nazione musulmana, come l'Andalusia, la Palestina, il Libano, l'Eritrea, la Somalia, le Filippine, la Birmania, il Ciad, lo Yemen e per ripristinare il califfato, occorre un jihad mondiale, a cui tutti i musulmani hanno il dovere di partecipare. E sarà realizzabile anche grazie al suicidio dei "combattenti" cioè di ragazzi come Hasbi, Mohamed o Shehzad, tre dei kamikaze di Londra. Un jihad con attentati come quello del commando dell' 11 marzo a Madrid o quello dei terroristi di Londra, che Azzam allora, Bin Laden e molti altri oggi, chiamano "martirio". Un esercito di mujaheddin che si diffonde in tutto il mondo e crea decine di cellule "dormienti"<sup>63</sup>

La *sunna* e il Corano sono i loro principali riferimenti. Nascono così le cellule locali, che non hanno una struttura organizzativa di tipo classico né un comitato dirigente. Si tratta piuttosto di reti personali e di solidarietà tra "fratelli", cellule che quasi sempre hanno come simbolo il sigillo arabo afgano coniato dall'emiro o dal capo che le dirige. "Ogni

---

<sup>63</sup> Ibidem, p.24.



musulmano ha il dovere di uccidere gli americani e i loro alleati, sia militari sia civili, ovunque sia possibile", si legge in un manifesto diffuso nella città afgana di Khost.

Secondo Burke fino a quell'anno, il 1998, sulla stampa britannica non era mai apparso il nome di al Qaeda. Questo era l'interesse che suscitava a quel tempo in Europa un tipo come Bin Laden. Eppure è proprio allora che, grazie a un'idea del kuwaitiano Kalid Sehikh Mohamed, al Qaeda comincia a progettare gli attentati dell' 11 settembre, i più audaci mai rivolti al cuore degli Stati Uniti dopo l'attacco di Pearl Harbor nel 1941.<sup>64</sup>

Anche se dalla lettura dei suoi messaggi si capisce che Bin Laden non ha mai avuto un vero programma politico, nessuno nega la sua straordinaria abilità nel fare proseliti. In particolare tra i gruppi terroristici che conducevano la loro guerra santa in altre parti del pianeta; e soprattutto in Europa, dove vivono, 12 milioni di musulmani. I primi gruppi legati ad al Qaeda fanno proseliti in Europa nel 2000, e il loro collante è proprio Bin Laden. Nell'estate del 2000 i leader di quelle due cellule sono agitati: sono sul punto di passare all'azione. Poi però il Bundeskriminalamt tedesco smantella il commando Meliani, i cui membri sono agli ordini di Bin Laden, sequestrando le armi e gli esplosivi con cui volevano far saltare in aria un mercatino di Natale a Strasburgo.

---

<sup>64</sup> Ibidem, p.25.

Quell'attentato fallito è quasi identico a un'altra azione andata a vuoto poco tempo prima in Gran Bretagna. Non ho bisogno di un esercito, ma solo di due persone dotate di cervello, ben addestrate e senza niente da perdere", dice Ben Khemais, "Dio è con noi".

Ben Khemais è stato arrestato in tempo, nel 2001, e dopo di lui sono cadute altre cellule locali, impegnate a condurre il jihad in Europa.

L'11 marzo 2004 hanno messo a segno il loro primo colpo a Madrid. Così facendo hanno dimostrato la vulnerabilità dell'Europa. È la prima volta che avviene un suicidio collettivo di jihadisti nel vecchio continente. Un inquietante precedente della tattica di Bin Laden, che richiede "forze leggere, capaci di spostarsi con rapidità e di lavorare in segreto".

Gli attentati del 7 luglio a Londra sono stati una copia di quelli madrileni dell' 11 marzo, e secondo molti esperti sono destinati a ripetersi in altre città. A partire da questo momento, nessuno può più negare che il jihad sia ormai sbarcato, con maggiore o minore intensità, nella confortevole e tranquilla società europea.<sup>65</sup>

All'indomani delle stragi, una nota intervista al politologo Marco Clementi, raccoglie le opinioni sulle strategie militari del terrorismo

---

<sup>65</sup> Da INCHIESTA – *Attentati falliti* di "Internazionale" n.600, del 22 luglio 2005, pp.26-27.

internazionale. Così egli stesso rivela: “Il terrorismo ha sempre inquinato il normale funzionamento dei meccanismi democratici e, in questo senso, non vedo grosse differenze tra terrorismo nazionale passato e terrorismo internazionale di oggi. Ma una soluzione per essere meno sottoposti al ricatto terroristico c'è: se l'Unione Europea, infatti, avesse avuto prima dell'11 marzo una politica estera comune e coerente sui mezzi e non solo sui fini, la pressione esercitabile dai terroristi su ciascuno dei paesi sarebbe stata molto minore. Vorrei aggiungere, inoltre, che 11 marzo e 11 settembre sono eventi assimilabili ma diversi: quello alle Torri Gemelle fu un attacco privo di scopi negoziali fatto per colpire il nemico mortale, gli Usa, mentre l'11 marzo è l'impiego della

---

<sup>66</sup> Da Caffè Europa, *L'Europa tra Usa e Terrore*, del 3 aprile 2004, n. 250, intervista a Marco Clementi di Andrea Borghesi.

<sup>67</sup> Da “Polizia e Democrazia”, n. 97, luglio-agosto 2005, *Bombe a Londra si è rotta una pace* di Isabella Visconti.

<sup>68</sup> Cit. ibidem.

violenza con obiettivi negoziali, per ottenere una decisione diversa di politica estera da parte della Spagna. Anche le minacce alla Francia, in seguito alla legge sul divieto del velo a scuola, avevano questo carattere. In questa visione gli europei sarebbero nella strategia del terrore un obiettivo intermedio, mentre gli Stati Uniti obiettivo finale. Lo scopo sembra quello di creare cunei di separazione tra i paesi europei e tra essi e gli Stati Uniti. Certo, mi pare, però, che la contrapposizione frontale contro quello che ho chiamato l'obiettivo finale, gli Usa, sia senza scampo. Siccome è impensabile un arretramento totale dell'unica potenza egemone in campo economico, politico e militare nel mondo, temo che l'offensiva verso gli Stati Uniti sia senza ritorno e non razionalizzabile in termini negoziali.”<sup>66</sup>

Ebbene, secondo il neoconservatore, storico e politologo, Daniel Pipes, con gli attentati londinesi si sarebbe disintegrato il covenant of security, ovvero quel patto sulla sicurezza che proteggeva il Regno Unito almeno fino a quando il governo avesse permesso ai musulmani di vivere in pace sul territorio. Pipes ricorda che un esito simile era prevedibile ed era stato preannunciato “dagli islamisti britannici ormai da mesi”. Lo studioso cita l'organizzazione di Omar Bakri Mohammed, Al Muhajiroun (gli emigranti). Essa ha sostenuto

da anni che il territorio britannico era immune dalla violenza di Al Qaida, grazie al suo comportamento accettabile. A riprova Pipes cita un articolo del New Statesman, dell'agosto 2004, dal titolo "Perché, i terroristi amano la Gran Bretagna". In esso, Mohamed Sifaoui (autore di Inside Al Qaeda), rivelava l'esistenza di una sorta di accordo fra estremisti islamici britannici, governo, intelligence, secondo cui se le autorità londinesi avessero concesso un margine di libertà a personaggi come Hassan Butt (o lo stesso Bakri), gli attentati terroristici non avrebbero colpito il Paese, anche se organizzati "all'interno dei suoi confini". Le conclusioni? "La presenza di simpatizzanti attivi e rumorosi del terrorismo islamista nel Regno Unito – scriveva l'autrice, Jamie Campbell – protegge di fatto la sua popolazione, mentre il frutto dei piani terroristici concepiti in Gran Bretagna va a colpire la gente di altri Paesi". Ma c'è di più. Dopo il gennaio 2005, per Bakri, il covenant of security sarebbe finito, per via della durezza delle leggi antiterrorismo britanniche, inasprite di più dopo l'11 settembre. Per Bakri, dunque, l'Uk è divenuto "Dar ul-Harb", un campo di battaglia aperto alla conquista dei musulmani, gli inglesi "infedeli", le loro proprietà, la loro stessa vita, non più "sacra". Pipes – è vero – evidenzia tutto questo nell'auspicio di un sostanziale giro di vite interno al proprio

Paese.<sup>67</sup> Quello che qui interessa, della sua lettura, è invece l'adagio di cui si parla raramente: chi muove le leve del terrorismo cosiddetto islamico, e ne tiene la cassa, è molto più vicino, contiguo, interno all'Occidente di quanto non si creda. Alla fine, straordinariamente, sarà la telefonata di una madre angosciata a mettere Scotland Yard sulla pista giusta per individuare gli attentatori. Identità, nomi, provenienze, uomini-bomba. La vicenda, per quanto sin troppo svelata da questo momento in poi, non è per nulla chiara. Si parla per giorni di kamikaze, di nazionalità inglese, ma figli di famiglie pakistane. Si parla di almeno altri 200 attentatori pronti a colpire nello stesso modo. Possibile. Ma perché quattro kamikaze avrebbero intrapreso il viaggio verso la morte acquistando quattro biglietti di ritorno?<sup>68</sup>

Con questi ed altri interrogativi si chiude e si apre la pagina del terrorismo internazionale.

### **III. “La Sindrome dell’Insicurezza” della Politica Estera Europea.**

Lo sappiamo dall’ 11 settembre 2001 e gli attentati di Londra e di Sharm el Sheikh (dopo quelli di Madrid, Bali, Casablanca) ce l'hanno confermato: stiamo vivendo un periodo inedito, profondamente

destabilizzante, particolarmente complesso, che metterà alla prova la capacità di resistenza delle nostre società.

Non c'è diplomazia in grado di proteggere un paese occidentale da un'offensiva condotta in nome della lotta contro l'occidente.

L'occidente è ritenuto pericoloso perché seduce e attrae; è odiato perché suscita invidia; il suo potere è considerato illegittimo e umiliante da giovani per cui l'islam sunnita è la versione superiore, la più riuscita, dei monoteismi.<sup>69</sup>

L'11 settembre è stato spesso descritto come un momento in cui il sistema internazionale ha vissuto un'ulteriore fase di transizione, dopo quella del 1989. In realtà, è discutibile che i dati fondamentali della vita internazionale siano cambiati in seguito a quell'evento. Tuttavia, si può sostenere che esso vada considerato come un punto oltre il quale le relazioni fra i principali attori della vita internazionale sono cambiate in modo significativo: per un verso, il suo terribile impatto ha reso evidente ciò che prima era percepito come sfocato - la natura unipolare del mondo; per l'altro, esso ha mostrato come la combinazione di elementi già sotto gli occhi di tutti poteva produrre una novità sostanziale, ridisegnando il panorama delle sfide internazionali. Da quest'ultimo punto di vista, l'11 settembre ha mostrato la probabilità - o l'attualità -

---

<sup>69</sup> Cit. Colombani Jean-Marie da *Le Monde*, in "Internazionale" n. 601 del 29 luglio 2005.

che diverse minacce del mondo post-bipolare si fondano a formare una sorta di *sindrome dell'insicurezza*: la combinazione dei rischi connessi alla diffusione delle armi di distruzione di massa, alla diffusione del terrorismo come forma della violenza internazionale e alle scelte irrazionali degli stati canaglia hanno posto assieme al vertice dell'agenda della sicurezza occidentale minacce che prima erano solo percepite singolarmente e come improbabili.<sup>70</sup> Di conseguenza, l'affrontarle è divenuto ancora più complicato: fino al 2001 si era dato per scontato che le armi di distruzione di massa non fossero un'emergenza, poiché si riteneva che le tradizionali concezioni della dissuasione avrebbero continuato ad operare. L'11 settembre ha dimostrato che potrebbe diventare impossibile dissuadere futuri nemici con armi di distruzione di massa; e al tempo stesso individuare tutti i futuri nemici. L'eventuale alleanza tra gli stati canaglia e queste fonti del terrorismo, impossibili da dissuadere e da individuare, e il possibile trasferimento di armi di distruzione di massa dai *rogue states* ai terroristi ha aperto una nuova situazione strategica, richiedendo una nuova dottrina strategica.<sup>71</sup>

Ora, la novità della situazione è tale da imporre l'elaborazione di una nuova dottrina strategica - come è successo - anche perché negli anni

---

<sup>70</sup> Cfr. M. Clementi, *L'11 settembre e le sue conseguenze*, p.199 in *l'Europa e il mondo*, 2004.

<sup>71</sup> Cit. C. Krauthammer, *l'era unipolare e la sua prima crisi*, in "Aspenia", 20 del 2003, pp.30-47.



recenti si è presentata una nuova minaccia fondamentale per i paesi occidentali, una nuova *major threat* ma questa volta in modo così peculiare da produrre - in ipotesi - conseguenze inedite e rilevanti per il problema che qui ci interessa.

La sfida posta dal sovrapporsi di queste minacce distinte ha acquisito un'importanza così grande da trasformarla in una nuova *major threat*, per coloro che ne sono coinvolti, poiché ha rimesso in gioco ciò che per tutti gli anni '90 ci si era abituati - in Occidente - a considerare come al sicuro: il territorio nazionale. Se, per questa ragione, appare evidente che la sindrome dell'insicurezza abbia aumentato il livello di conflittualità internazionale rispetto al sistema post-bipolare, in cui i paesi occidentali erano essenzialmente chiamati a difendersi cercando di neutralizzare le aree instabili del mondo e di evitare in queste l'esplosione della competizione regionale, essa presenta però alcuni elementi che la rendono più pericolosa, almeno per alcune dimensioni della conflittualità, dello stesso sistema bipolare.

Questa sfida non è certo in grado di produrre rischi paragonabili a quello della totale distruzione nucleare della guerra fredda; né presenta il pericolo che il territorio degli occidentali possa venire invaso. Ciononostante essa rimane di spessore rilevante poiché, da un lato, consiste nella capacità di alcuni gruppi o stati di consegnare entro i

confini occidentali un potenziale distruttivo di tutto rispetto, specie se questi facessero ricorso alle armi di distruzione di massa; ma, dall'altro e soprattutto, poiché essa ha una non trascurabile probabilità di realizzarsi che deriva, appunto, dalla possibilità del ricorso non razionale alla violenza internazionale.

Durante la guerra fredda, il territorio dei paesi occidentali era a rischio solo ove i meccanismi della dissuasione reciproca avessero fallito: un rischio estremo ma, fintante che non si realizzava la peggiore delle situazioni contemplabili, che era esclusa praticamente da tutte le parti in gioco, esso rimaneva sicuro. Anzi, ogni danno prodotto da uno dei due blocchi al territorio dell'altro andava evitato accuratamente, così da evitare che esso potesse innescare una rincorsa conflittuale che sfociasse nella guerra nucleare. Nell'attuale sistema, invece, l'attacco diretto al territorio dei paesi occidentali, essendo svincolato da una logica di negoziazione fra attori eguali, ma rispondendo prevalentemente a una logica di distruzione reciproca - o di semplice inflizione di danni rilevanti - fra attori diseguali, diviene di per sé stessa più probabile. Insomma, la diminuita distruttività potenziale delle minacce del presente rispetto a quelle della guerra fredda va di pari passo con l'accresciuta probabilità che le prime si verifichino e, quindi, con il maggiore pericolo che il territorio dei paesi che ne sono il bersaglio sia colpito

concretamente.<sup>72</sup> Non è un caso, infatti, che la riflessione strategica del dopo-2001 abbia dato sempre maggiore peso alla *Home-Land Security* (Hls): la sicurezza del territorio nazionale non consistente nella sua difesa tradizionale.

