

Marco Peronaci e Rocco Palma, mediante la metafora dei 'tre sogni', ripercorrono la vicenda europea nei suoi successi (la CECA e l'EURATOM, le Comunità europee: il 'sogno realizzato') e insuccessi (la Costituzione europea e l'Europa federale: il 'sogno infranto') per individuare nei più recenti sviluppi in materia di sicurezza e difesa, facilitati dagli attuali radicali cambiamenti del contesto geopolitico, il perno di una possibile, futura trasformazione dell'Europa in senso politico (il 'sogno da realizzare').

In tale prospettiva, gli Autori, avvalendosi di un metodo d'indagine interdisciplinare, ricostruiscono il passaggio dall'UEO a un primo abbozzo di politica di sicurezza e difesa in concomitanza con le vicende della guerra dei Balcani, per in seguito delineare, a partire dagli interventi in Afghanistan e in Iraq, il progressivo radicarsi nell'assetto istituzionale dell'UE dei diversi tasselli di quel complesso mosaico che i medesimi Autori definiscono la 'nuova difesa europea'.

La realizzazione di un'autentica difesa europea, articolata e completa in tutte le sue componenti, costituisce una sfida ben lungi dall'essere vinta. Eppure, in uno scenario geopolitico marcato da teatri di crisi sempre più vicini (in Ucraina, ma anche nei Balcani e in Africa), essa è voluta e perseguita con sempre maggiore decisione da tutti gli Stati membri. Oggi, secondo gli Autori, la difesa europea ha tutte le carte in regola per crescere secondo le linee tracciate nella recente 'Bussola strategica dell'UE' e per dotarsi del necessario, adeguato livello di 'autonomia strategica'. Solo allora, l'Unione e i suoi Stati Membri potranno prevenire, affrontare e rispondere alle incombenti minacce, sempre in coerenza con i principi posti nel quadro NATO, ma con un crescente, solido sguardo al preminente interesse europeo.

ISBN 979-12-5965-133-4



9 791259 651334

€ 15,00

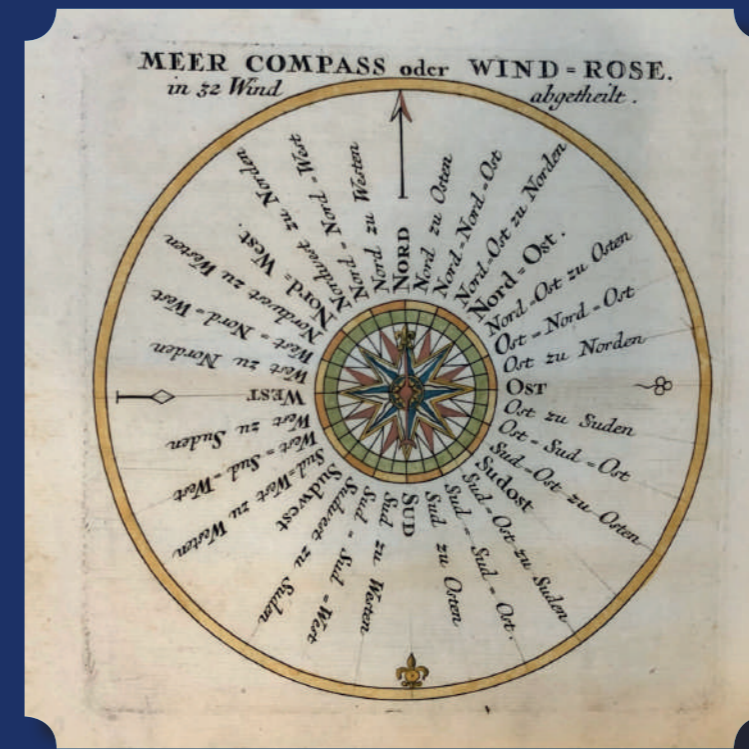
In copertina: A. Cellarius, *Meer Compass oder Wind=Rose*, Amsterdam, 1690



M. Peronaci R. Palma Il sogno europeo dalla CECA all'Unione attraverso le crisi: la nuova difesa europea

Marco Peronaci Rocco Palma

Il sogno europeo dalla CECA all'Unione attraverso le crisi: la nuova difesa europea



