



**HAL**  
open science

# La Cooperazione Strutturata e Permanente (PeSCo) e il ruolo del Mediterraneo nella sua realizzazione politica e proiezione strategica

Marcello Ciola

► **To cite this version:**

Marcello Ciola. La Cooperazione Strutturata e Permanente (PeSCo) e il ruolo del Mediterraneo nella sua realizzazione politica e proiezione strategica. *Rivista di Studi Politici*, 2018. hal-03240846

**HAL Id: hal-03240846**

**<https://hal.science/hal-03240846>**

Submitted on 28 May 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Rivista di Studi Politici

Trimestrale dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V" • Anno XXX • aprile-giugno 2018

## FOCUS - Storia, realtà, prospettive della Costituzione

### **Antonetti**

Politica e diritto alla base della Costituzione

### **De Siervo**

Storia, realtà, prospettive della Costituzione

## EUROPA

### **Sticchi**

L'affanno biografico e le *discontinuous working biographies*

## MEDITERRANEI

### **Ciola**

La PeSCo e il ruolo del Mediterraneo

## INCONTRO DI CIVILTÀ

### **Brans**

La gestione dell'acqua in Iran

## SOCIETÀ

### **De Santis**

Il rilievo del sapere scientifico  
nella giurisprudenza costituzionale e di legittimità

### **Sepe**

Il Quirinale e la crisi: note a margine

### **Dionisi**

Musica, cultura e politica in Alfredo Parente

Anno XXX – aprile-giugno 2018  
Trimestrale dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V"  
ISSN: 1120-4036

Direttore Responsabile: Antonio Iodice

Comitato di Redazione: Francesco Anghelone (coordinatore), Luca Alteri,  
Alessandro Barile, Luca D'Orazio

Comitato Scientifico:

Paolo De Nardis, presidente (Sapienza Università di Roma), Giuseppe Acocella (Università "Federico II" di Napoli), Settimio Stallone (Università "Federico II" di Napoli), Giovanni Dotoli (Università di Bari), Klaus Eder (Università di Humboldt-Berlino), Gianni La Bella (Università di Modena e Reggio Emilia), Antonio Magliulo (UNINT – Università degli Studi Internazionali di Roma), Valeri Mikhailenko (Università Federale di Ural-Yekaterinburg), Matteo Pizzigallo (Università "Federico II" di Napoli), Gianluigi Rossi (Sapienza Università di Roma), Tilo Schabert (Università Federico-Alessandro di Erlangen-Norimberga), Juan Zabalza Arbizu (Università di Alicante).



Peer Reviewed Journal

La rivista adotta un sistema di valutazione degli articoli presentati basato sulla revisione paritaria e anonima (peer-review). I criteri di valutazione adottati riguardano: l'originalità del lavoro, la rilevanza scientifica, il rigore metodologico e l'attenzione alla letteratura italiana e straniera sull'argomento.

Direzione e Redazione: Piazza Navona 93 – 00186 Roma  
Tel. 06.68.65.904 – Fax 06.68.78.252  
Registrazione del Tribunale di Roma n. 459/89 del 22-7-1989  
Editrice APES: Piazza Navona 93 – 00186 Roma

Impaginazione e grafica: Plan.ed  
[www.plan-ed.it](http://www.plan-ed.it)

Gli articoli, i saggi, le lettere, le fotografie e i disegni,  
anche se non pubblicati, non si restituiscono.

Costo di una copia: euro 12,00 (arretrati euro 24,00)

Abbonamento annuale:  
Per l'Italia: euro 40,00  
Per l'Estero: euro 80,00  
Via aerea: euro 95,00

Bonifico intestato a Editrice Apes s.r.l.  
IBAN: IT19P0569603200000006604X18  
Banca Popolare di Sondrio – Ag. 11 Roma

Per informazioni: [editrice.apes@istitutospio.v.it](mailto:editrice.apes@istitutospio.v.it)

Gli abbonamenti decorrono dal gennaio di ciascun anno. Chi si abbona durante l'anno riceve i numeri arretrati.  
Le copie non pervenute agli abbonati dovranno essere richieste entro dieci giorni dal ricevimento della copia successiva.

Trascorso tale termine le copie richieste dovranno essere acquistate.  
La rivista è in vendita nelle principali librerie.  
Periodico trimestrale – Pubblicità inferiore al 70%.