Se la Hls è divenuta uno degli imperativi del sistema internazionale contemporaneo, aggiungendosi alle minacce persistenti del dopo-1989, essa si ripercuote però in modo differenziato sui paesi occidentali. La sindrome dell'insicurezza, infatti, è tale soprattutto per il paese che occupa la postazione di comando nella vita internazionale: è verso il paese egemone del mondo che si indirizzano con maggiore probabilità le correnti di antagonismo della vita internazionale. Ma ciò significa, allora, che se dopo l'11 settembre possiamo parlare di una nuova *major threat* per la sicurezza dei paesi occidentali, questa non ha lo stesso spessore e non si presenta nello stesso modo per gli Stati Uniti e per i loro alleati come i paesi europei.<sup>73</sup>

La posizione dei paesi occidentali rispetto alle minacce del sistema internazionale, insomma, sembra essere ulteriormente cambiata dopo l'11 settembre: durante la guerra fredda essi sperimentavano un'identità di sicurezza derivante da una *major threat* indivisibile; la sua scomparsa ha

---

<sup>72</sup> Cfr. M. Clementi, *L'Europa e il mondo*, Il Mulino, 2004, p.200.

<sup>73</sup> Ibidem, p.201.

reso difficile, dopo il 1989, individuare una fonte di rischio preponderante sulle altre; con il 2001 si è ripresentata una *major threat* - la sindrome dell'insicurezza - che è comune ma rispetto alla quale essi sono esposti in modo diverso.<sup>74</sup> Rimane che questa minaccia preponderante rende interdipendente la sicurezza degli Stati Uniti e dell'Unione europea, poiché i gruppi terroristici possono organizzarsi in Europa per colpire, soprattutto, gli Stati Uniti e poiché le reazioni degli Stati Uniti a questi attacchi potrebbero approfondire il conflitto aumentando la probabilità che coinvolga anche il territorio dell'Unione europea.<sup>75</sup> Una cosa, però, è lo sperimentare una situazione strategica caratterizzata da un'identica minaccia soverchiante, altra è lo sperimentarne una in cui la sicurezza degli uni dipende da, ma non è eguale a, quella degli altri. La possibilità di tensioni fra gli uni e gli altri membri della relazione di sicurezza non può che essere maggiore nel secondo caso e, questo, anche per altre ragioni che si sono imposte dopo l'11 settembre.

In primo luogo, la sindrome dell'insicurezza che ha preso il sopravvento dopo il 2001 si presenta e riproduce prevalentemente al di fuori del

---

<sup>74</sup> Cfr. A. Moravcsik, *Striking a New Transatlantic Bargain*, in "Foreign Affairs", 82, 2003, pp.74-89 e J. Stevenson, *Howe Europe and America defend themselves*, in "Foreign Affairs", 2003 n.2 pp.75-90.

<sup>75</sup> Cit. ibidem, J. Stevenson.

continente europeo: i gruppi terroristici possono trovare un terreno fertile per organizzarsi in Europa, o negli stessi Stati Uniti, ma hanno maggiori spazi d'azione e disponibilità di risorse nei paesi che non sono in grado di controllarne l'operato, per la debolezza dei loro governi, oppure che ne facilitano le attività al fine di avvalersene nella competizione internazionale; e questi paesi sono collocati in aree geopolitiche diverse dall' Europa. Ciò significa, da un lato, che la centralità strategica dell' Europa bipolare, diluita dalle sfide del dopo-1989, è definitivamente tramontata dopo il 2001, quando il cuore dei conflitti internazionali si è spostato nelle aree extraeuropee; dall' altro, che i paesi occidentali si trovano nella situazione di dover fronteggiare una minaccia soverchiante ma diversificata proprio nello spazio in cui, tradizionalmente, essi non hanno fortemente condiviso interessi comuni nemmeno quando erano legati da una sicurezza identica: se ricordiamo, infatti, la Nato era un blocco in Europa ma meno di un' alleanza al di fuori dell' Europa.

A questa fonte di potenziale tensione nei rapporti fra gli occidentali, in secondo luogo, si aggiunge quella che riguarda le conseguenze diplomatiche della nuova *major threat* o, per usare un termine tecnico, le sue conseguenze sugli *allineamenti* della politica internazionale: la sfida al terrorismo, infatti, può tracciare nuove linee di amicizia e contrapposizione nel sistema internazionale. In via generale, essa tende

ad avvicinare fra loro i paesi che sono più degli altri il bersaglio delle pratiche terroristiche e che possono trovare nella lotta per sconfiggerle un importante terreno di collaborazione, come sembra essere capitato, per fare un solo esempio, nel rapporto fra gli Stati Uniti e la Russia. Più in particolare, dato che la lotta al terrorismo può implicare l'opportunità di interventi in molte aree del mondo, essa sottopone la formazione di politiche di sicurezza multilaterali alla verifica, caso per caso, dell'esistenza di interessi comuni in quelle stesse aree. Di conseguenza, il vischioso collante dell'amicizia prodotto dalle alleanze formali ereditate dal passato tende a essere sempre più affiancato dai *post-it* delle «coalizioni dei volenterosi», che si formano quando alcuni paesi convengono di affrontare insieme, in un caso specifico ma non necessariamente in altri, una minaccia che mette in gioco i loro interessi. Se questo insieme di fattori può descrivere alcuni mutamenti di fondo del panorama strategico contemporaneo, rimane da riflettere su quali conseguenze se ne possano trarre rispetto all'integrazione militare europea. Al riguardo, il primo punto da sottolineare è che, nel sistema unipolare in crisi del dopo 11 settembre, la sovranità sostanziale dei paesi europei sembra essere nuovamente diminuita. La sindrome dell'insicurezza, infatti, richiede una risposta che combini politiche interne fortemente coordinate e politiche esterne rapide ed efficaci.

Quanto alle prime, però, l'Unione europea non ha la compattezza istituzionale sufficiente per affrontare con decisione una simile novità, data la tradizionale gestione intergovernativa degli affari interni e della giustizia. Quanto alle seconde, essa può decidere solo a fatica di intraprendere operazioni militari e presenta serie lacune proprio nella disponibilità delle forze necessarie per intervenire lontano dal suo territorio.

Di fronte alla difficoltà con cui ancora una volta i paesi europei producono concretamente e autonomamente la propria sicurezza, il ruolo di protettore che gli Stati Uniti hanno esercitato nei loro confronti - è questo il secondo punto da rilevare - non può che essere dato sempre meno per scontato. A fianco delle ragioni *negative* che spingevano verso questa ipotesi dopo il 1989, come la necessità di risparmiare con i *dividendi di pace*, vi sono ora ragioni *positive* che rendono meno improbabile questo esito: nell'attuale contesto, sono gli stessi interessi di Stati Uniti e Unione europea che possono divergere al di fuori dell'Europa e, di conseguenza, lo sganciamento dei primi potrebbe essere, nella sostanza, il sinonimo di una divergenza di obiettivi.<sup>76</sup> In quest'ultimo caso, anzi, le scelte degli Stati Uniti potrebbero aumentare

---

<sup>76</sup> Cfr. M. Clementi in *l' 11 settembre e le sue conseguenze*, da *l'Europa e il Mondo* pp. 202,203.

l'insicurezza europea non solo per via di un ridotto sostegno ma, anche, producendo conseguenze direttamente dannose per gli interessi europei.

Inoltre, anche nei casi in cui Stati Uniti e Unione europea concordassero sulle politiche di sicurezza da adottare e sulle operazioni militari da svolgere nelle aree in cui nutrono interessi comuni, il passaggio dalla rigida logica dell' alleanza alla logica flessibile delle coalizioni dei volenterosi tende a mutare la forma in cui gli alleati contribuiscono al raggiungimento degli interessi collettivi. Per quanto riguarda le alleanze di lunga durata, il primo contributo di ciascuno alla sicurezza collettiva consiste nella scelta di campo e, cioè, nello schierarsi con alcuni paesi invece che con altri: anche se non tutti gli alleati mantengono tutte le promesse che si fanno reciprocamente, come è capitato ai paesi europei nella produzione delle risorse convenzionali, il loro schieramento è di per sé un vantaggio per l'alleanza poiché sottrae potenziali forze al campo avversario. Nel caso invece delle *coalitions of the willing*, delle coalizioni cioè che si formano qui e ora per raggiungere compiti specifici, il contributo di ciascun «volenteroso», e il suo peso nella coalizione, dipende esattamente dalla quantità di risorse che esso riesce concretamente a dispiegare.



Questa novità, secondo alcuni, potrebbe togliere importanza al tradizionale conflitto atlantico del *burden sharing*<sup>77</sup> ma il punto è che svalutazione della scarsa contribuzione europea agli obiettivi dell'alleanza non sarebbe una soluzione di quel conflitto, bensì un problema in più per gli europei: la sua svalutazione significherebbe che gli Stati Uniti, potendo affidarsi al contributo dei singoli partecipanti alle coalizioni dei volenterosi, avrebbero meno bisogno di quello dei paesi europei e questi ultimi si troverebbero nella condizione di non potere garantire da soli la propria sovranità sostanziale, né di influenzare le scelte del paese che lo ha fatto dal 1945 in poi.

In conclusione, se accettiamo che la pressione internazionale all'integrazione militare europea sia maggiore quando i paesi europei non riescono ad assicurare la propria sovranità sostanziale agendo ciascuno singolarmente o affidandosi assieme e con certezza al loro protettore, si potrebbe concludere che dopo l'11 settembre essa abbia raggiunto il valore massimo dal 1945: per un verso, la sindrome dell'insicurezza richiede risposte, interne ed esterne, che essi non possono produrre in modo separato; per l'altro, la perdita centralità strategica dell'Europa, la diversità degli interessi fra gli alleati al di fuori del continente e la loro

---

<sup>77</sup> Cit J. Stevenson, *Howe Europe and America defend themselves*, in "Foreign Affairs", 2003 n.2 p.90.

diversa esposizione alla sindrome dell'insicurezza hanno contribuito assieme a rendere la distanza fra le due sponde dell'Atlantico grande come non lo è mai stata, introducendo il rischio che nel perseguimento della loro sicurezza essi possano ledere i rispettivi interessi. Come è ovvio, tuttavia, gli effetti di questa pressione dipendono dal grado in cui ciò che distingue gli europei dagli Stati Uniti al di fuori dell'Europa li unisca fra di loro. Quanto ai primi, non si può trascurare la diversità dei casi che, per esempio, vede la Spagna più attenta di altri a rispondere in modo deciso al fenomeno del terrorismo, così da disporre di un'arma ulteriore per porre fine ai suoi problemi interni; o la Gran Bretagna, che dalla strettissima collaborazione con gli Stati Uniti trae parte della sua influenza internazionale. In generale, però, può risultare convincente il sottolineare alcuni elementi di fondo che sembrano accomunare più gli europei fra di loro che agli Stati Uniti. Da un lato, il fatto geopolitico che essi sono presenti in Eurasia e, quindi, sono direttamente esposti alle conseguenze delle crisi che si potrebbero scatenare nelle zone più calde del globo, come il Medio Oriente, l'Iran, l'Iraq e altre ancora. Dall'altro, il fatto demografico che la loro popolazione attuale è, e sarà ancora di più nel futuro, fortemente dipendente per il suo dinamismo da cittadini fra cui le istanze del terrorismo potrebbero diffondersi più facilmente. Per entrambe le vie, le ricadute dannose di una politica di sicurezza

americana non condivisa dagli europei potrebbero riguardarli assieme più di quanto li possano riguardare separatamente.<sup>78</sup>

### **III.4 Gli Stati Uniti e la Nato dopo l'11 Settembre.**

Gli attentati terroristici dell'11 settembre hanno sottolineato la debolezza degli Stati Uniti poiché, colpendo duramente il mito dell'inviolabilità del loro territorio nazionale, ne hanno dimostrato la vulnerabilità. In un altro senso, tuttavia, essi ne hanno anche indicato la forza: scegliendo gli Stati Uniti come bersaglio, gli attentatori hanno puntato il dito verso il paese che è il principale centro di influenza dell'attuale sistema internazionale. E la velocità e l'efficacia con cui gli Stati Uniti hanno risposto agli attacchi, spodestando praticamente da soli il regime talebano nel lontano Afghanistan, hanno a loro volta tolto ogni dubbio su ciò che il paese egemone del mondo può fare, volendolo, con quella forza. Per questa ragione, si potrebbe sostenere che l'11 settembre ha contribuito - paradossalmente - a chiarire la natura unipolare del sistema internazionale contemporaneo e, cioè, che gli Stati Uniti sono il paese egemone della vita internazionale. Su questo punto gli specialisti esprimono ormai un parere quasi unanime che si basa sull'osservazione

---

<sup>78</sup> Cfr. Clementi, *L'Europa e il Mondo*, il Mulino 2004, p.204-205.

della straordinaria quantità di potere che gli Stati Uniti concentrano su di sé in ogni sfera di attività: lo status di superpotenza solitaria in cui li ha lasciati il crollo dell'Unione Sovietica, infatti, si è progressivamente rafforzato negli anni '90, finendo con il portarli a una posizione che i più giudicano inedita nella storia moderna e nella quale essi sono più potenti di tutti gli altri paesi del mondo, considerando questi ultimi da soli o assieme.

In quanto paese egemone del mondo, gli Stati Uniti si sono trovati a essere allo stesso tempo il bersaglio privilegiato delle formazioni terroristiche, il paese che disponeva delle risorse più ingenti per rispondere alla loro sfida e il paese che aveva interessi globali che rendevano più stringente l'organizzazione di quella risposta. Ma, non essendo la loro superiore forza sufficiente di per sé a proteggerli da una minaccia come quella del terrorismo internazionale, essi sono stati costretti a ricercare i modi con cui utilizzarla per difendersi. «Ci è voluta quasi una decade perché comprendessimo la vera natura di questa nuova minaccia» - ha dichiarato l'amministrazione americana: di conseguenza, dopo l'11 settembre, riconoscendo di avere una «forza e un'influenza senza precedenti - e senza eguali - al mondo», essa ha proceduto a ridefinire il contenuto della sicurezza nazionale, giungendo a una nuova dottrina strategica che mescola la formalizzazione di tendenze già in atto

con significative innovazioni.<sup>79</sup> Di questa, limitandoci agli aspetti per noi più essenziali, conviene sottolineare il ruolo della difesa antimissilistica per sventare attacchi nucleari al territorio statunitense e la possibilità di attacchi preventivi che impediscano la formazione della minaccia terroristica.

Quanto alla prima, l'idea di costruire uno scudo antimissilistico è stata lungamente discussa dall'amministrazione americana: lanciata dalla presidenza Reagan, essa è tornata in auge dopo il 1989 con la progressiva riduzione del potenziale di minaccia nucleare della Russia e, lasciata in sospeso dall'amministrazione Clinton, è alla fine divenuta realtà sotto la presidenza Bush, che ha deciso di attuare il progetto e, di conseguenza, di denunciare il trattato Abm su cui si era retta la deterrenza nucleare per tutta la guerra fredda. Quanto alla seconda, gli Stati Uniti hanno affermato con chiarezza che, pur ritenendo molto importante la ricerca del consenso della comunità internazionale e degli alleati, «noi non esiteremo ad agire da soli, se necessario, per esercitare il nostro diritto all'autodifesa in modo preventivo»: essi hanno cioè teorizzato la possibilità di azioni unilaterali che colpiscano i terroristi prima che questi possano portare a termine i loro attentati. Su entrambi i

---

<sup>79</sup> Cit. de la nuova dottrina strategica tratta dal documento *La National Security Strategy*, del settembre 2002.

fronti, tuttavia, la nuova dottrina strategica degli Stati Uniti ha inserito elementi di tensione nelle relazioni atlantiche, che possono essere colti considerando l'evoluzione della Nato dopo l'11 settembre.