CACUCCI EDITORE
BARI

Diplomatico di carriera, laureato presso l'Università "La Sapienza" di Roma, **Marco Peronaci** è attualmente Ambasciatore a Bruxelles in qualità di Rappresentante Italiano nel Comitato Politico e di Sicurezza dell'U.E. In precedenza ha ricoperto le funzioni di Inviato Speciale per la Brexit, Portavoce e Capo del servizio stampa del ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e Consigliere diplomatico del ministro dell'Interno e della Giustizia. Durante il semestre di presidenza dell'Italia nel 2014, è stato Rappresentante Permanente aggiunto presso l'Unione Europea a Bruxelles. Alla Farnesina a Roma ha lavorato alla Direzione Generale per gli Affari politici, alla Direzione Generale del personale ed alla Direzione Generale per l'Emigrazione e gli Affari sociali. All'estero, ha ricoperto incarichi a Bruxelles, Tokyo e Parigi. In prima sede ha servito presso l'Ambasciata d'Italia in Uganda con accreditamento anche in Ruanda e Burundi. È autore di saggi e pubblicazioni su temi di politica europea e asiatica. È stato insignito dell'onorificenza di Commendatore dell'Ordine al Merito della Repubblica italiana; e dell'Ordine del Sacro Tesoro, Raggi dorati con Gran Collare del Giappone.

Diplomatico di carriera, laureato presso l'Università di Pisa, **Rocco Palma** è attualmente in servizio presso l'Ambasciata d'Italia a Tel Aviv. Dottore di ricerca in Diritto Commerciale Internazionale e dell'Unione Europea presso l'ISUFI, Università del Salento, ha lavorato quale avvocato associato presso primari studi legali nazionali e come professore a contratto presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore e l'Università del Salento. Dopo aver prestato servizio presso la Direzione Generale per l'Unione Europea, la Direzione Generale per gli Italiani all'estero e la Direzione Generale per il Sistema Paese, ha ricoperto incarichi presso le Ambasciate di Ankara e Riad e presso la Rappresentanza Permanente d'Italia all'Unione Europea, in qualità di Delegato al Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi (CivCom). Interviene regolarmente quale docente in seminari e corsi di formazione in materia di diritto internazionale dell'economia ed è autore di saggi e pubblicazioni in materia di diritto penale internazionale, diritto internazionale dell'economia e diritto internazionale della proprietà intellettuale.

Marco Peronaci Rocco Palma

**Il sogno europeo dalla CECA
all'Unione attraverso le crisi:
la nuova difesa europea**

CACUCCI  EDITORE
BARI

L'Archivio della Casa Editrice Cacucci, con decreto prot. n. 953 del 30.3.2022 della Soprintendenza Archivistica e Bibliografica della Puglia-MiC, è stato dichiarato **di interesse storico particolarmente importante** ai sensi degli articoli 10 c. 3, 13, 14 del d. lgs. 42/2004.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2022 Cacucci Editore – Bari
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220
<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Indice

Il sogno europeo dalla CECA all'Unione attraverso le crisi: la nuova difesa europea

1. Introduzione. Metafora dei 'tre sogni' e percorso dell'Europa tra successi e fallimenti del passato e prospettive per il futuro 11
2. Il 'sogno realizzato': il lungo cammino dalla Dichiarazione *Schuman* fino all'espansione della Comunità Europea ad est e nel Mediterraneo 12
3. Tra 'sogno infranto' e 'incubo del presente': la storia e i popoli irrompono nella vicenda europea 18
 - 3.1. I referendum del 2005 sulla Costituzione Europea tra esaurimento del funzionalismo e prodromi dei sovranismi odierni 18
 - 3.2. Persistenza delle asimmetrie e prevalente ricorso al metodo 'intergovernativo' nella risposta alle crisi 28
 - 3.3. Approccio tecnocratico come 'peccato originale' dell'UE ed esigenza di un più alto gradiente politico nella '*governance*' europea 36
4. Il 'sogno che si avvera': difesa europea nascente nell'ambito della PESC 43
 - 4.1. Rilancio della PESD/PESC dalla metà degli anni '90 fino al riassetto 'quasi-costituzionale' a Lisbona 43
 - 4.2. Correlazione tra trasformazioni geopolitiche e istituzionalizzazione dell'azione esterna: inserimento di elementi di sovranazionalità nella pianificazione strategica della difesa europea 49
 - 4.3. Alla ricerca di una 'autonomia strategica' dell'UE: nozione e differenti articolazioni 61
 - 4.4. Apporto dello '*Strategic Compass*' e direzione impressa dal conflitto russo-ucraino: '*greater responsibility*' e balzo in avanti nella dotazione di risorse e verso un più alto grado di copertura della minaccia 67
 - 4.5. Tirando le fila del discorso: l'Europa come potenza 'stabilizzatrice' e 'cooperativa'. Corollari e conseguenze della ricerca di un alto grado di autonomia strategica in termini di complementarità con la NATO e di rapporti tra Stati Membri 76
5. Conclusioni. Di sogni che ritornano: la difesa europea come necessità storica e politica 82