# Rivista di Studi Politici

---

---

Trimestrale dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V" • Anno XXX • aprile-giugno 2018

## Indice 2 / 2018

- 7 **Editoriale**  
Antonio Iodice

### **FOCUS**

- 13 **Politica e diritto alla base della Costituzione**  
Nicola Antonetti
- 27 **Storia, realtà, prospettive della Costituzione**  
Ugo De Siervo

### **EUROPA**

- 32 **L'affanno biografico e le *discontinuous working biographies***  
Miriam Sticchi

### **MEDITERRANEI**

- 54 **La Cooperazione Strutturata e Permanente (PeSCo)  
e il ruolo del Mediterraneo nella sua realizzazione  
politica e proiezione strategica**  
Marcello Ciola

### **INCONTRO DI CIVILTÀ**

- 71 **La gestione dell'acqua in Iran: analisi di un paese  
minacciato dalla siccità**  
Alexandre Brans

### **SOCIETÀ**

- 81 **Il rilievo del sapere scientifico nella recente giurisprudenza  
costituzionale e di legittimità**  
Alessandro De Santis

- 105 **Il Quirinale e la crisi: note a margine**  
Stefano Sepe
- 118 **Musica, cultura e politica in Alfredo Parente**  
Enrica Donisi
- 144 **Libri consigliati**
- 153 **Note biografiche**

MEDITERRANEI

## La Cooperazione Strutturata e Permanente (PeSCo) e il ruolo del Mediterraneo nella sua realizzazione politica e proiezione strategica

Marcello Ciola

L'argomento della Pesca e delle potenzialità che questa potrà avere nel mar Mediterraneo – soprattutto attraverso progetti *ad hoc* – è ancora poco studiato e dibattuto, e per parlarne sono quindi necessarie delle premesse teoriche, metodologiche e storiche che introducano a questa particolare fase che l'Unione europea (Ue) sta vivendo in questi ultimi due anni. Una fase che è nata nelle idee dei padri fondatori e in maniera dirompente si è sviluppata nel dibattito accademico e politico a cavallo tra gli anni '40 e '50, subendo una definitiva battuta d'arresto, soprattutto a livello politico, fino alla fine dello schema “bipolare”<sup>1</sup>. Da quel momento, il dibattito è ripreso in maniera più decisa interessando sempre di più anche l'opinione pubblica che però ha continuato e continua a concepire la cooperazione europea in materia di sicurezza in maniera “tradizionale”, nonostante le evoluzioni di natura non solo teorico-concettuale ma anche politica subite dal concetto stesso di sicurezza. È per chiarire questo genere di lettura che si ritengono utili le premesse esplicative, in tal caso, di carattere “storico”, teorico e metodologico. Al termine e attraverso le lenti di questa ricostruzione sarà analizzata la cooperazione europea in sicurezza e difesa, che con la Pesca assume un carattere di tipo “strutturato e permanente” (su cui si tornerà successivamente), e si concluderà sul possibile plot narrativo che la Pesca seguirà nei prossimi anni nel Mediterraneo.

---

<sup>1</sup> In realtà molto meno “congelato” in questo schema di quanto lo si possa credere.

## Il legame percepito tra Ced e Pesco

L'iter che ha mosso l'idea di una cooperazione europea in tema di sicurezza e difesa è diffusamente studiato e conosciuto anche se nella lettura data dalle diverse scuole di pensiero politico subisce delle sfumature che hanno portato importanti conseguenze nel progetto di cooperazione strutturata e permanente che oggi conosciamo. Dunque, ci si potrebbe domandare se è corretto sostenere che l'attuale assetto della Pesco (e non solo) è frutto dell'iniziale progetto di Comunità Europea di Difesa (Ced) che, dopo il suo fallimento nell'agosto del '54, è sprofondato nell'ipogeo politico e sociale europeo per poi riemergere nella risorgiva dei primi anni '90. La risposta non può che essere complessa perché dipende dagli elementi presi in considerazione: se si considerano alcune delle motivazioni che hanno disegnato la Ced, si potrebbe sostenere con fermezza il fronte del "sì"; se invece si considerano gli importanti fattori esogeni contingenti all'allora situazione politica, si può sostenere con altrettanta convinzione il "no". Se si dovesse impostare questo discorso secondo uno studio puramente quantitativo/statistico, selezionando come indicatori i diversi fini, le motivazioni, e le cause di contesto (interne ed esterne), si otterrebbe un indice di sintesi che mostrerebbe la fragilità del "fronte del sì" e che taglierebbe il cordone ombelicale tra la Ced e la Pesco. Studi qualitativi giungerebbero probabilmente allo stesso risultato senza recidere quel legame, forse solo percepito, tra i due progetti di cooperazione in materia di sicurezza e difesa. Sia utile un esempio per comprendere l'esistenza di questo *file rouge*: l'ideale di Europa unita pensato e sognato dai padri fondatori è qualcosa di molto differente dall'attuale assetto istituzionale e politico dell'Unione Europea, ma è altrettanto innegabile che le parole e il pensiero dei padri fondatori vengono utilizzati spesso a difesa delle istituzioni comunitarie contro l'avanzata dei cosiddetti sovranismi e/o populismi. Ci sono, quindi, degli elementi non trascurabili che seppure in maniera del tutto "sentimentale", o addirittura irrazionale, nutrono l'immaginario collettivo e contribuiscono alla difficile sopravvivenza dell'identità europea dando continuità alla sua "tradizione", cioè danno continuità tra la rappresentazione metastorica e metapolitica del mito europeo e la sua presentazione reale: ordinamento, leggi, istituzioni, ecc.