All'indomani del crollo delle Torri gemelle, la Nato ha svolto un'importante funzione politica, facendosi strumento della piena solidarietà politica degli alleati verso gli Stati Uniti ma, sul piano operativo, essa ha svolto un ruolo obiettivamente marginale: pur avendo aiutato i paesi occidentali a coordinare le proprie politiche interne contro il terrorismo, il suo contributo militare nel corso del conflitto in Afghanistan non è andato oltre il dispiegamento della flotta del Mediterraneo e lo svolgimento di operazioni di sorvolo e controllo del territorio americano. Anche nella Nato, dunque, la sfida dell'11 settembre ha portato a ripensare gli strumenti e metodi con cui proteggere la sicurezza dei suoi membri e, non ultimo, il proprio ruolo nel nuovo contesto internazionale.

Questo ripensamento ha dato i suoi frutti soprattutto nel summit di Praga del novembre 2002, dove gli alleati si sono trovati concordi sulla necessità di agire lungo tre direzioni fondamentali. In primo luogo, articolando e approfondendo la loro cooperazione contro il terrorismo internazionale, da realizzarsi stabilendo rapporti più stretti fra i propri servizi segreti e misure di pronta risposta alle crisi. In secondo luogo,

procedendo nell' allargamento dell'Alleanza lungo il consolidato doppio binario. Da un lato, invitando ad aderire Bulgaria, Estonia, Lituania, Lettonia, Romania, Slovacchia e Slovenia, con la diretta conseguenza geopolitica di rinsaldare la dimensione meridionale dell' Alleanza e di connettere l'Ungheria alla Grecia e alla Turchia attraverso i Balcani, stabilendo così un corridoio alleato che porta direttamente nelle nuove zone calde del mondo, come il Medio Oriente e l'Asia.<sup>80</sup> Dall'altro lato, rinsaldando i rapporti bilaterali con la Russia: grazie al clima di collaborazione che ha seguito l'11 settembre, il vertice di Pratica di Mare del 28 maggio 2002 ha sancito la creazione di un nuovo organismo alleato, il Consiglio Nato- Russo, che è specificamente dedicato, fra l'altro, alla lotta congiunta al terrorismo, alla gestione delle crisi militari e civili e al controllo della proliferazione nucleare. Infine, decidendo di approntare entro l'ottobre 2004 una nuova Forza di reazione rapida (la *Nato Reaction Force* Nrf): una forza che, per contenuto tecnologico, d'ispegnibilità, flessibilità, interoperabilità e sostenibilità, permetta alla Nato di intervenire con prontezza nelle zone di crisi in ogni parte del mondo.

Adottando uno sguardo d'assieme, possiamo dire che dopo l'11 settembre la Nato ha proseguito il suo percorso di inglobamento dei

---

<sup>80</sup> Cit. Clarke e Cornish, *The European Defence Project and the Prague summit*.

paesi europei ex nemici, così da neutralizzare definitivamente il continente, e ha portato alle sue estreme conseguenze quello della sua proiezione nello spazio extraeuropeo, come fortemente voluto dagli Stati Uniti. Se si torna alla loro nuova dottrina strategica, infatti, si può notare l'importanza assegnata alla capacità della Nato di «agire dovunque i nostri interessi sono minacciati», al punto da subordinare a questo elemento la sua stessa vitalità come organizzazione: «Se la Nato riuscirà a realizzare questi cambiamenti, la ricompensa sarà una alleanza centrale per la sicurezza e gli interessi dei suoi stati membri come accadeva durante la guerra fredda». Se, però, torniamo proprio alle relazioni atlantiche, potremmo scorgere anche qualche elemento di pessimismo, o almeno di segno ambiguo.

Sul piano della deterrenza nucleare, si potrebbe rilevare il pericolo che la sicurezza degli Stati Uniti e quella dell'Unione europea si disgiungano, per usare il termine caro a Madeleine Albright. Se è vero che la Nato ha ribadito, nel summit di Praga, l'identità della sicurezza nucleare dei suoi membri, è anche vero che il progetto dello scudo antimissilistico incontra difficoltà tecniche che lasciano in predicato la sua applicabilità alla difesa del territorio degli Stati Uniti e, a maggior ragione, rendono ancora un'ipotesi la possibilità di estenderlo contemporaneamente a due interi continenti. Anche qualora ciò fosse tecnicamente possibile e



operativamente sicuro, inoltre, rimarrebbe pur sempre il problema di quanto gli europei possano ritenere certa la garanzia nucleare statunitense: se durante la guerra fredda si poteva temere che gli Stati Uniti non avrebbero rischiato «New York per Parigi», quel timore non può che essere maggiore ora che, nonostante le solenni parole di Praga, quell'identità di sicurezza fra le due sponde dell'Atlantico non c'è più nei fatti. Si può comprendere allora la posizione di chi ha visto nel progetto della difesa antimissilistica una riduzione della sicurezza nucleare europea: se il suo sviluppo innescasse una politica di riarmo (o di corsa al nucleare nel mondo, coloro che hanno un ridotto arsenale nucleare e non fossero protetti in modo certo dallo scudo spaziale, come i paesi europei, dovrebbero aumentare le testate a loro disposizione per non vedere svalutato il valore deterrente dei loro arsenali.<sup>81</sup>

Sul piano delle risorse convenzionali, poi, non si può non sottolineare che la nuova dottrina strategica degli Stati Uniti è, se non in contrasto, di certo diversa da quella dell'Unione europea e della stessa Nato, che non contemplano la possibilità della guerra preventiva. Lo sviluppo della forza di reazione rapida alleata, allora, potrebbe dare nuova vitalità all'Alleanza, testimoniando della volontà e utilità di affrontare i conflitti del

---

<sup>81</sup> Cfr. M. Quinlan, *The Future of Nuclear Weapons: Policy for Western Possessors*, in «International Affairs», 69, 1993, n. 3, pp. 485-496; W. Walker, *Nuclear Order and Disorder*, in «International Affairs», 76, 2000, n. 4, pp. 703-724.

nuovo sistema internazionale in modo multilaterale, ma stride con la dichiarazione di unilateralità professata, pure come ultima istanza, dagli Stati Uniti: difficile, nella sostanza, non leggere come un segno di potenziale tensione che un'Alleanza guidata da un egemone sviluppi multilateralmente strumenti che potrebbero rivelarsi utili per perseguire, in un modo o nell'altro, scopi decisi unilateralmente dall'egemone stesso; specie se questi scopi riguardano zone del mondo dove gli alleati non hanno mai nutrito forti interessi comuni<sup>82</sup>. Senza contare, infine, che le risorse di pronta reazione che gli europei dovrebbero assicurare all'Alleanza potrebbero tradursi nel sacrificio di quelle necessarie per dare maggiore concretezza alla loro scelta di autonomia militare.<sup>83</sup>

Se tutto questo è condivisibile, può non stupire il diverso clima degli interventi in Afghanistan e in Iraq. Nel passaggio dall'uno all'altro, rimanendo alla sola Unione europea, i suoi membri hanno visto crescere la loro difficoltà ad agire in modo compatto e militarmente tempestivo, proprio mentre gli Stati Uniti spingevano la Nato a seguirli in operazioni che, in caso di necessità, erano disposti a svolgere anche da soli. A questo punto è forse utile riflettere sul problema se la grande tensione della seconda crisi irachena ci debba portare a conclusioni pessimistiche

---

<sup>82</sup> M.Clementi, *Gli usa-nato dopo l'11 settembre*, p.185

<sup>83</sup> Cfr. B. Crowe, *A Common European Foreign Policy after Iraq* in «International Affairs», 79, 2003, n. 3, pp. 533-546.

circa gli sviluppi del processo di integrazione europea nelle questioni militari. A tal fine, conviene dare uno sguardo d'insieme all'evoluzione di questo processo, così da cogliere gli elementi che spieghino la direzione e la velocità che esso ha assunto durante la guerra fredda e al suo termine: essi, infatti, contribuiscono a definire l'orizzonte entro il quale il processo di integrazione può muoversi nell'attuale sistema internazionale.

Il problema della sovranità è al cuore del processo di integrazione europea: la sovranità dei paesi europei è stata la merce che essi si sono scambiati, rinunciandovi o trasformandola, per ottenere i vantaggi di una maggiore coordinazione reciproca, e, allo stesso tempo, il valore che hanno protetto nelle sfere in cui gli scambi non sono possibili, o sono almeno molto più difficili, come in quella militare: queste, ci dice Stanley Hoffmann, «riguardano questioni su cui a fatica si possono fare compromessi», poiché il negoziare sui fini ultimi delle comunità politiche autonome implica che esse sacrifichino la possibilità di decidere autonomamente della propria sopravvivenza.<sup>84</sup> Infatti, è con la sovranità in mente che si sono spesso distinti i paesi europei a seconda del loro grado di federalismo e, cioè, di quanto della loro sovranità si sono mostrati (e sono) disponibili a concedere, con i paesi meno gelosi a

---

<sup>84</sup> Cfr. S. Hoffman, *European Identity Crisis Revisited: between the past and America*.

difendere il progetto federalista di una vera unione politica, organizzata in modo sopranazionale, quelli desiderosi di tutelarla nel modo più intransigente, contrari a ogni forma di integrazione e, in mezzo, quelli disponibili a un'integrazione fatta di soluzioni intergovernative.

#### **IV CAPITOLO**

### **LO SPAZIO EUROPEO, MISURE E CONTROMISURE AL TERRORISMO INTERNAZIONALE.**

#### **IV.1 La PESC - Le iniziative dopo l' 11 settembre.**

Subito dopo gli attentati di New York e Washington il Consiglio Giustizia e Affari interni (Gai) dell'Unione Europea, riunitosi in via straordinaria, ha riconosciuto nel terrorismo internazionale una minaccia alla sicurezza degli Stati membri. Si è acuita la percezione della maggiore efficacia di un'azione contro-terroristica comune rispetto ad iniziative condotte in modo isolato dagli Stati membri. Posta di fronte a sfide alla sicurezza globale di carattere esplosivo, come la combinazione del terrorismo con la proliferazione di Adm, l'Ue è stata continuamente sollecitata, sia dai governi che dall'opinione pubblica, a definire il suo profilo internazionale. Si è così dotata, per la prima volta, di una strategia di sicurezza comune.<sup>85</sup>

La Strategia di sicurezza europea<sup>86</sup>, redatta sotto la responsabilità dell'Alto rappresentante della Politica estera e di sicurezza comune (Pesc), lo spagnolo Javier Solana, è un documento di analisi strategica, nel quale vengono definite le maggiori minacce alla sicurezza dell'Unione e suggerito un approccio comprensivo per farvi fronte. Tra le minacce, accanto al terrorismo internazionale, la proliferazione di Adm (Armi di distruzione di massa) e i *failed States* (stati falliti),

---

<sup>85</sup> Cfr. Istituto Affari Internazionali, Alcaro R. (a cura di), *La lotta al terrorismo dopo l'11 settembre*, in "Le priorità degli Stati Uniti e dell'Unione Europea nella lotta al terrorismo", gennaio 2005.

<sup>86</sup> Approvata dal Consiglio europeo, che ne aveva richiesto la stesura, nel dicembre 2003 (cfr. *A secure Europe in a better world – European Security Strategy*, url: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>).

figurano anche il crimine organizzato e le crisi regionali. In entrambi i casi, si tratta di fenomeni che possono interagire con il terrorismo internazionale. Il crimine organizzato, infatti, ha potenzialmente molto da offrire a gruppi di terroristi in possesso di ingenti risorse finanziarie: informazioni, armi, materiali, ecc. Dal canto loro, le crisi regionali, soprattutto quelle che travagliano la macro-regione che gli americani chiamano il “Grande Medio Oriente” (dal Marocco al Pakistan), alimentano il furore ideologico di cui si nutre il terrorismo internazionale, fornendo in continuazione non solo nuove reclute, ma anche nuove ragioni per associarsi.

Data la natura multiforme delle origini delle minacce globali, il documento Solana pone l'accento tanto sulla repressione, compreso l'uso della forza armata, quanto sulle politiche di cooperazione nei confronti di quei paesi dove il ‘germe’ terroristico è particolarmente virulento, alcuni dei quali fanno parte dell'immediato vicinato dell'Ue. Inoltre auspica un ruolo più incisivo da parte delle istituzioni multilaterali.

Il documento di Solana non offre però alcun elemento concreto sui modi di agire. Esso si limita all'analisi, senza fornire una dottrina, l'indicazione cioè dei mezzi più adatti a raggiungere gli scopi prefissi. Questo limite discende direttamente dall'incompletezza istituzionale dell'Ue, che non dispone di una struttura esecutiva unica e riposa su

organi istituzionali in grado di attuare solo un raccordo o coordinamento tra gli apparati esecutivi nazionali.

Al già ricordato Consiglio Gai del 21 settembre 2001 i ministri degli Interni e della Giustizia europei hanno indicato alcune misure ritenute necessarie per rendere la cooperazione giudiziaria e di polizia più efficiente: trovare il consenso per definire in modo univoco il terrorismo e le sue pratiche; sostituire le procedure di estradizione con un più rapido mandato di cattura europeo; creare delle Squadre di investigazione composte da agenti di polizia e magistrati di diversi paesi membri; sviluppare un meccanismo regolare di scambio di informazioni; istituire presso Europol un'Unità anti-terrorismo; accelerare i tempi per l'istituzione di Eurojust; incrementare la sicurezza delle infrastrutture e dei sistemi di trasporto; congelare per mezzo di iniziative legislative ed esecutive comuni le sorgenti finanziarie del terrorismo. Infine, i ministri europei hanno sottolineato la necessità di trovare un equilibrio tra le esigenze investigative e la protezione dei dati personali. Le misure anti-terroristiche decise dall'Ue sono state inserite in un Piano d'azione per la lotta al terrorismo, che viene aggiornato di continuo e sottoposto a revisione da parte del Consiglio europeo due volte l'anno.

La già ricordata Decisione quadro del Consiglio sulla lotta al terrorismo, adottata nel giugno 2002, ha cercato di rimediare alla mancanza di una definizione comune delle pratiche terroristiche.

Il mandato di cattura europeo<sup>87</sup>, destinato a sostituire le più complesse procedure di estradizione, implica il mutuo riconoscimento della richiesta di consegna di una persona, da compiersi entro novanta giorni, da parte dell'autorità giudiziaria di un paese membro. L'accordo sul mandato di cattura è stato raggiunto nel dicembre 2001 ed il provvedimento è stato approvato con una Decisione quadro del Consiglio nel giugno 2002.

In quella stessa occasione, il Consiglio ha anche adottato la Decisione quadro sulle Squadre investigative unificate<sup>88</sup>, che consente a due o più Stati membri che abbiano a disposizione informazioni sui rischi di attività terroristiche in corso o sul punto di essere intraprese, di impiegare funzionari di polizia o magistrati per un'indagine comune. Le Squadre devono essere fornite di un mandato preciso, che specifichi anche i tempi dell'operazione. Si distinguono da altri gruppi operativi che l'Ue promuove tra i suoi membri e con i paesi terzi. Questi ultimi sono squadre multinazionali ad hoc con compiti limitati allo scambio di

---

<sup>87</sup> Decisione quadro del Consiglio, 2002/584/GAI, 13 giugno 2002.