Materiali

Joint Declaration on European Defence. Joint Declaration issued at the British-French Summit (Saint-Malo, 4 December 1998)	87
European Council Declaration on the common policy on security and defence (Cologne, 4 June 1999)	88
European Council Presidency Conclusions (Helsinki, 10-11 December 1999) (estratto)	91
Conclusions of the Santa Maria da Feira European Council (19–20 June 2000) (estratto)	92
EU-NATO Declaration on European Defence and Security Policy (Bruxelles, 16 December 2002)	96
European security strategy. A secure Europe in a better world. Council of the European Union (Brussels, 2009)	97
European Council conclusions of 20 December 2013 (EUCO 217/13) (estratto)	98
Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy (Brussels, June 2016)	102
Joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization (Warsaw, 8 July 2016)	103
Council conclusions on implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence (14149/16 FP/as 2) (14 November 2016)	104
Conclusions of the European Council of 15 December 2016 (EUCO 34/16) (estratto)	110
Council conclusions on Security and Defence in the context of the EU Global Strategy (9178/17) (18 May 2017)	111
European Council Conclusions of 23 June 2017 (EUCO 8/17) (estratto)	115
Notification on permanent structured cooperation (PESCO) to the council and to the high representative of the union for foreign affairs and security policy (13 November 2017)	116
Joint declaration on EU-NATO cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization (Bruxelles, 10 July 2018)	119
Conclusions on Security and Defence of the Council of the European Union (17 June 2020)	121
Card report (2020). European Defence Agency – European Union (external action)	126

Non Paper by Bulgaria, Croatia, Finland, Italy, Romania, Spain, Sweden, The Netherlands on EU partnerships in the context of the Strategic Compass (26 April 2020)	127
Non-paper to the Strategic Compass – An EU Hybrid Toolbox: ideas on boosting the EU’s response options against hybrid threats (16 June 2021)	131
FfT – Enhancing the European Union’s ability to act: re-orienting the capabilities’ landscape towards a more actionable CSDP – Non paper by Belgium, Germany, Spain, France, Italy, Portugal (25 June 2021)	135
Stronger EU in a turbulent world. Contribution to the discussion on the concept of eu strategic autonomy – Non paper by Poland (16 September 2021)	138
Versailles Declaration. Informal meeting of the Heads of State or Government [of the European Union] (11 March 2022) (estratto)	143
A Strategic Compass for Security and Defence. For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security (21 March 2022) (estratto)	147

Il sogno europeo dalla CECA all'Unione attraverso le crisi: la nuova difesa europea

1. Introduzione. Metafora dei 'tre sogni' e percorso dell'Europa tra successi e fallimenti del passato e prospettive per il futuro

Ricorre nella riflessione sul passato, il presente ed il futuro delle Istituzioni europee l'opinione che il processo di integrazione europea abbia da sempre oscillato tra alti e bassi, caratterizzandosi per avanzamenti improvvisi e altrettanto improvvise regressioni. Tali opinioni, testimoniando della giustezza delle profetiche parole di *Robert Schuman*, confermano come l'edificio europeo non sia stato eretto in una sola volta, né tutto insieme, ma sia stato costruito e rafforzato nel tempo per l'effetto di sequenze di realizzazioni concrete che hanno condotto ad erigere un sistema di regole e relazioni basate, ancor prima che su vincoli specifici, su una autentica solidarietà di fatto.

Per ripercorrere l'evoluzione del progetto europeo dagli anni '50 sino ai giorni nostri si dà trarne utili indicazioni per il futuro sviluppo dell'integrazione europea, tanto più in concomitanza con i lavori della Conferenza per il Futuro dell'Europa, può essere utile far ricorso alla metafora dei 'tre sogni' secondo un filo ideale che corrisponde grosso modo alle prevalenti linee d'interpretazione storica. In una prima fase, il progetto europeo, nel lasso di tempo coincidente con l'inizio degli anni '50 ed i primi anni '90, avrebbe realizzato importanti e ambiziosi traguardi – da CECA ed EURATOM alle Comunità Europee e più tardi alla CEE – in larga parte inattesi in un continente lacerato da guerre epocali fino a pochi decenni prima ('il sogno realizzato'). In una seconda fase, l'Europa avrebbe, di contro, mancato gli altri e importanti obiettivi – in larga parte istituzionali, di *'governance'* e di politica economica – che si era attribuita tra la metà degli anni '90 dello scorso secolo e la metà degli anni 2000 ('il sogno infranto'). In seguito, il progetto di Unione Europea, pur assediato da innegabili difficoltà, avrebbe tuttavia saputo predisporre – e siamo arrivati ai nostri giorni – le condizioni per realizzare ulteriori e rilevanti obiettivi e traguardi, che appaiono alla portata delle Istituzioni europee nella loro configurazione più recente ('il sogno da avverare')¹.