Questo legame percepito tra la Ced e la Pesco è riconducibile all'iniziale progetto di Jean Monnet di una Europa politicamente unita e forte al cospetto degli «egoismi degli Stati nazionali»<sup>2</sup>. Sulla scia della dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950, Monnet aveva teorizzato che mettere in comune il comparto militare dei paesi dell'Europa occidentale avrebbe forzato una accelerazione nel processo di integrazione europea e realizzato una serie di richieste politiche, interne ed esterne all'Europa del secondo dopoguerra, che si sarebbero poi tradotte in una più sicura pacificazione del continente e un maggiore peso dell'Europa all'interno del blocco militare occidentale, cioè la Nato, immaginata da Monnet come “quadricefala”: Stati Uniti, Canada, Regno Unito ed Europa<sup>3</sup>. Il politico francese era persuaso da questa idea anche se consapevole della forte opposizione che avrebbe incontrato sul continente europeo e, come noto, soprattutto nell'Assemblea nazionale francese: per questo, decise di affidare al Primo ministro ed ex ministro della Difesa René Pleven il compito di convincere i rappresentanti del popolo francese di questo programma che prese il nome di *Pleven Plan*. In estrema sintesi, il piano prevedeva «une armée de l'Europe unie, formée d'hommes issus des diverses nations européennes, doit réaliser, dans toute la mesure du possible, une fusion complète des éléments humains et matériels qu'elle rassemble sous une autorité européenne unique, politique et militaire»<sup>4</sup>. Si evincono già le grandi differenze tra il piano di Pleven, la proposta della Ced di qualche anno dopo e, per riprendere il filo del discorso, quello che oggi è la Pesco. Infatti, quel legame tra pensiero dei padri fondatori, Ced e Pesco non è nei loro effettivi contenuti ma si riduce a una somiglian-

---

<sup>2</sup> R. Dwan, “Jean Monnet and the European Defence Community, 1950-54”, *Cold War History*, 1, n. 3, aprile 2001, pp. 141-160, <https://doi.org/10.1080/713999932>.

<sup>3</sup> Il disegno satirico di Opland apparso sulle pagine del *De Volkskrant* nel 1950, rappresenta perfettamente la realtà dei fatti rispetto le ambizioni di J. Monnet. R. Wout, “Het Atlantisch Leger: Het beste paard van sal”, *De Volkskrant*, 28 ottobre 1950, [https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/803b2430-7d1c-4e7b-9101-47415702fc8e/29a4e81c-c7b6-4622-915e-3b09649747b8/Resourcess#b4d36d8e-3fb0-4411-b43f-3adf35e04563\\_en&overlay](https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/803b2430-7d1c-4e7b-9101-47415702fc8e/29a4e81c-c7b6-4622-915e-3b09649747b8/Resourcess#b4d36d8e-3fb0-4411-b43f-3adf35e04563_en&overlay).

<sup>4</sup> “Assemblée Nationale – Journal officiel – Débats parlementaires de la 4e République”, 24 ottobre 1950, 234, pp. 7118-7119, <http://4e.republique.jo-an.fr/?f=a&cy=1950&i=&s=&n=7119&d=24%2F10%2F1950&q=>.

za tra i progetti del duo Monnet/Schuman, i fini politici di Pleven e alcuni dei propositi strategici dell'attuale Pesco.