<sup>88</sup> Decisione quadro del Consiglio sulle Squadre investigative unificate, 2002/465/GAI, 13 giugno 2002.



informazioni di intelligence sulle attività terroristiche, mentre le Squadre investigative unificate hanno un mandato più ampio, che comprende anche la fase delle indagini.

Europol, la cui convenzione è in vigore dall'ottobre 1998, è pienamente attiva dal luglio 1999. Nel luglio 2002 un protocollo ne ha esteso i compiti. Ha l'incarico di migliorare la cooperazione tra le autorità investigative degli Stati membri nella lotta alla criminalità organizzata internazionale. Poiché il rapido scambio di informazioni e il coordinamento delle attività anti-terroristiche delle varie polizie europee sono delle priorità nella lotta al terrorismo, è evidente che Europol può avere un ruolo importante. Essa fornisce infatti rapporti per valutare le minacce, nonché analisi delle attività criminali sulla base delle informazioni e dell'intelligence che le vengono passati dalle autorità nazionali degli Stati membri. Il più delle volte, però, informazioni ed intelligence arrivano incomplete o con una certa lentezza, e ciò costituisce senza dubbio il principale ostacolo alle sue attività. Europol contiene anche un'Unità di contro-terrorismo che raccoglie, analizza e diffonde le informazioni riguardo al terrorismo internazionale. Infine, Europol può partecipare, dietro richiesta di uno Stato membro, alle Squadre investigative unificate.

Nel febbraio 2002 una Decisione del Consiglio ha istituito Eurojust<sup>89</sup>, l'altro organo europeo per lo scambio di intelligence operativa. È composto da un rappresentante per Stato membro, un giudice o un procuratore di alto livello. Il suo compito è facilitare la cooperazione giudiziaria, in primo luogo l'esecuzione degli accordi di mutua assistenza legale, che hanno grande importanza nella cooperazione multilaterale nella lotta al terrorismo. Esistono poi numerosi altri organi europei che in qualche modo intervengono nelle attività di contro-terrorismo. In seno al Segretariato del Consiglio il Terrorism Working Group (Twg) valuta le minacce interne e tenta di assicurare la cooperazione pratica e il coordinamento tra i vari organi europei; il Coter (CFSP Working Party on Terrorism) valuta le minacce esterne e monitora l'attuazione delle convenzioni sul terrorismo patrocinate dall'Onu; il Cats, più noto come "Comitato dell'articolo 36" (del Trattato di Nizza) coordina i lavori dei vari organi operanti nel terzo pilastro; il Comitato strategico per l'immigrazione, le frontiere e l'asilo (Scifa) coordina le operazioni dei vari gruppi di lavoro che si occupano di immigrazione, gestione delle frontiere e asilo; il Comitato politico e di sicurezza (Cops) coordina i diversi gruppi di lavoro nelle aree Pesca e

---

<sup>89</sup> Decisione del Consiglio che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità, 2002/187/GAI, 28 febbraio 2002.

Pesd; infine SitCen (Joint Situation Centre) fornisce rapporti di analisi strategica trasversalmente ai diversi pilastri. In ultimo, esiste anche una Task Force dei Capi di Polizia degli Stati membri, riunitasi per la prima volta nell'aprile 2000, che si incontra periodicamente nel tentativo di incrementare, anche a livello informale, l'interazione tra le varie polizie nazionali. Purtroppo, molte di queste iniziative, portate a compimento a livello europeo, accusano un pesante ritardo a causa del mancato adeguamento alle norme europee da parte di alcuni Stati membri. Ancora alla fine di marzo 2004, dopo che l'Europa era stata scossa dalla strage di Madrid, il Consiglio europeo è stato costretto a sollecitare gli Stati membri inadempienti ad adottare la normativa conforme alle Decisioni quadro sul mandato di cattura europeo; sulle Squadre investigative congiunte; sulla lotta al terrorismo; sul riciclaggio di denaro, l'identificazione, il congelamento e la confisca degli introiti del crimine. Inoltre non tutti gli Stati membri si sono adeguati alle Decisioni del Consiglio sulla creazione di Eurojust e sull'attuazione di alcune misure per la cooperazione giudiziaria e di polizia per combattere il terrorismo.

Secondo alcuni esperti, la deficienza fatale all'origine degli attentati dell'11 marzo in Spagna è stata la mancanza di coordinamento e comunicazione tra le diverse agenzie di intelligence, sia a livello nazionale che internazionale. Gli Usa e alcuni Stati europei, come la

Germania o la Gran Bretagna, hanno reagito a questo tipo di problema riorganizzando il loro sistema di intelligence. Nell'Ue, poiché non esiste un singolo organo che tratta tutte le questioni legate al terrorismo, è necessario per lo meno introdurre un meccanismo di rapida acquisizione e condivisione delle informazioni.

La panoramica che precede riconosce sia la minaccia terroristica sia i progressi in materia di contrasto finora compiuti dalla UE. Tuttavia, va parimenti preso atto di alcune problematiche ancora d' affrontare e risolvere. Queste includono il raffinamento dei meccanismi e delle dinamiche di coordinamento, lo sviluppo istituzionale della UE tuttora incompiuto, e un' ulteriore armonizzazione della politica antiterrorismo e relativi strumenti della UE e degli USA.<sup>90</sup>

Rispetto agli Stati Uniti però, le capacità dell'Ue di riformare le sue strutture amministrative sono molto limitate. Gli Stati membri dell'Ue non sono stati finora in grado di adottare un approccio sistematico, sulla base del quale attuare una riforma davvero incisiva delle strutture preposte alla lotta al terrorismo. Anche la creazione di nuove istituzioni e il rafforzamento di organi già esistenti hanno una portata più ridotta a paragone dei loro corrispettivi americani.

---

<sup>90</sup> Cit. Pisano V. e Polidori C.M., *Minaccia terroristica e contromisure nell' Unione Europea*, CMSS., 2007, p. 95.

Pertanto, la collaborazione con gli Usa, che l'Ue considera un elemento costitutivo della sua strategica anti-terroristica, risulta tanto più importante.

#### **IV.2 Le “novità” del Trattato di Lisbona.**

Il trattato di Lisbona non ha inteso ribaltare l'assetto intergovernativo della Pesc delineato nei previgenti trattati, ma piuttosto razionalizzarlo e perfezionarlo. Esso, però, non riesce, come vedremo, a sfuggire alle ambiguità che hanno già caratterizzato l'esperienza precedente; ambiguità che costituiscono comunque anche delle utili opportunità di affermazione di principi diversi da quello meramente intergovernativo. L'indeterminatezza del trattato è percepibile già dalla sistematica dello stesso: da un lato, infatti, costituisce un abbandono della logica “isolezionistica” della Pesc il superamento del modello a pilastri separati tipico del trattato di Maastricht e la considerazione delle diverse politiche dell'Unione nei due trattati <sup>91</sup>

(tue e tfue), che finalmente semplificano in modo radicale, ma senza arrivare a quelle estreme conseguenze alle quali si sarebbe giunti con il

---

<sup>91</sup> Da “www.forumcostituzionali.it”, di E. Gianfrancesco, *La politica estera e di sicurezza europea prima e dopo il trattato di Lisbona*, 18 Aprile 2011.

trattato costituzionale del 2004, il quadro del diritto europeo primario. In questa linea, non si può non rimarcare il rilievo della realizzazione di un quadro istituzionale unico che supera finalmente la dicotomia Unione/Comunità che tanti problemi ha causato in passato.<sup>92</sup> Dall'altro lato, la materia "affari esteri" dell'Unione continua a ricevere un inquadramento non omogeneo e quasi asimmetrico nei nuovi trattati istitutivi.<sup>93</sup> Il titolo V del TUE si intitola, infatti, "*Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune*". Già la contrapposizione tra gli aggettivi "generali" e "specifiche" rende ragione del fatto che parte della disciplina va ricercata al di fuori del TUE. Ed infatti, una parte non secondaria delle disposizioni regolative dell'azione esterna dell'Unione trovano la loro sede all'interno del TUE. Questa assenza di omogeneità nella trattazione sistematica dell'azione esterna testimonia, probabilmente, una non completa maturazione negli autori dei trattati della consapevolezza dell'ampiezza ed articolazione che la materia Pesc ormai assume,

---

<sup>92</sup> M. CREMONA, *Defining Competence in EU External Relations: Lessons From the Treaty Reform Process*, in AA.VV. (A. DASHWOOD – M. MARESCEAU Eds.), *Law and Practice of Eu External Relations*, 38 ss.

<sup>93</sup> Sottolineano questo aspetto J. WOUTERS – D. COPPENS – B. DE MEESTER, *The European Union's External Relations After the Lisbon Treaty*, in AA.VV. (S. GRILLER – J. ZILLER eds.)

inducendo a scorporare in modo abbastanza innaturale alcuni importanti profili di essa per accorparli alle disposizioni relative ad una più generale (e politicamente neutra) azione esterna dell'Unione, collocata nel tfue. L'operazione non pare comunque in grado di condizionare in modo rilevante l'interprete, attesa l'assenza di ogni gerarchia tra i due trattati e l'impossibilità, quindi, di affermare una minor forza normativa delle previsioni contenute nel tfue rispetto a quelle del tuc. Se il pilastro Pesc è formalmente scomparso, una serie di elementi inducono a ritenere, tuttavia, che la materia Pesc non sia una materia come tutte le altre, nel diritto europeo successivo all'entrata in vigore del trattato di Lisbona. Anche senza arrivare a parlare di "mezzo pilastro" come qualcuno icasticamente ha fatto,<sup>94</sup> sicuramente la "comunitarizzazione" della Pesc continua ad essere affiancata da clausole di salvaguardia volte a mantenere profili di "specialità". Al tempo stesso, va ribadito che tale "specialità" è chiamata a fare i conti con elementi di ispirazione opposta, integratrice della Pesc nel sistema generale dell'Unione, ora su base testuale sufficientemente definita, ora in forza dell'operatività di principi strutturali "integratori",

---

<sup>94</sup> R. BARATTA, *Le principali novità del Trattato di Lisbona*, in *Dir. Un. eur.*, 2008, 58.

appunto, contrapposti a quello intergovernativo, quale è, principalmente, quello comunitario.

Nella clausola di “bilateralizzazione reciproca” dell’art. 40 tue è possibile scorgere in modo evidente uno dei punti in cui questi principi strutturali contrapposti – intergovernativo e comunitario – giungono al loro incontro e ad una necessaria convivenza. La previsione appena ricordata è stata introdotta in luogo del previgente art. 47 del trattato sull’Unione con il fine di garantire non soltanto l’ ”impermeabilità” delle competenze comunitarie rispetto ad infiltrazioni della Pesc, ma anche – attraverso il secondo comma della disposizione – il contrario, ovvero l’ambito Pesc, da erosioni ad opera di altre politiche. Sennonché, la vigilanza sul rispetto di tale clausola è pur sempre rimessa alla Corte di Giustizia dell’Unione, ex art. 275 tfue, cosicché il canale di comunicazione tra i due settori (Pesc ed “altre” politiche resta aperto).

La competenza esclusiva dell’Unione alla conclusione di accordi internazionali nelle materie di propria competenza, secondo quanto previsto dagli artt. 3, par. 2, e 216 tfue, costituisce un ulteriore elemento di attenuazione della pura intergovernamentalità.<sup>95</sup> Anche

---

<sup>95</sup> M. CREMONA, *Defining Competence in EU External Relations: Lessons from the Treaty Reform Process*, cit., 59 ss.



in questo caso, al fine di valutare se l'accordo dovrà essere negoziato dall'alto rappresentante, anziché dalla Commissione, dovrà verificarsi se esso riguarda prevalentemente o esclusivamente la Pesc, ponendosi un problema di "centro di gravità" della disciplina contenuta nel trattato.

Nel timore che le disposizioni dei Trattati sopra ricordate non fossero sufficienti a tracciare una linea divisoria tra Pesc e restanti competenze dell'Unione, specie dopo la scomparsa dei "pilastri", alcuni degli Stati membri hanno chiesto ed ottenuto che all'atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il trattato di Lisbona venissero aggiunte due dichiarazioni (rispettivamente la n. 13 e la n. 14), il cui senso è quello di ribadire che il trattato lascia impregudicate le competenze e le basi giuridiche utilizzate dagli Stati membri in materia di politica estera e che è del pari escluso il conferimento di nuovi poteri di iniziativa alla Commissione in tema.

Se per un internazionalista l'impaccio di fronte a tali previsioni può forse essere maggiore, nella prospettiva costituzionalistica si può dubitare che le dichiarazioni in questione abbiano lo stesso regime giuridico del trattato o che, più precisamente, che esse siano in grado di esprimere *disposizioni* dalle quali trarre *norme* dello stesso tipo di

quelle estratte dai trattati. In ogni caso, sembra dubbia l' idoneità di tali manifestazioni di opinioni a condizionare efficacemente i processi interpretativi, specie di matrice giurisdizionale, dei trattati medesimi.

Al contrario, un elemento unificante e trasversale che collega la Pesc all'azione esterna dell'Unione e, ad un livello ancora più generale, all'azione *tout court* dell'Unione è rappresentato da una serie di prescrizioni che indicano fini e criteri da perseguire attraverso l'esercizio delle competenze nel settore qui considerato. Si tratta di valori sostanziali.<sup>96</sup>

Vero è, come è stato rilevato, che la generalità, ed esempio, delle finalità previste nell'art. 21 tue, applicabili in modo indifferenziato anche all'ambito Pesc, può rendere difficile individuare nel tue un ambito autonomo e tendenzialmente caratterizzante di questa politica rispetto alla più ampia azione esterna dell'Unione.<sup>97</sup> Più in generale, non vi è dubbio che tanto più i principi e le finalità sono formulati in termini generali tanto più può apparire problematica la loro applicazione al caso concreto.

Anche in questo caso, comunque, per quanto problematica possa apparire, di volta in volta, la ricerca del punto di equilibrio e di

---

<sup>96</sup> Cfr. art. 21 tue e ad un livello ancora più generale l'art. 3, par 5, tue.

<sup>97</sup> M. CREMONA, *Defining Competence in EU External Relations: Lessons from the Treaty Reform Process*, cit., 42.

bilanciamento tra i diversi valori sostanziali richiamati, così come l'individuazione della soluzione più equilibrata che è in grado di soddisfare il principio di leale collaborazione e la declinazione "specificata" del fine "generale" in ambito Pesc, resta indubitabile la forza "integratrice" di tali prescrizioni.

Per ciò che concerne i soggetti della Pesc, il trattato di Lisbona conferma, in prima battuta, l'assetto intergovernativo della materia. Sono il Consiglio europeo ed il Consiglio a definire ed attuare tale politica e, più precisamente, il Consiglio europeo a fissare orientamenti generali e linee strategiche ed il Consiglio ad elaborare la politica e prendere le decisioni per la sua definizione ed attuazione.<sup>98</sup>

Senonché, la situazione potrebbe risultare molto diversa rispetto all'era pre-Lisbona, in conseguenza dell'affacciarsi sulla scena di nuovi soggetti titolati ad intervenire nei procedimenti decisionali e del ruolo che potranno assumere altri soggetti già esistenti.

Per quanto riguarda i nuovi soggetti, un ruolo indubitabile verrà svolto dal Presidente del Consiglio europeo, sia per il conferimento ad esso, ed in proprio, delle attribuzioni di rappresentanza esterna dell'Unione per le materie della Pesc "fatte salve le attribuzioni dell'alto rappresentante"<sup>99</sup>,

---

<sup>98</sup> Art. 24, 26 TUE.