¹ Lo scritto costituisce una rielaborazione e sviluppo dell'intervento tenuto dall'ambasciatore Marco Peronaci, Rappresentante Permanente d'Italia al Comitato Politico e di Sicurezza del Consiglio dell'UE, in occasione di un video-seminario di approfondimento intitolato "Il sogno europeo da Schumann a oggi. Quello realizzato, quello infranto, quello da avverare", organizzato dalla Fondazione De Gasperi, con la partecipazione del Professor Antonio Varsori, tenuto l'8 maggio 2020 nella ricorrenza del 70° anno dalla *'Dichiarazione Schuman'* e disponibile on line all'indirizzo <http://www.fondazionedegasperi.org/lafondazione/>.

Nel muovere lungo tale intrigante ‘traiettoria onirica’, ci si riferirà principalmente all’esperienza professionale di chi scrive² – e quindi ai temi ed ai dossier affrontati presso la Direzione Generale per l’Unione Europea a Roma e presso la Rappresentanza Permanente d’Italia a Bruxelles – svolgendo un filo che muove dai temi istituzionali più risalenti, quelli che hanno visto erigere la CECA a modello sul quale ricalcare l’esperienza di successo delle successive esperienze di integrazione (EURATOM e Comunità Europee), per passare all’esperienza della crisi istituzionale ed economica che ha colpito l’Unione Europea dal 2008 in avanti attraverso le crisi migratorie fino alle difficoltà vissute dall’UE nell’ambito della definizione della risposta alla crisi economica indotta dal COVID-19, per finire in seguito con una nota positiva e di prospettiva, che tiene conto del più recente slancio impresso dagli Stati Membri – anche a seguito del ritiro della NATO dall’Afghanistan e del conflitto russo-ucraino – alla Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) e, più specificamente, alla sua componente di difesa (PSDC).

Tale traiettoria non mira a formulare conclusioni o giudizi definitivi, quanto piuttosto a suggerire chiavi d’interpretazione e sentieri utili a rinviare un sogno ad alta valenza politica, quello del progetto della ‘Comunità Europea di Difesa’ (CED), naufragato nel 1954 per l’effetto, da sponde opposte, dell’opposizione al Primo Ministro francese *Mendes France* sia dei comunisti che dei nazionalisti francesi³: una vicenda che costituì, come noto, una terribile spina nel cuore per Alcide De Gasperi, grande sostenitore dell’Europa politica e sociale e convinto promotore del primo progetto di difesa europeo sino ai suoi ultimi anni di vita⁴ e, che all’esito dei progressi degli ultimi venti anni ed oggi a seguito del ritiro della NATO dall’Afghanistan e in concomitanza della crisi russo-ucraina, pare prossima ad essere definitivamente superata dall’incedere della storia e dal progredire della coscienza europea nel senso della necessità di una più solida e strutturata politica di difesa comune.

² Il testo è stato scritto a quattro mani con il dott. Rocco Palma, all’epoca in servizio presso la Rappresentanza Permanente d’Italia all’Unione Europea in delegazione al COPS, funzionario diplomatico e studioso di diritto internazionale (e diritto commerciale internazionale), diritto dell’Unione Europea e relazioni internazionali. Il testo è stato definito nella struttura e nei contenuti tra il maggio 2020 ed il marzo 2021, ma include per ovvie ragioni di pertinenza e per quanto possibile alcuni riferimenti alle drammatiche cronache relative al ritiro USA e NATO dall’Afghanistan ed all’invasione russa in Ucraina, di cui si è avuta notizia nel corso del lungo processo di revisione delle bozze, chiuso nel marzo 2022, che sfidano sotto diversi aspetti i temi trattati nel presente scritto e ulteriormente riconfermano, ove ce ne fosse bisogno, l’esigenza di un articolato ed ampio dibattito sulla costruzione di una solida difesa europea, capace di autonomia strategica.

³ Un’articolata ricostruzione della vicenda, anche in merito al voto dell’Assemblea francese e ai moventi delle diverse forze pro e contro la CED, è in E. DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali. Dal 1918 ai giorni nostri*, Laterza, Roma-Bari, 2008, p. 797 ss..

⁴ “La mia spina è la CED” scrisse di suo pugno lo statista trentino in una lettera indirizzata ad Amintore Fanfani, nuovo segretario della DC, redatta pochi giorni prima di morire e nella quale si esprimeva preoccupazione per le notizie che giungevano da Parigi sulle difficoltà legate alla ratifica, citato in A. CANAVERO, *Alcide De Gasperi, Cristiano, Democratico, Europeo*, Fondazione De Gasperi, 2018, p. 147.