Il pragmatismo di Monnet e l'assopimento della sua idea

I progetti di Monnet/Schuman ambivano a una graduale integrazione europea che creasse un vero sentimento di solidarietà tra i membri fondatori in modo da rendere la cooperazione un'integrazione solida in futuro; l'interpretazione funzionalista dell'epoca (che ha influenzato buona parte del processo di integrazione europea) suggeriva un approccio lento, con accordi che non comportassero uno sconvolgimento dello *status quo* nel breve periodo ma che favorissero nei risultati dei piccoli cambiamenti che nel lungo periodo avrebbero potuto significare un "passaggio di soglia", cioè un significativo mutamento qualitativo del processo di integrazione europea. Se da un lato Schuman proseguì fedelmente sulla strada funzionalista archiviando con successo i negoziati per la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Ceca) nel 1951, dall'altro Monnet aveva ben intuito il pericolo che un approccio del genere avrebbe potuto rappresentare per il futuro dell'Europa. Ispirato probabilmente dall'aspro dibattito interno, il diplomatico francese aveva intuito che a una tardiva integrazione in un'entità sovranazionale europea avrebbe corrisposto un rapido rafforzamento della sovranità degli Stati nazionali, con conseguente irrigidimento del dialogo europeo su metodi intergovernativi più che «comunitari»<sup>5</sup>.

Questa idea trovò il favore della politica di Pleven, che voleva il comando militare unico europeo puntando su tre elementi principali: per prima cosa, gli eserciti europei erano completamente da rifare e una riorganizzazione della catena di comando in chiave continentale europea (e nello schema più ampio della Nato) sarebbe risultato più semplice; secondo, vi era il sostegno politico dell'Italia e, in particolare, di Alcide De Gasperi (Primo ministro) e Carlo Sforza (ministro degli Esteri) che volevano razionalizzare e ridurre l'enorme spesa militare degli Stati spalmandola sull'intero continente; terzo elemen-

---

<sup>5</sup> R. Dwan, *op. cit.*

to, gli Stati Uniti premevano per un riarmo della Germania occidentale. L'opposizione contestò a Pleven il fatto che il suo piano prevedesse una sostanziale sudditanza economica (sul piano della ricostruzione militare) agli Stati Uniti e che, se era vero come egli diceva che se non vi fosse stata una unione degli eserciti europei la Germania avrebbe potuto di lì a poco replicare un forte riarmo e riaccendere una crisi in Europa, allora la Francia nel breve periodo avrebbe avuto tutti i mezzi non solo per riarmare se stessa ma anche per "favorire e controllare" il riarmo tedesco. È su questa scia che continuò il dibattito politico fino al fallimento della Ced, che trovò proprio negli Stati Uniti un fattore strategico di pressione anche e soprattutto sull'opposizione francese – che alla fine avrà ragione non solo di Pleven e Monnet ma anche della stessa IV repubblica, caduta poi sotto il peso di scelte politiche che in parte nascono in questo periodo.

Quindi, tra Ced, Pesco e Pesc (Politica Europea di Sicurezza Comune, il secondo pilastro di Maastricht), se si interpretano in maniera "estensiva" le idee di Monnet e la dialettica di Pleven, è possibile trovare due assiomi comuni: il primo che la cooperazione nel campo della sicurezza e della difesa è l'elemento fondamentale per una Europa più unita a livello sovranazionale e, secondo, che bisogna scommettere sulle "nuove" fasi politiche del contesto europeo e internazionale. Negli anni '90, il nuovo corso politico europeo e internazionale era rappresentato dalla caduta del blocco sovietico, dalla riunificazione della Germania che dava possibilità di ricostruire una rinnovata autonomia militare e strategica europea sempre e comunque nel quadro della più ampia *koiné* occidentale. Un terzo "assioma" riguarda il ruolo statunitense e lega il discorso della continuità tra Ced e Pesco alla fase successiva di questa analisi.

In sintesi, l'iniziale scetticismo americano, incarnato dal Segretario di Stato Dean Acheson<sup>6</sup>, si tramutò in un convinto supporto in seguito allo scoppio della guerra di Corea nel giugno 1950 e alle garanzie di Monnet e Schuman sul fatto che questo processo non avrebbe ritardato il riarmo tedesco e il conseguente ingresso nella Nato. Inoltre, per

---

<sup>6</sup> Che vedeva in questo progetto l'intenzione di Parigi di sostituire Washington come leader degli eserciti europei continentali; anche il Regno Unito aveva mostrato reazioni simili a quelle americane.