<sup>99</sup> Art.15, art.6, secondo par., TUE.

sia per il ruolo che il titolare dell'organo svolgerà nel presiedere ed animare i lavori del Consiglio europeo, in quanto presidente dell'organo collegiale, quindi. La prima fase della Presidenza Van Rompuy si caratterizza per un uso accorto e calibrato dei poteri presidenziali che hanno fatto dell'ex primo ministro belga

forse il principale protagonista della Pesc. Ma è sicuramente la figura dell'"alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza" a rappresentare la maggiore novità introdotta dal trattato di Lisbona. Ci troviamo di fronte all'esito di un percorso che, partendo dal già ricordato "alto rappresentante-Segretario generale del Consiglio" del trattato di Amsterdam e passando per la più ambiziosa figura di "ministro degli affari esteri dell'Unione" delineata dal trattato costituzionale del 2004 (art. I-28), è giunto agli attuali artt. 18 e 27 tue.

Ciò che maggiormente interessa in questa analisi è il ruolo di cerniera e di punto di congiunzione che tale figura, chiamata a "guidare" la Pesc ex art. 18, n. 2 ed a "mettere in atto" la stessa ex art. 24, secondo comma, tue, riveste tra principio intergovernativo e principio comunitario<sup>100</sup>. A tal fine, il trattato di Lisbona, sulla falsariga di quanto prevedeva il trattato costituzionale del 2004, prevede il doppio ruolo di presidente

---

<sup>100</sup> C. KADDOUS, *High Representative for Foreign Affairs and Security Policy*, in AA.VV. (S. GRILLER – J. ZILLER eds.), *The Lisbon Treaty*, cit., 220.

permanente del Consiglio “Affari esteri” e di vice-presidente della Commissione (uno dei vice-presidenti...).

Ci troviamo, comunque, di fronte ad uno dei punti di maggiore problematicità ed indeterminatezza dell’architettura istituzionale della riforma. Solo il tempo permetterà di accertare se a prevalere nella concreta configurazione della figura sarà la componente intergovernativa, conseguente alla presidenza permanente da parte dell’alto rappresentante di una delle composizioni del Consiglio, oppure la componente comunitaria, insita non solo nella qualità di vice-presidente della Commissione ma anche e soprattutto nell’aver seguito il medesimo procedimento di nomina degli altri membri della Commissione e nel condividere, seppure con alcune peculiarità, con essi la responsabilità collettiva di fronte al Parlamento europeo<sup>101</sup>. Inevitabilmente, peraltro, nella concreta esperienza giocheranno una serie di elementi quasi imponderabili, e molto variabili, quali la concreta personalità del titolare dell’organo ed i rapporti interpersonali che si verranno ad instaurare tra alto rappresentante ed altri soggetti istituzionali a vario titolo coinvolti nella Pesc.

---

<sup>101</sup> L’ambiguità della disciplina relativa all’alto rappresentante è rilevata da tutti coloro che si sono dedicati alla Pesc. Cfr., tra gli altri, P. BILANCIA, *Possibili sviluppi della Politica Estera di Sicurezza*, cit., 40; L. CARBONE – L. COZZOLINO – L. GIANNITI – C. PINELLI, *Le istituzioni europee*, in AA.VV. (a cura di F. BASSANINI – G. TIBERI), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*<sup>2</sup>, Bologna, 2010, 283.

Certo è che portare “due cappelli” o, come, con spirito maggiormente caustico è stato detto, “cavalcare due cavalli”<sup>102</sup> è un’operazione tutt’altro che semplice, che richiede notevoli doti di carattere personale, di autorevolezza politica, di capacità nel padroneggiare *dossier* ed emergenze internazionali e contemporaneamente di costante controllo sulle strutture amministrative serventi.

In questo senso, le norme che hanno istituito la figura possono esaurirsi in un compromesso dilatorio privo di effettiva capacità innovative o dar vita ad un vitale ermafrodito in grado di sviluppare nella direzione che guarda al Consiglio (ed ai governi degli Stati membri) o nell’altra rivolta alla Commissione (ed al Parlamento europeo) le proprie potenzialità.

Quello che si può osservare in questo momento iniziale è che il versante intergovernativo è quello ad un primo approccio maggiormente attrattivo<sup>103</sup> per la tradizione di intergovernamentalità della Pesc e, conseguentemente, per le difficoltà che la Commissione incontra nello sviluppare una propria efficace proiezione esterna.

Nella Pesc l’approccio del trattato di Lisbona resta però complessivamente restrittivo per la Commissione: ad essa è attribuito un

---

<sup>102</sup> J. WOUTERS – D. COPPENS – B. DE MEESTER, *The European Union’s External Relations after the Lisbon Treaty*, cit., 155

<sup>103</sup> In questo senso, ad esempio, M. DOUGAN, *The Treaty of Lisbon 2007: Winnings Minds, Not Heart*, cit., 637; Y.DEVUYST, *The European Union’s Institutional Balance After the Treaty of Lisbon*, cit., 294 ss.

mero potere di proposta al Consiglio, da esercitare necessariamente per il tramite (“con l’appoggio”) dell’alto rappresentante, oltretutto in parallelo con quello di ogni Stato membro. Essa vede poi limitata non poco la sua capacità di governo amministrativo del settore in conseguenza dell’accentuazione del ruolo delle agenzie in esso operanti, e dalla permanenza di una struttura specializzata del Consiglio come il Comitato politico e di sicurezza<sup>104</sup>.

Tra l’altro, non sufficientemente definito appare nel trattato il rapporto tra Presidente della Commissione ed alto rappresentante ove sarebbe necessario un “coordinamento rafforzato” come espresso dal parlamento europeo nella risoluzione del 7 maggio 2009, anche se parimenti vero risulta che il parlamento europeo è escluso da ogni significativa partecipazione alla potestà decisionale in materia Pesc.

Tuttavia, solo l’esperienza degli anni a venire potrà dimostrare se, anche grazie all’azione del Parlamento europeo ed alla curvatura che esso riuscirà ad imprimere all’attuazione delle disposizioni del trattato di Lisbona, riuscirà a farsi strada una parlamentarizzazione di quella tra le competenze dell’Unione che appare maggiormente refrattaria a tale sviluppo.

---

<sup>104</sup> Art. 38 tue.

Non aiuta a risolvere il dubbio di fondo sul “verso di orientamento” che la Pesc assumerà nel futuro la recente realizzazione di un importante “tassello” di essa, ovvero la concreta istituzione del “Servizio europeo per l’azione esterna” (Seae). La decisione del

Consiglio del 26 luglio 2010<sup>105</sup> opta infatti per la configurazione di un organo che opera in autonomia funzionale “distintamente dal segretariato generale del Consiglio e dalla Commissione”<sup>106</sup>. I destinatari dell’azione del Seae sono individuati nell’alto rappresentante, *in primis*, sotto la cui autorità il Seae opera, ma anche nel Presidente del Consiglio europeo, nel Presidente della Commissione e nella Commissione e dello stesso Parlamento europeo, cui il servizio presta assistenza e cooperazione<sup>107</sup>.

La decisione appena menzionata cerca accuratamente di evitare una “relazione esclusiva” del servizio con uno degli organi della Pesc, ed in particolare con l’alto rappresentante, valorizzando, anzi, in più occasioni l’esigenza di garantire la coerenza dell’azione esterna dell’Unione<sup>108</sup>.

L’esclusione ex art. 24 tue di atti legislativi nella materia della Pesc conferma, ancora una volta, la peculiarità del settore in esame.

---

<sup>105</sup> Decisione 2010/427/Ue, in G.U.C.E. del 3.8.2010.

<sup>106</sup> Art. 1 par.2 della decisione.

<sup>107</sup> Cit. art.3 par.4, art.1 par.3, art.2.

<sup>108</sup> Art. 2 par.1.



L'obiettivo perseguito è, evidentemente, quello di precludere il ricorso alla procedura di co-decisione e, quindi, l'intervento del Parlamento europeo nelle scelte relative alla Pesc.

Vicina al cuore, almeno in senso simbolico, della sovranità statale, la materia della difesa si conferma assoggettata nel trattato di Lisbona ad un'applicazione rigida del principio intergovernativo e del conseguente metodo decisionale. La fatica e la cautela nell'affermazione delle competenze dell'Unione in questo ambito sono testimoniate dalla formulazione dell'art. 24 tue, che richiama la definizione progressiva di una politica di difesa comune che può condurre a una difesa comune". L'art. 42 tue specifica il soggetto ed il modo attraverso il quale tale evoluzione sarà possibile, confermando il dominio del principio intergovernativo: "quando il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, avrà così deciso". Quella dell'unanimità è comunque la regola di funzionamento in generale della Pesc<sup>109</sup>.

Per un qualche interesse, per un maggiore attivismo della Pesc, appare anche l'ampliamento, rispetto alle precedenti versioni del trattato, delle ipotesi di possibile intervento esterno dell'Unione con missioni umanitarie (c.d. missioni *Petersberg*), nonché con missioni di consulenza e assistenza in materia militare, di prevenzione dei conflitti e di

---

<sup>109</sup> Art.31, par.4, tue.

mantenimento della pace, di combattimento per la gestione delle crisi<sup>110</sup>. In particolare, ciò che sembra maggiormente interessante e rende maggiormente praticabile tali ipotesi è la possibilità di affidare ad un gruppo di Stati la realizzazione delle missioni, secondo quanto consentito dall'art. 44 tue.

Ed è proprio l'asimmetria tra l'impegno degli Stati membri l'elemento di maggiore interesse in questo settore. Ribadendo ed anzi rafforzando le considerazioni già svolte in tema di cooperazione rafforzata applicata alla Pesc, le speranze di affermazione e presenza dell'Unione nello scenario internazionale sembrano poggiare in modo decisivo sullo spirito di iniziativa di alcuni dei suoi membri, ferma restando la possibilità per ciascuno dei 27 Stati membri di aderire a tali iniziative<sup>111</sup>.

Di conseguenza, a solitamente centrale appare la previsione relativa alla possibilità di costituire forme di cooperazione strutturata permanente<sup>112</sup> in ambito Pesc, con decisione del Consiglio che appare facilitata dal punto di vista procedurale, richiedendosi la maggioranza qualificata, anziché l'unanimità prevista per la Pesc<sup>113</sup>.

---

<sup>110</sup> Art. 43 tue ed ivi il riferimento alla possibilità che le missioni in questione siano dirette alla lotta al terrorismo.

<sup>111</sup> M. CREMONA, *Enhanced Cooperation and the Common Foreign and Security and Defence Policies of the Eu*, cit.

<sup>112</sup> Artt.42 par.6, e 46 tue.

<sup>113</sup> Art.46 par.6 tue; art.329 tfue.

Ovviamente, un giudizio non altrettanto favorevole va dato di iniziative separate di assunzione di “leadership” in materia di politica di difesa da parte di “direttori” costituiti da un numero molto ristretto di Stati membri: la riedizione dell’*entente cordiale* in materia militare tra Regno Unito e Repubblica francese basata sugli accordi del novembre 2010<sup>114</sup> appare infatti orientata in senso ben differente da quello della costituzione del nucleo di una cooperazione strutturata permanente nel campo della difesa. Il suo carattere “chiuso” ne fa, anzi, un’iniziativa antitetica, almeno nello spirito, alle disposizioni dei trattati sulla Pesd ed in grado, anche per l’autorevolezza in campo militare dei due *partners* che la animano, di compromettere, in modo essenziale la crescita della Pesd medesima.

Minore rilievo sembra assumere, infine, in chiave di attenuazione del principio intergovernativo che caratterizza la Pesc, la presenza di un’Agenzia europea della difesa, posta sotto l’autorità del Consiglio ed operante in collegamento con la Commissione “se necessario”<sup>115</sup>.

Pur costituendo una circostanza apprezzabile lo sviluppo da parte dell’Unione di una propria articolazione con compiti tecnico-

---

<sup>114</sup> cfr. L.M. CLOUET – A. MARCHETTI, *Un leadership par la crédibilité. Perspectives franco-allemandes sur l’avenir de l’Union européenne*, dossier elaborato dall’Ifri, marzo 2011, reperibile in [www.ifri.org](http://www.ifri.org).

<sup>115</sup> Art.45 par.1 tue; art.45 par.6 tue.

amministrativi nel campo della difesa, non pare il caso di far leva in modo improprio su tale organismo. Sotto questo punto di vista, va sottolineato come il già ricordato processo di “agentificazione” in ambito europeo si presenta eterogeneo e non riconducibile ad un modello unitario<sup>116</sup>. In particolare, l’Agenzia europea della difesa non può essere vista come una sorta di soggetto in grado di interpretare autonomamente l’interesse dell’Unione in questo ambito e, quindi, di elaborare una politica europea della difesa. Non è questa la sua funzione e, del resto, un’ipotesi di questo tipo richiederebbe legami più saldi e definiti con le istituzioni europee, a vario titolo ed in vario modo collegate al principio di responsabilità politica: Consiglio, ma anche Commissione e Parlamento. Attesa la elevata tecnicità della materia e l’esigenza di interconnessione tra i sistemi di difesa degli Stati membri, l’Agenzia in questione sembra piuttosto configurarsi quale Agenzia specializzata, chiamata a fornire il supporto tecnico ed amministrativo della Pesd, non già ad elaborarla.

Ad aprire un cauto spiraglio di ottimismo, per gli scenari futuri è da considerare che il trattato di Lisbona vuole mettere in luce la necessità di una *“utilizzazione sinergica”* di tutti gli strumenti di cui dispongono l’Unione degli Stati membri al fine di fronteggiare la

---

<sup>116</sup> Cfr. E. CHITI, *Agenzie europee*, cit., 166.

minaccia terroristica da un lato e l'uso di armi di distruzione di massa, dall'altro, formulando tre differenti proposte. *In primis* una clausola di solidarietà che implichi il ricorso alla totalità degli strumenti dell'Unione intesi alla tutela delle popolazioni civili e delle istituzioni democratiche, destinata ad operare in presenza di minacce provenienti da entità non statali. In secondo luogo una clausola di solidarietà e di sicurezza comune, associata ad una Dichiarazione politica finalizzata all'individuazione dei rischi di qualsiasi tipo che minacciano l'Unione. Come terza proposta, una clausola di difesa collettiva che importi obblighi di assistenza reciproca e comunque una cooperazione più stretta in materia di difesa aperta alla partecipazione di tutti gli Stati membri che desiderino sottoscrivere tale impegno. Si tratta delle sfide di un nuovo compromesso, all'assistenza per la gestione delle conseguenze di un attacco è subordinata infatti alla richiesta effettuata dalle autorità politiche del paese colpito. Sarà lasciata allo Stato membro in difficoltà la decisione di avvalersi o meno del meccanismo solidale previsto dall'ordinamento europeo. In caso negativo il paese interessato potrebbe anche orientarsi verso altri strumenti, quale ad esempio il ricorso all'aiuto di un organizzazione di autodifesa collettiva<sup>117</sup>.

---

<sup>117</sup> Cfr. M. Romani, *Servizi di polizia internazionale, cooperazione giudiziaria e terzo pilastro dell'unione europea*, Cedam, 2009, pp.507-508.

## **V CAPITOLO**

### **LA PESCA E IL RESTO DEL MONDO...**

#### **V.1 Il caso Libico e i regimi del Terrore Opinioni correnti a confronto..**

In questa sede, l'intento risulta essere quello di raccogliere sistematicamente le opinioni ora in sintonia, ora contrastanti, di illustri politologi contemporanei quali, Fulvio Attinà docente ordinario di scienza politica e professore Jean Monnet di Politica dell'Unione Europea nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Catania; il giurista e filosofo del diritto Danilo Zolo; Luigi Bonanate professore di Relazioni Internazionali all' Università di Torino, ponendoli a confronto attraverso la sinergica raccolta, riportata fedelmente, da recentissime

interviste e quesiti ad essi proposti sugli aspetti più caldi del panorama internazionale.

*Alla domanda di una giornalista su una valutazione del Sud del Mediterraneo e sul filo rosso che unirebbe i movimenti interni di questi paesi, il prof. F. Attinà, così replica:*

-Esiste senza dubbio un filo rosso. I paesi del Nord Africa, pur con alcune differenze, si trovano tutti nella medesima condizione sia da un punto di vista politico che economico: si tratta di regimi non democratici, dittatoriali, dunque non molto sensibili alle richieste dei propri cittadini, e tutti caratterizzati da una forte crisi economica. Sono paesi poco sviluppati, che non hanno mai conosciuto un'economia fiorente.

Alcuni di essi, come la Libia, sono dotati di risorse di sviluppo che però stenta ad avviarsi. Sebbene nella prima parte del decennio scorso nonostante in questi paesi abbiano fatto registrare una lieve crescita, negli ultimi anni la crisi si è fatta sentire e tra il 2005 e il 2007 vi è stato un crollo del rendimento economico avvertito anche dalla popolazione; sono queste due condizioni, quella di repressione politica e quella di povertà economica, che predispongono ad insurrezioni popolari ovunque.

Un terzo fattore è quello dei mass media, dell'apertura che esiste nei mezzi di comunicazione e delle possibilità di confronto e di comunicazione con altre parti del mondo. Questo è il filo rosso che spiega perché ciò che è successo in Tunisia non sia rimasto un caso isolato ma si sia esteso anche ad altri paesi del Mediterraneo nordafricano e, come sappiamo, ai paesi della penisola arabica.

I mass media hanno agito con un effetto di mobilitazione, non hanno accesso ma hanno contribuito a mobilitare la reazione popolare che covava; il caso egiziano sembra quello dove tale ruolo abbia funzionato meglio, con la presenza anche di meccanismi di autocontrollo; Al Jazeera e la stampa hanno messo in evidenza i collegamenti che potevano esistere tra i fenomeni, internet ha funzionato come strumento di comunicazione e di organizzazione della reazione popolare e dell'insurrezione.

Ogni insurrezione, ogni rivoluzione, ogni movimento popolare è caratterizzato dalla presenza di frange estremiste; il loro ruolo dipende da fattori contingenti. Se si fanno degli errori nell'uso della violenza c'è il rischio che le frange estremiste si rafforzino ; se sono molto ampie possono prendere il controllo dell'insurrezione. In questo caso, cioè nel caso di tutti i paesi islamici, è evidente che la paura sia ancora più forte.



Sappiamo infatti che l'estremismo di matrice islamica, personificato dal Al Qaeda, è già ben organizzato e quindi facilitato nel prendere il sopravvento; se non ha avuto un ruolo di grilletto e di apertura dell'insurrezione può sicuramente averlo nello sviluppo e nell'evoluzione dei fatti. Senza ulteriori e concrete informazioni non è possibile dire quanto queste componenti siano protagoniste né nel caso libico né in tutti gli altri casi (sembra che non lo siano state in Tunisia né in Egitto). Chi sta decidendo, chi è intervenuto, chi pensa di dare una certa svolta all'intervento, è tenuto ad assumere le informazioni necessarie per capire l'importanza di queste componenti estremistiche e di conseguenza tenerne conto.

*- E ancora, al quesito sul ruolo di dubbia crisi dell'Unione Europea nel gestire il caso libico egli aggiunge.*

L'Unione Europea, come sappiamo, sta costruendo la sua politica estera che al momento non esiste perché non è centralizzata, si tratta infatti di un coordinamento delle politiche estere nazionali; di conseguenza in ogni crisi possono aprirsi due possibilità: gli interessi degli stati convergono e quindi l'Unione Europea riesce a presentarsi unita oppure lì dove gli interessi non sono già perfettamente coincidenti, si manifestano e si verificano casi come quello al quale stiamo assistendo

oggi. Ovvero si identifica un interesse collettivo che è quello di avere la stabilità (in questo caso nel Mediterraneo) ed evitare o smorzare una crisi; dal momento però che non vi è già una centralizzazione i modi per ottenere questi risultati possono essere differenti.

Non si può parlare di una vera e propria crisi della politica estera dell'Unione Europea perché è la politica stessa che si sta costruendo ed ogni crisi non è altro che un test di prova e una lezione appresa. Volendo utilizzare il termine crisi potremmo dire che ci troviamo in una crisi del processo di costruzione, uno snodo cruciale nel quale la convergenza viene messa alla prova. Non va dimenticato infatti che l'evento in questione riguarda non solo la posizione politica dei paesi membri ma anche l'uso di strumenti militari.

Di fatto stiamo assistendo ad un test case di un accordo stipulato in ottobre da Gran Bretagna e Francia sul rafforzamento della loro coordinazione militare in caso di crisi. Va tenuto presente che se l'Unione Europea sviluppa una politica di difesa comune non è prevedibile che il contributo degli stati membri sia paritario, inevitabilmente alcuni stati avranno un ruolo maggiore, nel caso specifico quelli con migliori capacità militari.

Gran Bretagna e Francia non hanno agito contro l'Unione Europea ma nella loro prospettiva da principali contribuenti della forza militare dell'UE, gli altri paesi non possono che seguirli. L'Unione Europea si costruisce tra stati che si vogliono bilanciare ma che non sono uguali tra di loro, ognuno contribuisce con le proprie diversità. Facendo un confronto di natura diversa, la Germania ha una priorità quando si parla di politica monetaria economica europea perché è la parte geografica dell'Europa, oltre che uno stato ovviamente, che ha l'economia più forte; nella costruzione della politica di difesa dell'Unione Europea gli stati che hanno un potenziale militare maggiore hanno anche un ruolo maggiore.

Il contributo dei vari paesi ai costi dell'operazione dovrà in un secondo momento essere ricompensato in base al costo che ogni stato avrà subito e preso sulle sue spalle. Credo però che i paesi che sopportano oggi un costo maggiore costateranno (probabilmente già lo sanno), che il futuro dei rapporti economici e commerciali della Libia con l'Unione Europea non sarà a lungo determinato da chi ha contribuito di più alle operazioni.

Ciò che voglio sottolineare è che i nuovi governanti libici, se mai ci saranno, faranno la loro politica commerciale di interesse che non sarà necessariamente vincolata ai rapporti commerciali primari con la Francia e la Gran Bretagna. Un conto è accettare il fatto che alcuni paesi che

pagano di più e sopportano costi politici oltre che economici maggiori si aspettino poi di essere privilegiati, un conto è dare per scontato che i governanti libici saranno sempre fedeli alla Francia e alla Gran Bretagna. I rapporti economici commerciali sono dettati principalmente da interessi.

*-E con lo sguardo agli USA e alla comunità internazionale così termina...*

Gli Stati Uniti sono in questo momento una grande potenza, la potenza egemone come la chiamiamo noi, sovraccaricata dal punto di vista militare sia dall'impegno in Iraq che da quello in Afghanistan ; non sono pronti a sopportare una crisi che richieda nuove risorse militari ed elevati costi politici ed economici, e per questo che hanno deciso di non assumersi la parte più importante dei costi. Pur rimanendo l'unità principale della coalizione occidentale intervenuta in Libia sulla base della risoluzione delle Nazioni Unite, hanno accettato una posizione di parità con gli altri stati della coalizione che invece vogliono essere primari, vale a dire la Gran Bretagna e la Francia.

Da quello che ho letto sul dibattito in corso negli Stati Uniti coloro che si esprimono - da Obama ai suoi ministri, dai think tanks di relazioni internazionali al settore della difesa statunitense e ai membri del

congresso - sono tutti consapevoli della situazione di sovraccarico e memori delle lezioni degli interventi militari degli ultimi quindici anni.

L'intervento diretto in Iraq è stato fallimentare, escludono quindi un loro coinvolgimento nella fornitura di armamenti sofisticati ai ribelli, che si tradurrebbe nell'addestramento e quindi nella presenza militare sul territorio; hanno appreso inoltre la lezione dell'Afghanistan dove fornire assistenza militare alle forze contrarie al governo in carica (vale a dire l'aver addestrato negli anni novanta quelli che erano le forze insurrezionali contro il governo dei Talebani) si è rivelato controproducente perché i Talebani hanno poi fatto tesoro di questo patrimonio. Gli Stati Uniti in questo momento ne discutono e si guardano bene dal prendere decisioni precipitose, sanno che ci sono delle restrizioni e dei rischi, si auto-limitano proprio per questo.

Nel caso libico non troviamo nel Consiglio di sicurezza nelle Nazioni Unite e nella comunità internazionale una spaccatura tra chi è pro e chi è contro l'intervento; seppur non sia mai stato nominato il principio della responsabilità di proteggere civili dal proprio governo che spara contro di essi, questo principio è alla base di questa operazione. Restare neutrale nei casi di conflitti interni è normale, se il governo però usa la forza e le armi contro i propri cittadini è ormai un principio del sistema di difendere i civili per parare il rischio che questa violenza debordi e si

espanda. Per questa ragione vi è anche un'opinione mondiale favorevole al contenimento della violenza. Questo è il motivo per il quale la Lega Araba e l'Unione Africana non hanno preso una posizione netta contro l'intervento, possono semmai criticare il modo in cui un intervento viene pensato e portato avanti. La Russia e la Cina fanno ormai parte di un sistema che non è interpretabile come facevamo con gli schieramenti che si formavano durante il periodo della Guerra Fredda<sup>118</sup>.

- Risulta fondamentale alla trattazione completa del caso libico, a tal punto, denotare come a tutt'altra corrente di pensiero risulti appartenere l'illustre filosofo Danilo Zolo, che così contesta la precedente intervista:

-L'espressione "comunità internazionale" è totalmente priva di senso. Le Nazioni Unite non esprimono le aspettative di alcuna "comunità", poiché sono un'istituzione autocratica, che non rappresenta in alcun modo le popolazioni del mondo e che attribuisce il potere politico e militare alle cinque potenze che hanno vinto la Seconda Guerra mondiale. Oggi, di fatto, il potere di decidere all'interno del "Consiglio di Sicurezza" è un privilegio degli Stati Uniti d'America, che utilizzano costantemente il loro "diritto di veto" per fare valere i propri interessi. Quanto alla

---

<sup>118</sup> Da GliEuros, in <http://www.glieuros.eu> intervista di Valentina Marino al prof. F. Attinà, docente ordinario di scienza politica e professore Jean Monnet di Politica dell'Unione Europea nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Catania, 5 aprile 2011.

risoluzione n°1973 del 17 marzo che ha deciso l'intervento militare contro la Libia, essa è stata voluta, oltre che dagli Stati Uniti, da due paesi occidentali loro alleati, Francia e Gran Bretagna, mentre Germania, Russia, India, Cina e Brasile si sono astenuti e hanno deprecato, sia pure tardivamente, l'aggressione sanguinaria che Francia, Inghilterra e Stati Uniti hanno scatenato contro la popolazione libica in nome della tutela dei diritti umani. Una autentica impostura, tardiva e criminale nello stesso tempo, della quale si è ovviamente macchiato anche il governo italiano.

Occorre tenere presente che il comma 1 dell'articolo 2 della Carta delle Nazioni Unite stabilisce che "nessuna disposizione del presente Statuto autorizza le Nazioni Unite a intervenire in questioni che appartengano alla competenza interna di uno Stato". È dunque indiscutibile che la guerra civile di competenza interna alla Libia non era un evento di cui poteva occuparsi militarmente il Consiglio di Sicurezza. Oltre a questo, l'articolo 39 della Carta delle Nazioni Unite prevede che il Consiglio di Sicurezza può autorizzare l'uso della forza militare soltanto dopo avere accertato l'esistenza di una minaccia internazionale alla pace, di una violazione della pace o di un atto di aggressione (da parte di uno Stato contro un altro Stato). Questa è dunque una seconda ragione che rende illegale la risoluzione n°1973 del Consiglio di Sicurezza, visto che

nessuno può pensare che la guerra civile in atto in Libia possa essere una minaccia internazionale contro la pace.

Certo, i tempi cambiano e dovrebbe cambiare anche lo Statuto delle Nazioni Unite e attribuire all'Assemblea Generale, al Consiglio di Sicurezza e alla Corte internazionale di Giustizia ben altre funzioni, molto più prossime ai valori che si pretende di fare valere, come ad esempio la libertà, la democrazia e l'eguaglianza. Ma è chiaro che le grandi potenze, a cominciare dagli Stati Uniti, non hanno il minimo interesse - è perciò nessuna intenzione - a rinunciare ai privilegi di cui oggi usufruiscono. Da circa un ventennio gli Stati Uniti usano il loro diritto di veto contro qualsiasi proposta che venga avanzata nel Consiglio di Sicurezza e che considerino minimamente svantaggiosa. Ed è chiaro che non accetteranno mai una riforma delle Nazioni Unite che diminuisca anche in quantità minimissima i loro privilegi. Quanto ai diritti umani, non è chiaro in cosa consistano concretamente, visto che la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 è ormai un pezzo di carta straccia, senza la minima efficacia normativa. Ma anche se fosse del tutto chiaro in cosa consistono i "diritti dell'uomo", l'attribuzione a un organismo unitario e centralizzato del compito di difenderli e di promuoverli darebbe vita a una struttura cosmopolita assolutamente



ingovernabile se non con la violenza. Una cosa è certa: *“Niente e nessuno possono firmare una condanna a morte”*.

E' assai più semplice usare la violenza delle armi che impegnarsi nell'arduo tentativo di rispettare il diritto alla vita delle persone e di fare in modo che tutti gli uomini riescano a vivere e a vivere decorosamente. Personalmente ho un grande rispetto per la figura di un pacifista come Gandhi mentre disprezzo con tutto me stesso un presidente degli Stati Uniti come George Bush Junior che ha le mani impregnate del sangue delle migliaia di persone delle quali ha fatto volutamente la morte. L'alternativa alla guerra non è la pace assoluta, ma il tentativo arduo e coraggioso di ridurre il più possibile l'uso delle armi, in particolare di quelle che nelle mani delle grandi potenze fanno strage in poche ore di migliaia di persone innocenti.<sup>119</sup>

- Ma la parola rimbalza ora ad Attinà che tenta l'analisi del complesso fenomeno dell'immigrazione verso il continente Europa.

E così sostiene:

---

<sup>119</sup> Da PeaceReporter quotidiano on line di Emergency, scritto da Francesca Borri, intervista al prof. Danilo Zolo, giurista e filosofo del diritto italiano, professore universitario, fondatore e a tutt'oggi dirigente del *Centro per la filosofia del diritto Internazionale e delle politiche globali Jura Gentium*; 22 marzo 2011.

-Il problema è che i movimenti di persone sono ormai inarrestabili, nel senso che non vi sono condizioni tali che possano chiudere un confine. I movimenti verso aree più sviluppate sono assorbibili più facilmente quando c'è crescita economica, siamo invece in un periodo di bassa affluenza economica e di forte pressione demografica verso paesi che, sebbene sviluppati, non sono in grado di assorbire il flusso di persone che cerca di migliorare la propria condizione economica. I modelli di integrazione sociale e culturale dell'immigrato che si usavano e si esaminavano nel passato contrapponendoli l'un l'altro - il modello americano, quello inglese e quello francese e via di seguito - sono tutti modelli che funzionano in società che hanno un'economia in crescita, cosa che non è attualmente. Non esiste una soluzione immediata che per qualche tempo non provochi turbolenza anche nei paesi europei. Dobbiamo essere consapevoli che qualsiasi strategia di limitazione i governi metano in atto non ha nell'immediato la possibilità di risolvere la situazione.