Washington l'idea di poter parlare a un solo interlocutore europeo su questioni riguardanti le politiche di sicurezza e difesa era (ed è ancora oggi) un elemento di non poco conto. Dopo l'incontro del giugno 1951 tra Monnet e il Presidente americano Eisenhower, le ultime resistenze al di fuori dell'Europa continentale vennero meno ma, coincidenza, ripresero vigore sul continente europeo. Benché l'Italia (per ragioni economiche), la Francia (per ragioni politiche) e la Germania dell'Est (per ragioni militari) furono concordi su questo progetto federale europeo, nell'autunno del '51 i paesi del Benelux mostrarono qualche perplessità su alcuni punti dell'accordo troppo a favore della parte francese e che avevano troppa poca considerazione dei partner non continentali<sup>7</sup>. Questo portò alle dimissioni del belga Paul-Henri Spaak, presidente dell'Assemblea comune europea, osteggiato a Bruxelles dall'allora partito di governo. La versione finale dell'accordo, firmata poi nel maggio del '52 presentava sostanziali modifiche, tra cui un approccio intergovernativo e un ruolo formalmente riconosciuto alla Nato; attorno a quest'ultimo elemento si creò un'opposizione trasversale<sup>8</sup> all'interno dell'*Assemblée Nationale* francese che bocciò la ratifica del trattato sulla Ced.

Nonostante gli sforzi di Monnet di recuperare il progetto nel suo schema iniziale, il "fallimento" della Ced prese, come detto, un percorso ben preciso negli ipogei della politica europea e il suo corso, già dal '53, fu condizionato da mutamenti nella politica internazionale: la morte di Stalin nel '53, la fine del mandato di Acheson come Segretario di Stato e l'arrivo di Dulles, il piano Eden (con un evidente imprinting angloamericano) e il progetto dell'Unione europea occidentale (Ueo) sostenuto dal Benelux, che preferiva la Nato per le questioni militari e una integrazione prima di tutto economica, commerciale, e finanziaria che politico-militare. Negli anni seguenti, soprattutto in Francia, il dibattito su una integrazione politico-militare europea fu

---

<sup>7</sup> P. Mélandri, S. Ricard (a cura di), *Les Etats-Unis et la fin de la guerre froide*, L'Harmattan, Parigi 2005, L'aire anglophone, pp. 227-228.

<sup>8</sup> L'opposizione comprendeva comunisti, gaullisti e alcuni settori della destra non gaullista preoccupata di una defezione/esclusione britannica. A. Kanter, "The European Defense Community in the French National Assembly: A Roll Call Analysis", *Comparative Politics*, 2, n. 2, gennaio 1970, pp. 203-228.

diviso tra posizione “filo atlantica” e posizione “gaullista”, quest’ultima espressa soprattutto nelle due versioni del piano Fauchet del 1961. La posizione più vicina al “pensiero strategico monnetiano” è rimasta una voce minoritaria per tutto il periodo della Guerra fredda, per poi essere riscoperta negli anni ’90 quando è diventata, in parte, fonte d’ispirazione per la Pesc. Come scritto, essendo un’idea nata in un preciso contesto storico e politico, è doveroso tenere conto dell’approssimazione e dei limiti dell’interpretazione che vorrebbe “avvicinare” le idee di J. Monnet alla Pesc ma soprattutto alla Pesca: è possibile però constatare che il disegno di una Europa come “quarta colonna” della Nato, lo sforzo per una più autonoma, comune e partecipata voce di spesa nel campo della sicurezza e della difesa, e l’intenzione di favorire una più coerente e condivisa politica estera europea sono elementi che potrebbero accomunare la visione monnetiana alla Cooperazione strutturata e permanente non solo sul piano “sentimentale” o irrazionale.

Il Mediterraneo “chiuso” nella logica politica e accademica dell’atlantismo a cavallo tra Guerra fredda e anni ’90

Nel corso degli anni della guerra fredda, la Comunità europea non ha mai rivolto lo sguardo verso il bacino del Mediterraneo. Inizialmente, la sponda sud era a tutti gli effetti un bacino per metà francese e per metà britannico. Durante e dopo il periodo della decolonizzazione poco o nulla è cambiato: l’Italia ha cercato di ritagliarsi degli spazi di azione politica con qualche risultato positivo e l’influenza britannica e francese è stata ridimensionata a seguito dell’azione americana che non gradiva (e non gradisce ancora) i protagonismi soprattutto di Parigi nell’area. Nel Mediterraneo gli equilibri della Guerra fredda rischiavano di essere messi in discussione e la Nato aveva il difficile compito di tenere le redini del settore della sicurezza e della difesa dei membri dell’Alleanza. Quest’ultima aveva due fronti diplomatici/strategici aperti: il contenimento sovietico sul suolo europeo e in Medio oriente. Questo ha permesso ai paesi della sponda sud del Mediterraneo di ritagliarsi considerevoli spazi di autonomia politica sia verso l’Europa che verso l’interno del continente africano. In Euro-

pa, se alcuni paesi avvertivano con preoccupazione questo ulteriore allontanamento delle ex-colonie (in particolar modo la Francia, fuori dal Comando militare Nato), le neonate istituzioni non erano particolarmente interessate al Mediterraneo avendo fatto, come scritto, pieno affidamento alle capacità strategiche e militari dell'alleanza. A Bruxelles avevano consapevolmente scelto di intraprendere la strada indicata dai paesi del Benelux dopo il fallimento della Ced: l'idea che una maggiore integrazione economica avrebbe avuto come "natural output" una progressiva integrazione politica e la creazione di una zona di sicurezza interna era diventata parte non solo del mondo politico ma anche accademico. Il concetto di *security community* di K.W. Deutsch è stato per decenni al centro degli studi sulla sicurezza regionale<sup>9</sup>. Su questo aspetto, come ben sottolineato da Pierre Haroche<sup>10</sup>, grava il peso di una lettura marcatamente atlantista (*atlantism*)<sup>11</sup>: qualsiasi sia la scuola di pensiero, le relazioni transatlantiche sono (quasi) sempre al centro della lettura macroscopica<sup>12</sup> della Pesc. Ad esempio, per alcuni neorealisti la Pesc è un tentativo degli Stati europei di divincolarsi dall'egemonia americana<sup>13</sup>. Per altri neorealisti, viceversa, è un tentativo di rimanere all'interno dell'Alleanza in condizione di parità, evitando un'eccessiva propensione americana all'unilateralismo tipica degli anni '90<sup>14</sup>. Anche gli istituzionalisti, costrutti-

---

<sup>9</sup> K.W. Deutsch, *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton University Press, Princeton 1957.

<sup>10</sup> P. Haroche, "Interdependence, Asymmetric Crises, and European Defence Cooperation", *European Security*, 26, n. 2, 3 aprile 2017, pp. 226-252, <https://doi.org/10.1080/09662839.2017.1294579>.

<sup>11</sup> Per precisione, il concetto di *security community* è un concetto più epistemologico, quello di *atlantism* è un concetto analitico.

<sup>12</sup> Vale a dire che si concentra o che comprende fattori di tipo sistemico e/o di contesto.

<sup>13</sup> A. Hyde-Price, "Normative Power Europe: A Realist Critique", *Journal of European Public Policy*, 13, n. 2, marzo 2006, pp. 217-234, <https://doi.org/10.1080/13501760500451634>.

<sup>14</sup> L. Cladi, A. Locatelli, "Bandwagoning, Not Balancing: Why Europe Confounds Realism", *Contemporary Security Policy*, 33, n. 2, agosto 2012, pp. 264-288, <https://doi.org/10.1080/13523260.2012.693792>.

visti su un livello di analisi “mediano”<sup>15</sup> e liberali su un livello micro<sup>16</sup>, allargando il livello dell’analisi inseriscono come elemento di fondamentale importanza la dipendenza o, nei casi meno radicali, l’interdipendenza tra cultura politica statunitense e cultura politica europea. Stessa cosa, anche per gli studi sulle relazioni inter-europee. Per rimanere nell’ambito della cooperazione europea in materia di sicurezza e difesa nel Mediterraneo, un esempio che si potrebbe fare è quello dell’interpretazione che Tom Dyson<sup>17</sup> dà della crisi libica del 2011 e della seguente decisione di intervento militare: l’autore parte dall’idea che la cooperazione europea nella difesa comune sia condizionata dal potere degli Stati Uniti e ispirata al modello di cooperazione transatlantico; la posizione geografica e gli interessi soprattutto energetici sono gli indicatori della “varianza della vulnerabilità esterna” dei differenti Stati membri, maggiore è questa vulnerabilità maggiore è l’atlantismo, a valori simili di atlantismo corrisponde una maggiore desiderabilità della cooperazione tra Stati europei: con questi elementi Dyson spiega la spaccatura tra Francia e Regno Unito da un lato (alto livello di atlantismo) e Germania dall’altro (basso livello di atlantismo) sull’intervento militare in Libia.