Sarebbe giusto che il governo italiano chieda agli altri paesi europei di accogliere gli immigrati. Non ci sono soluzioni soft, purtroppo. Le politiche dei governi temono il ricatto elettorale e di conseguenza non fanno nulla per tentare un'integrazione, alimentando ed aggravando il problema. Il trasferimento di 6000 profughi che sono a Lampedusa nelle

altre regioni italiane è stato bloccato per lo stesso motivo dai governi regionali che si sono sempre pronunciati contro l'accoglienza, anch'essi per ragioni elettorali. Di fatto questo calcolo elettorale peggiora il problema. Nel sistema politico si è formato un rifiuto di pensare a politiche di integrazione degli immigrati, ritenendo che la soluzione fosse fare accordi con i governi nordafricani per bloccare i flussi, si è fatto un errore e si continua a farlo. Finché non si ripara questo errore la situazione si aggraverà, conclude Fulvio Attinà<sup>120</sup>.

Provengono dal quotidiano piemontese le opinioni degne di nota del prof. Luigi Bonanate a pochi giorni dall'uscita del suo libro "Undicisettembre. Dieci anni dopo"....sul giorno più assurdo, senza parole, dell' 11 Settembre di ieri e oggi.

Così esordisce:

-Sicuramente tutti ci ricordiamo dove eravamo e che cosa stavamo facendo in quel momento, cioè in quel pomeriggio (mattina in America) di dieci anni fa, quando d'improvviso la televisione ha iniziato a mostrarci una specie di film impazzito. Era l'11 settembre 2001: il

---

<sup>120</sup> Da GliEuros, in <http://www.glieuros.eu> intervista di Valentina Marino al prof. F.Attinà, docente ordinario di scienza politica e professore Jean Monnet di Politica dell'Unione Europea nella Facoltà di Scienze Politiche dell' Università di Catania, 5 aprile 2011.

giorno più assurdo, il giorno senza parole. Nel tempo abbiamo visto e rivisto i fotogrammi delle torri che si sbriciolano, ogni volta con un senso di sgomento e impotenza. “Siamo stati tutti vittime degli attacchi, ma ne abbiamo discusso pochissimo”.

Voglio dire che è mancata una riflessione sul significato politico dell'accaduto. Tutti hanno enfatizzato gli aspetti emotivi e mediatici. Qualcuno, cinicamente, ha perfino usato la categoria del sublime. Ma quasi nessuno ha tentato di descrivere l'avvenimento in termini di rapporti internazionali. Sul mondo islamico l'11 settembre ha avuto conseguenze devastanti: è stato un clamoroso autogol. Paradossalmente, perfino gli stessi attentatori sono stati espropriati di un atto terroristico sproporzionato, ben più grande di loro. Di quell'atto terroristico si sono appropriati gli *Stati Uniti*, che lo hanno usato come *pretesto* per mettere un piede in Afghanistan (guarda caso, sulla via della Cina) e un piede in Iraq (guarda caso, vicino all'Iran, sopra un mare di petrolio).

L'espressione “*guerra al terrorismo*” è un evidente controsenso. Le azioni di polizia sono utili e necessarie quando si tratta di fermare i terroristi, gli esecutori materiali degli attentati. Ma il terrorismo è una realtà diversa. Combatterlo con un'azione uguale e contraria è assurdo, come usare un cannone per colpire una mosca. L'unica strada per combattere il terrorismo è la democrazia: fermare il circolo della

violenza con un comportamento antiviolento. La democrazia non si può esportare. Forse, però, è possibile innamorarsene.

-E sulle conseguenze di quel giorno mortale, così conclude:

Dal mio punto di vista, studiare l'11 settembre significa soprattutto concentrarsi sulle sue conseguenze, più che sulla dinamica degli attentati in sé. Ecco perché, nel libro, ho affrontato solo in modo marginale la tesi complottista e le versioni diverse da quella ufficiale.

La caduta delle torri gemelle rappresenta indubbiamente un fatto inaudito, di portata planetaria. Ma io ritengo che la vera cesura storica sia avvenuta nell'89, con il crollo del muro di Berlino e la fine dei regimi sovietici. In quel momento tutti i modelli politici costruiti fino ad allora sono entrati in crisi. Non funzionavano più né il bipolarismo (la guerra fredda era finita), né l'unipolarismo (le pretese egemoniche degli Usa nascondevano una fragilità di fondo). Tantomeno si poteva parlare di democrazia internazionale (un sistema pacifico con tanti attori sullo stesso piano). Già nell'89 iniziava a prender forma quell'universo caotico, violento e frammentato che oggi conosciamo. L'11 settembre non è stato un inizio, ma solo un passaggio. Una conseguenza più che una causa.

E ripensando al commento del presidente Obama: "Giustizia è fatta", ritengo l'affermazione francamente da evitare. E' evidente che il leader

di Al Qaeda andava fermato, ma nell'operazione ci sono alcuni aspetti paradossali. Per dieci anni abbiamo cercato Bin Laden. Poi, immediatamente dopo averlo ucciso, lo abbiamo nascosto. E' un grave errore mediatico, che a mio avviso denota una scarsa capacità di governo da parte del presidente Obama. Non ha avuto né l'esperienza, né il polso necessari per far fronte alla situazione. E purtroppo, nonostante gli entusiasmi iniziali, anche la promessa di un decisivo cambio di rotta nei rapporti internazionali finora non è stata mantenuta.<sup>121</sup>

*I temuti tiranni Saddam Hussein, Bin Laden, Mu'ammarr Gheddafi oggi barbaramente ucciso dal suo stesso popolo ribelle, che hanno terrorizzato il mondo, rappresentano oggi la fine dei tiranni? L'inizio illusorio di un periodo di pace o come fantasmi vaganti potrebbero germinare i frutti del loro terrore? Quanti di questi e altri nuovi scenari delle potenze mondiali che da qui a poco emergeranno dovremmo temere prima di considerarci Sicuri?*

Con questi e altri quesiti si chiude il nostro pensiero e la stampa internazionale di oggi.

---

<sup>121</sup> Dal Quotidiano Piemontese, intervista di Lorenzo Montanaro al prof. Luigi Bonanate, professore di Relazioni Internazionali all' Università di Torino, 9 settembre 2011.

## V.2 La PESC e la minaccia terroristica: uno sguardo al futuro...

L'incompiuto sviluppo istituzionale della UE incide, non di meno, sulla lotta al terrorismo a livello collettivo. Come accennato in precedenza, non esistono gli "Stati Uniti di Europa" con organi centrali costituzionalmente preposti a svolgere funzioni statuali fondamentali che prevalgono sulle potestà dei singoli Stati membri. Esiste, invece, un fattore storico-culturale non facilmente sormontabile. Vale a proposito ricordare quanto osservato da un noto studioso di sistemi politici comparati: "una cosa è fare una federazione mentre si costituisce uno stato, e un'altra è partire da stati consolidati."

Ed una cosa è un piccolo gruppo dirigente che vuole edificare una nazione del tutto nuova con una grande carica anche illuministica e visionaria, partendo sostanzialmente da poche idee e tradizioni, ed un'altra mettere insieme stati e popolazioni che hanno attraversato così drammaticamente la modernità del Novecento"<sup>122</sup>.

Rimane altresì da compiere un ulteriore ed eventuale ravvicinamento nell'impostazione anti-terroristica europea e degli USA. I fattori impeditivi o rallentatori sono diversi. In primo luogo, contrariamente agli

---

<sup>122</sup> Cit. Massimo Teodori, "Perché in Europa non si può ripetere il miracolo federalista degli Stati Uniti", *Il Riformista* (Roma), 5 giugno 2003, p. 2.

USA, gli Stati europei non si sentono in guerra e tendono quindi ad adottare una risposta molto più misurata di quella dell'alleato d'oltre Atlantico. Questa dicotomia è in buona parte dovuta alla diversità dell'esperienza riguardante la minaccia: gli Stati europei, fino ad epoca recente, hanno dovuto far fronte soprattutto al terrorismo endogeno, mentre gli USA sono stati e rimangono il principale obiettivo del terrorismo internazionale.

In termini analitici gli Stati europei sono poi maggiormente predisposti a distinguere tra le strutture politiche e quelle operative delle aggregazioni terroristiche, così come, a livello *d'intelligence*, si concentrano su considerazioni probabilistiche piuttosto che sulle conseguenze potenziali degli attentati terroristici, nonché su informazioni correnti (*current intelligence*) anziché sulle vulnerabilità potenziali. Infine, almeno idealmente, gli Stati europei aspirerebbero a dare precedenza alla rimozione delle cause del terrorismo, mentre gli USA vedono come obiettivo primario la neutralizzazione delle aggregazioni terroristiche e dei loro sostenitori<sup>123</sup>.

Incontestabilmente molto è stato fatto in materia di contrasto in ambito europeo, ma la minaccia persiste e deve essere affrontata con ulteriori

---

<sup>123</sup> Cit. Polidori C.M. e Pisano V. Minaccia terroristica e contromisure nell'Unione europea, CMSS. 2007, p. 97.



sforzi collettivi. La strada maestra da perseguire è, comunque, già stata tracciata.

In sintesi, l'impegno strategico della UE consiste nel combattere il terrorismo a livello globale, rendere l'Europa più sicura e permettere ai suoi popoli di fruire della libertà, della sicurezza e della giustizia. I motori trainanti di questo impegno sono la prevenzione dei fattori che conducono alla radicalizzazione e al reclutamento terroristico, lo sconvolgimento delle strutture terroristiche perseguendo il fenomeno e le fonti di supporto sia all'interno che all'esterno della UE, la protezione dei cittadini e dei beni riducendone la vulnerabilità e, infine, l'azione di contenimento, anticipatamente predisposta e coordinata, delle conseguenze degli attacchi terroristici<sup>124</sup>

### **Considerazioni Conclusive:**

### **Obiettivi e scenari futuri per la Politica Estera Europea.**

---

<sup>124</sup> Ibidem, p.98.

Tali conclusioni finali vengono ispirate dalla vicenda libica, destinata ad una evoluzione repentina verso le sue ultime battute finali d'arresto, nell'immediatezza di questi giorni.

Questa concreta vicenda merita di essere richiamata perché costituisce un banco di prova di evidente importanza per la Pesc e la Pesd, mettendone a nudo ambiguità e debolezze. Ambiguità e debolezze sulle quali il trattato di Lisbona non ha efficacemente inciso, semmai accentuandole. Al tempo stesso la crisi libica contribuisce a far intravedere le prospettive di possibile sviluppo della Pesc e della Pesd.

Tale vicenda ha evidenziato, almeno per la sua prima fase, l'assenza di una linea unitaria dell'Unione, plasticamente rappresentata dalle posizioni assolutamente divergenti assunte dagli Stati membri presenti nel Consiglio di Sicurezza dell'Onu (Francia e Regno Unito, da un lato, Repubblica federale tedesca, dall'altro).

Le previsioni dell'art. 34 tue, che impone il coordinamento tra gli Stati membri che facciano parte di organizzazioni internazionali, facendo addirittura riferimento a "posizioni dell'Unione"<sup>125</sup>, nonché ad un dovere di concertazione tra gli Stati membri del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni unite e ad un obbligo di informazione di questi nei confronti

---

<sup>125</sup> Art. 34, par.2, comma 2.

dell'alto rappresentante hanno mostrato in questa occasione una palese ed allarmante "ineffettività".

Il Consiglio europeo straordinario svoltosi pochi giorni prima dell'adozione delle risoluzioni Onu e dell'inizio di esecuzione delle misure coercitive contro lo stato libico non è stato in grado di anticipare lo sviluppo degli eventi successivi, mentre, ancora una volta, l'alto rappresentante è rimasto sullo sfondo della scena internazionale.

A fronte della difficoltà delle istituzioni europee di muoversi in una situazione di crisi internazionale e dell'impossibilità di giungere ad una presa di posizione comune degli Stati membri, sta l'attivismo, se non il protagonismo, di Francia e Regno Unito, che confermano così la vitalità della cooperazione privilegiata bilaterale. Il punto da considerare in questa sede non è quello dell'apprezzabilità o meno di un tale attivismo, quanto quello della lontananza di tale approccio bilaterale al modello della Pesc iscritta nei trattati. La bontà dei fini –

almeno a parere di chi scrive - non può impedire di rilevare la lontananza del metodo seguito dai principi strumentali della Pesc.

Il rischio è piuttosto quello di tornare a modi di azione della politica internazionale classica, come se l'evoluzione dell'Unione e delle sue politiche in questo ambito fosse ancora da scrivere.

Né è da sperare, come si è più volte sottolineato in questo lavoro, che il metodo comunitario riesca a contro-bilanciare in modo significativo queste fughe all'indietro nel mondo delle "grandi potenze", sulla cui praticabilità è lecito peraltro dubitare. Al di là della conferma della sua marginalizzazione nella Pesc e nella Pesd, nell'intero impianto del trattato di Lisbona il metodo comunitario sembra aver superato il suo apogeo ed iniziato la sua fase discendente. E ciò sembra valere per i stessi nuclei costitutivi fondamentali, ovvero, per ciò che concerne le funzioni, l'esclusività dell'iniziativa della Commissione<sup>126</sup> e la centralità di essa nel procedimento legislativo. Dal punto di vista organizzativo, la figura spuria dell'alto rappresentante sulla quale ci si è già soffermati rischia di minare l'omogeneità della Commissione, se prevarrà nell'organo la sua vocazione intergovernativa, mentre più in generale restano ancora irrisolti i dubbi sulla funzionalità di un'architettura della Commissione che rimarrà composta da un commissario per stato membro<sup>127</sup>.

Il quadro sin qui esposto sembra offrire molti elementi di preoccupazione. L'*affaire* libico vede il superamento del principio unanimitario a favore di iniziative di "avanguardia" di un numero

---

<sup>126</sup> P. CRAIG, *The Treaty of Lisbon: Process, Architecture and Substance*, cit., 154,

<sup>127</sup> cfr. P. PONZANO, *La Commissione europea*, cit.

estremamente limitato di Stati, che certamente non possono essere ricondotte al modello della cooperazione rafforzata ma che piuttosto evocano una pernicioso propensione alla tentazione sempre risorgente della politica dei “direttori”.

Di fronte ai rischi di una dissoluzione della Pesc e, conseguentemente, della Pesd, che continua a subire la temibile “concorrenza” della Nato, come la vicenda libica ancora una volta dimostra, elementi di possibile salvaguardia dell’una e dell’altra possono venire principalmente dal soggetto che i trattati si preoccupano di mantenere ai margini del processo decisionale Pesc e Pesd, ovvero il Parlamento<sup>128</sup>.

Il modo e l’intensità con cui il Parlamento europeo darà pratica attuazione alla previsione dell’art. 36 tuc contribuirà a svelare la natura prevalente dell’alto rappresentante. “Marcare stretto”, se è consentita l’espressione, l’alto rappresentante, formulando in modo non sporadico interrogazioni o raccomandazioni e dando il necessario rilievo al dibattito che si deve svolgere due volte l’anno sullo stato della Pesc, può contribuire a rafforzare il legame dell’alto rappresentante con il Parlamento stesso, offrendogli – solo che il titolare dell’organo

---

<sup>128</sup> Cit., G. Eduardo in [www.forumcostituzionali.it](http://www.forumcostituzionali.it), *la politica estera e di sicurezza europea prima e dopo il trattato di Lisbona*, cit. p.25.

voglia sfruttarli – spazi di affermazione e visibilità del proprio ruolo, rispetto al Consiglio<sup>129</sup>.