La chiave d’interpretazione di Dyson non è del tutto errata: leggere le politiche di cooperazione europea sul tema della sicurezza e della difesa come frutto di relazioni inter-europee è il punto di partenza. Ciononostante è giusta anche la critica di Haroche: l’atlantismo non può essere una variabile così centrale (quasi ai livelli di un indice di sintesi). Tutte le variabili devono comunque essere tenute in considerazione. Anche ai tempi di Monnet, si è visto, la complessità dovuta al numero degli attori, alle differenti visioni, allo scontro tra un progetto

---

<sup>15</sup> C.O. Meyer, E. Strickmann, “Solidifying Constructivism: How Material and Ideational Factors Interact in European Defence”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 49, n. 1, gennaio 2011, pp. 61-81, <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2011.02129.x>.

<sup>16</sup> Le società tramite elezioni chiedono ai propri governi una integrazione nel campo della sicurezza europea in virtù della crescita dei fenomeni sociali ed economici transnazionali. B. Pohl, *EU Foreign Policy and Crisis Management Operations: Power, Purpose and Domestic Politics*, Routledge, Abingdon-New York 2015.

<sup>17</sup> T. Dyson, “The Material Roots of European Strategy: Beyond Culture and Values”, *Contemporary Security Policy*, 34, n. 3, dicembre 2013, pp. 419-445, <https://doi.org/10.1080/13523260.2013.842296>.

ideale e una visione politica più pragmatica, i cambiamenti della politica interna dei paesi e quelli a livello internazionale, rendono l'esperienza della Ced oggetto di uno studio che non ha ancora esaurito i propri argomenti. Si può, però, sostenere che in questo campo un parallelismo tra il periodo post '89 e quello del secondo dopoguerra deve essere ristretto ai limiti e alle approssimazioni poco sopra descritte. Non è scontato dire che nella recente storia della cooperazione sul tema della difesa europea vi sono elementi di grande novità: quello più importante è il fattore dell'interdipendenza ormai centrale tra gli Stati europei che hanno condiviso decenni di processo di integrazione economica e, da molti altri punti di vista, anche politica. Inoltre, il numero di attori legati a questo settore si è moltiplicato: non ci sono più solo gli Stati e le grandi imprese dell'industria bellica; ci sono anche le nuove istituzioni sovranazionali, interessi privati e non governativi divenuti importanti e influenti tanto quanto le politiche dei governi. Non si è più davanti a una dinamica prevalentemente intergovernativa ma è più corretto parlare di "governance europea della difesa", benché come accennato in introduzione l'opinione pubblica continua a pensare la Politica estera di sicurezza e difesa (la Pesd, evoluzione della Pesc nel 2009) applicando gli schemi del pensiero intergovernativo.

Questa complessità è messa in risalto dalle numerose crisi che l'Europa di oggi sta attraversando, a livello interno ed esterno. Le crisi favoriscono la crescita dell'interdipendenza europea perché la loro dimensione geografica è (o è percepita) come transnazionale, continentale o transcontinentale se pensiamo al fenomeno delle migrazioni, alla minaccia del terrorismo o alla crisi energetica. Da questi esempi si denota come il Mediterraneo già oggi ha riacquisito centralità per l'Europa ed è probabile che nel prossimo futuro acquisti sempre più importanza come testimoniano anche alcuni progetti della Pesca e la proliferazione degli studi sul Mediterraneo a livello accademico.

## Il Mediterraneo come volano per la Pesca

Come detto, il ruolo delle crisi e della loro gestione è importante per comprendere il rafforzamento dell'interdipendenza europea nel campo della sicurezza. La primissima crisi che si è aperta fu quella della gestio-



ne de “l’altra Europa”, quella che si trovava a est della Cortina di ferro e che doveva sopravvivere al crollo del comunismo, che all’epoca rappresentava la garanzia dell’esistenza stessa del sistema politico, economico e sociale di quei paesi. Senza affrontare nello specifico questa crisi e le sue conseguenze, basti rimarcare che da un lato la propensione all’unilateralismo americano (che in pratica si traduceva in un multilateralismo asimmetrico) iniziava a porre il problema della “responsabilità internazionale europea” che poteva realizzarsi solo attraverso la creazione di meccanismi che potessero autorizzare missioni militari internazionali sotto una comune bandiera, dall’altro la percezione condivisa che quella parte di mondo aveva bisogno dell’Europa perché “era Europa” aveva portato nelle neonate istituzioni europee un dibattito che da decenni interessava il mondo della cultura e della accademia: “Fin dove si potevano estendere i confini dell’Europa politica?”. La prima conseguenza fu la creazione di una serie di istituzioni (politiche, private e tecniche – le cosiddette Agenzie) atte all’analisi, alla consulenza, al coordinamento, alla formazione e alla pianificazione logistica, tattica e strategica della politica estera europea<sup>18</sup>. La seconda conseguenza fu l’allargamento verso est, predisponendo a ovest le infrastrutture necessarie per l’integrazione geografica dell’Europa<sup>19</sup>. La crisi nei Balcani occidentali è stata il banco di prova di questo nuovo progetto di governance europeo tramite i progetti Eufor Concordia in Macedonia (2003) e Eufor BiH in Bosnia Erzegovina (2004) a cui ne sono seguiti altri.