Spetta al Parlamento europeo abbinare alla base di legittimità la necessaria base di legittimazione, sviluppando il rapporto con l'opinione pubblica europea, che come si è ricordato in precedenza, sulle questioni Pesc ed in generale sull'identità esterna dell'Unione ha dato in più di un'occasione dimostrazioni di coscienza di sé e di ciò che si attende dalle istituzioni dell'Unione<sup>130</sup>.

*“Certo è, a mio avviso, che solo attraverso tale percorso di democratizzazione del Parlamento europeo e adottando una scelta coraggiosa per un' Europa - non più potenza civile, ma super-potenza plurale – con la conseguente caduta del mantello della Nato, si potrebbero aprire per la **Politica estera europea** obiettivi di maggiore coordinazione e compattezza; ovvero di **Sicurezza**”.*

## BIBLIOGRAFIA

---

<sup>129</sup> cfr. G.L. TOSATO, *The Shape of Post-Lisbon Europe*, in AA.VV., (S. MICOSSÌ – G.L. TOSATO EDS.), *The European Union in the 21st Century. Perspectives from the Lisbon Treaty*, Brussels, 2009, 283 s.

<sup>130</sup> Cfr., S. MANGIAMELI, *Il ruolo del Parlamento europeo e il principio della democrazia rappresentativa*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, tomo III, Napoli, 2008, 1225 ss.

**Aybet G.**, *The Dynamics of European Security Operations, 1945-91* New York, 2001.

**Aron R.**, *Pace e guerra tra le nazioni*, Milano 1970.

**Aron R., Lerner D.**, *La querelle de la CED*, Paris, 1956.

**Attinà F.**, *La Sicurezza degli Stati nell' era dell' egemonia americana*, Giuffrè Editore, Milano 2003.

**Attinà F., Longo F., Monteleone C., Panebianco S., Rosa M.**, *La Politica di sicurezza e difesa dell' Unione Europea*, Centro Militare di Studi Strategici, Gaeta, Artistic & Publishing, 2001.

**Attinà F. - Natalicchi G.**, *L' Unione Europea*, Il Mulino, 2010.

**Balice S.**, *La lotta al terrorismo nell'Unione Europea*, Centro studi per la pace, Parma, marzo 2003.

**Balsamo**, *Terrorismo internazionale: il controllo di giurisdizionale sul congelamento dei beni*, cass. pen., 2007.

**Balsamo - De Amicis**, *Terrorismo internazionale e congelamento dei beni*, in cass. Pen. 2009.

**Baratta R.** *Le principali novità del Trattato di Lisbona*, in *Diritto dell' Unione Europea*, 2008.

**Bassiouni M.C.**, *La cooperazione internazionale per la prevenzione e la repressione della criminalità organizzata e del terrorismo*, Giuffrè Editore, Milano, 2005.

**Bergsten C.F.**, *L' economia del mondo dopo la guerra fredda*, 1990.

**Bindi F. - D'Ambrosio P.**, *Il futuro dell'Europa. Storia, funzionamento e retroscena dell'Unione europea*, Franco Angeli , Milano, 2005.

**Bonanate L.**, *Terrorismo Internazionale*, Giunti G.E., 2001.

**Bonanate L.**, *La Crisi*, Bruno Mondadori, 2009.

**Bonanate L.**, *Undicisettembre Dieci anni dopo*, Bruno Mondadori, 2011.

**Bonvicini G. – Tosato G. L.**, *Le relazioni internazionali dell'Unione europea dopo i Trattati di Amsterdam e Nizza*, Giappichelli, Torino, 2003.

**Bonvinig-Tosato G.L.**, *Le relazioni internazionali dell'UE dopo i Trattati di Amsterdam e Nizza*, Torino, 2003.

**Casale D.**, "EU Institutional and Legal Counter-terrorism Framework", *Defence Against Terrorism Review* Vol. 1, No. 1, Spring 2008.

**Cerqua L.**, *Definizione di terrorismo internazionale alla luce delle fonti internazionali*, cass.pen., 2007.

**Cerqua L.**, *Sulla nozione di terrorismo internazionale*, cass.pen., 2007.

**Cerutti F. - Rudolph E.**, *In anima per l'Europa*, ETS, Pisa 2002.

**Clementi M.**, *L'Europa e il mondo*, Il Mulino, Bologna, 2004.

**Cremona M.**, *Defining Competence in EU External Relations: Lessons From the Treaty Reform Process*, in AA.VV. (A. DASHWOOD – M. MARESCEAU Eds.), *Law and Practice of Eu External Relations*.

**D'ambrosio L.**, *L'U.E estende le misure restrittive alle istituzioni finanziarie libiche*. in [dirittopenalemoderno.it](http://dirittopenalemoderno.it)

**Di Nolfo E.**, *Gli Stati Uniti e le origini della comunità economica europea. In Il Rilancio dell'Europa e i Trattati di Roma*, Giuffrè, Milano, 1989.



**Di Nolfo E.**, *Gli Stati Uniti e le origini della comunità economica europea. In Il Rilancio dell'Europa e i Trattati di Roma*, Giuffrè, Milano, 1989.

**Di Nolfo E.**, *Storia delle relazioni internazionali, 1918-1999*, Roma - Bari, Laterza, 2000.

**Di Stasio C.**, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale*, Milano, 2008.

**Eliassen K.A.**, *Foreign and Security policy in the European Union*, Sage Publications, Londra, 1998.

**Fauri F.**, *L'integrazione economica europea. 1947-2006*, Il Mulino, Bologna, 2006.

**Focarelli C.**, *Integrazione europea e difesa comune*, in, Ronzitti N., *Il diritto dei trattati nelle attività d'interesse delle forze armate*, Artistic & Publishing, Gaeta, 2002.

**Gallo F.**, *La riforma della politica estera comune*, in, Ronzitti N., *Il diritto dei trattati nelle attività d'interesse delle forze armate*, Artistic & Publishing, Gaeta, 2002.

**Gebert P.**, *La Construction de l'Europe*, Imprimerie Nationale, Paris, 1985.

**Gianfrancesco E.**, *La politica estera e di sicurezza europea prima e dopo il trattato di Lisbona*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

**Gilbert M.**, *Storia politica dell'integrazione europea*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2007.

**Heuser B.**, *Nato, Britain, France and the Nuclear strategies and Forces for Europe, 1949-2000*, London 1997.

**Ioppolo A.**, *La repressione del terrorismo internazionale nella recente giurisprudenza italiana e comunitaria*, Giappichelli Editore, Torino, 2006.

**Kaddous C.**, *High Representative for Foreign Affairs and Security Policy*, in AA.VV. (S. GRILLER – J. ZILLER eds.), *The Lisbon Treaty*.

**Keoane D.**, *Europe and Counter-Terrorism*, Center for European reform, *working paper*, 2005.

**Mammarella G. – Cacace P.**, *Storia e politica dell'Unione europea*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2006.

**Mammarella G.**, *Imparare l' Europa*, Il Mulino, 1994.

**Mangiameli S.**, *Il ruolo del Parlamento europeo e il principio della democrazia rappresentativa*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, tomo III, Napoli, 2008.

**Mastronardi F.**, Verrilli A. (a cura di), *La Costituzione europea: testo ufficiale firmato a Roma il 29 ottobre 2004*, Edizioni giuridiche Simone, Napoli, 2004.

**Missiroli A.**, *L'impatto del Trattato di Lisbona sulla PESC e la PESD: opportunità ed incognite*, in Bilancia P. – D'Amico M. (a cura di), *a nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2009.

**Monnet J.** *Mémoires*, Fayard, Paris, 1976.

**Monnet J.**, Noel E., *40 ans des Traités de Rome: ou la capacité des Traités d'assurer les avancées de la construction*, Bruylant, Bruxelles, 1999.

**Nuttal S.J.**, *European Political Co-operation*, Oxford University, 1992.

**Olivi B., Santaniello R.**, *Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda alla Costituzione dell'Unione*, Il Mulino, Bologna, 2005.

**Paul T.V. – Hall J.A.**, *International order and the future of world politics*, McGill University, Montréal, settembre, 1999.

**Pérez-Bustamante R.**, *Historia politica de la Unión europea 1940-1995*, Dykinson, Madrid, 1995.

**Perini M. - Marchegiani L. - Olivi E.**, *50 anni d'Europa, L'Unione Europea 50 anni dopo*. Pubblicazione Cide, Roma, 2007, in [www.europedirectmarche.it](http://www.europedirectmarche.it).

**Petroni N.**, *Pace e sicurezza in Europa*, Università di Bari, Bari, 1995.

**Pisano V. e Polidori C.M.**, *Minaccia terroristica e compromesse nell'Unione Europea*, Centro Militare di Studi Strategici, Roma, 2007.

**Poli L.**, *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 1 del 2007, Osservatorio internazionale dei diritti umani.

**Polidori C.M.**, *Il terrorismo internazionale negli ordinamenti giuridici dei paesi occidentali*, Centro Militare di Studi Strategici.

**Ranieri R.**, *Finanziamento del terrorismo e antiriciclaggio*, Nuova giuridica, 2011.

**Raniero R.H.**, *Storia dell'integrazione europea*, Roma, Marzorati, 1997.

**Romani M.**, *Servizi di polizia internazionale e cooperazione giudiziaria e terzo pilastro dell'U.E.*, Cedam, Padova, 2009.

**Ronzani N.**, *Il diritto dei trattati nelle attività di interesse delle forze armate*, CMSS, Artistic & Publishing Company, Gaeta, 2002.

**Serra E.** (a cura di), *Il rilancio dell'Europa e i trattati di Roma, Actes du Colloque de Rome, 25-28 marzo 1987*, Giuffrè, Milano, 1989.

**Spinelli A.**, *Il Piano di lavoro del partito d'azione*, in "Quaderni d'Italia", Milano, ottobre 1944.

**Tamburini R.**, *Dal rapporto Delors al Trattato di Maastricht e oltre. Cos'hanno da dire gli economisti*, in *Politica Economica*, 4/2000, Il Mulino, Bologna.

**Télo M.**, *L'Italia nel processo di costruzione europea*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, Vol. 3, Einaudi, Torino, 1996, pag. 149.

**Telò M., Magnette P.**, *De Maastricht à Amsterdam: l'Europe et son nouveau traité*, Bruxelles, complexe 1998.

**Terrasi L.**, *Congelamento dei beni di organizzazioni terroristiche e tutela dei diritti umani*, in *dir.um. e dir. Internaz.*, 2007.

**Umana R.**, *La politica informativa e della sicurezza nazionale (1978-2003)*, Università di Trieste, Trieste 2003.

**Varsori A.**, *Il Patto di Bruxelles (1948): tra integrazione europea e alleanza atlantica*, Roma Bonacci, 1988.

**Zolo D.**, *Chi dice umanità*, Einaudi, Torino, 2000.

**Zolo D.**, *I Signori della pace*, Carocci, Roma, 2001.

## RIVISTE CONTEMPORANEE

**Aspenia**, n. 20 del 2003, di Krauthammer C., *L'era unipolare e la sua prima crisi*.

**Foreign Affairs**, Volume 69 n. 3, 1990, di C. Fred Bergsten,  
*The World Economy After the Cold War.*

**Foreign Affairs**, Volume 79 n. 1, 2000, di Myers Jaffe A. e Manning  
R. A., *The Shocks of a World of Cheap Oil.*

**Foreign Affairs**, Volume 80 n. 3, 2001, di Klare M.T., *The New  
Geography of conflict.*

**Foreign Affairs**, Volume 82, 2003, di Moravcsik A., *Striking a New  
Transatlantic Bargain.*

**Foreign Affairs**, Volume 79, 2003, di Stevenson J., *Howe Europe and  
America defend themselves.*

**Foreign Policy**, n. 4<sup>o</sup> del 1984, di Joffe J., *Europe's American  
Pacifier.*

**Giornale Diritto Amministrativo** N. 3/2010, di Savino M., *La  
PESC e lo spazio di libertà.*

**Il Riformista**, n. 5 giugno 2003, *Perché in Europa non si può ripetere  
il miracolo federalista degli Stati Uniti*, Massimo Teodori.

**Internazionale**, n. 531 del 19 marzo 2004, *Al Qaeda è ancora  
attiva. L' Europa...*, da The Chronicle Rewiew, Ian Buruma.

**Internazionale**, n. 531 del 19 marzo 2004, *Il Terrore come missione*, intervista a Olivier Roy.

**Internazionale**, n. 531 del 19 marzo 2004, *Sempre Insicuri*, da The Observer, Jason Burke.

**Internazionale**, n. 580 del 4 marzo 2005, *Madrid un anno dopo*, da Le Monde, da Il Mundo, Lorenzo Silva.

**Internazionale**, n. 599 del 15 luglio 2005, *Il Terrore colpisce l'Europa*, David Rieff.

**Internazionale**, n. 600 del 22 luglio 2005, *Inchiesta, Al Qaeda sbarca in Europa*, da El Pais, Jose Maria Irujo.

**Internazionale**, n. 600 del 22 luglio 2005, *Inchiesta, da Attentati Falliti*.

**Internazionale**, n. 601 del 29 luglio 2005, *Vivere con il terrore*, da Le Monde Jean-Marie Colombani.

**Le Monde**, n.19 agosto1997, Lang J., *Je ne voterai pas le traité d'Amsterdam*.

**Le Monde Diplomatique**, *Fallimento della lotta contro il terrorismo*, Bernard Adam, Aprile 2001.

**Polizia e Democrazia**, n. 97, luglio-agosto 2005, di Isabella Visconti, *Bombe a Londra si è rotta una pace*.

**Time**, 14 Marzo 1994, di H. Kissinger, *How to Achieve the New*.

**Time**, 24 Settembre 2001, vol. 158 n. 13, *The trauma reaches well beyond GroundZero. How do you cope?*

**Time**, 01 Ottobre 2001, vol. 158 n. 14, *We Will Not Fail*.

**SITOGRAFIA**

**[http://www.sicurezzanazionale.gov.it/web.nfs/pagine/relazione al parlamento](http://www.sicurezzanazionale.gov.it/web.nfs/pagine/relazione_al_parlamento)**

**[www.dirittopenalemoderno.it](http://www.dirittopenalemoderno.it)**

**[http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/index\\_it.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_it.htm)**

**<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>**

**[http://europa.eu/pol/cfsp/index\\_it.htm](http://europa.eu/pol/cfsp/index_it.htm)**

**[www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)**

**[http://www.senato.it/documenti/repository/favori/affarieuropei/schede\\_informative](http://www.senato.it/documenti/repository/favori/affarieuropei/schede_informative)**

**[www.iai.it](http://www.iai.it)**

**[www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org)**

**<http://peaceareporter.net/>**

**[www.quotidianopiemontese.it](http://www.quotidianopiemontese.it)**

**[www.glieuros.eu](http://www.glieuros.eu)**

**[www.direonline.it](http://www.direonline.it)**



**[www.caffeuropa.it](http://www.caffeuropa.it)**

**[www.affarinternazionali.it](http://www.affarinternazionali.it)**

**[www.ifri.org](http://www.ifri.org)**

PDF Create! 6 Trial  
www.nuance.com