Le altre grandi crisi e, di conseguenza, scenari di importanza capitale per l’integrazione europea in materia di sicurezza e difesa sono stati e sono ancora l’Africa e il Mediterraneo: 29 missioni europee dal 2003. L’Africa e il Mediterraneo hanno messo in risalto due approcci di cui si è scritto in precedenza, riemersi grazie agli spazi di autonomia del nuovo mondo “multipolare”: l’approccio gaullista che in Europa mira a una gui-

---

<sup>18</sup> Queste istituzioni vanno dall’Alto Rappresentante per la politica estera europea, fino all’European Union Military Committee passando per l’Eu Military Staff, il Political and Security Committee, Eu Operation Commander, Eu Mission Commander, Committee on Civilian Aspects of Crisis Management, European Defence Agency, Occar, European Defence Fund, Card, Edtib e altri.

<sup>19</sup> Si pensi ai Trans-European Transport Networks, programmi europei di integrazione logistica che già alla metà degli anni ’90 prevedevano l’adesione alla Comunità/Unione europea di Ucraina e Bielorussia entro i primi venti anni del nuovo millennio.

da militare e strategica francese e al di fuori segue dinamiche “veterocoloniali”, e l’approccio più monnetiano che trova espressione nella Pesco e nelle sue strategie. Nel primo caso, “l’avventurismo” spesso denunciato dalle istituzioni europee e anche dalla Germania<sup>20</sup> nei confronti di alcune operazioni militari francesi ha risaltato il protagonismo di Parigi, che però peccava di coordinamento e coinvolgimento tanto delle autorità locali che dei partner europei: si pensi, per esempio, ai “giri di walzer” nigeriani sul ruolo italiano nelle operazioni di contrasto al terrorismo e al fenomeno migratorio che doveva essere concertato con le autorità francesi o, ancora, alla frustrazione iniziale dei partner francesi in Mali o in Repubblica Centrafricana<sup>21</sup>. Fino a qualche anno fa, Parigi giustificava questa politica con la sensazione di “abbandono” percepita nei confronti delle istituzioni e dei partner europei<sup>22</sup> che, viceversa, per stare dietro alle operazioni francesi hanno cercato quasi sempre di farle rientrare sotto l’ombrello dell’Unione (come nel caso della missione Eurfor Rca diventata poi Eutm Rca). La Pesco serve anche per limitare iniziative di questo genere, come l’European Intervention Initiative un programma di scambio di reparti militari tra Stati europei con l’obiettivo di creare una “cultura strategica condivisa”<sup>23</sup> lanciato nel novembre 2017 da Emmanuel Macron. Una sorta di “erasmus delle Forze Armate” che aveva creato dibattito proprio perché nello stesso periodo la Pesco stava vedendo la luce. Questa iniziativa, di spirito fortemente gaullista, ha trovato un probabile inquadramento nella Pesco dopo la dichiarazione franco-tedesca di Maseberg<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> “France’s Military Adventurism in the Middle East”, Middle East Eye, consultato 24 giugno 2018, <http://www.middleeasteye.net/columns/france-s-military-adventurism-middle-east-1832459940>.

<sup>21</sup> Y. Fromion, G. Rouillard, “L’évolution du dispositif militaire français en Afrique et sur le suivi des opérations en cours”, Rapport D’information (Assemblée Nationale, 9 luglio 2014), <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i2114.asp>.

<sup>22</sup> E. Pflimlin, “L’Union européenne peu mobilisée en République centrafricaine”, *Le Monde.fr*, 11 dicembre 2013, [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/12/11/l-union-europeenne-peu-mobilisee-en-republique-centrafricaine\\_3528968\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/12/11/l-union-europeenne-peu-mobilisee-en-republique-centrafricaine_3528968_3212.html).

<sup>23</sup> N. Witney, “Macron and the European Intervention Initiative: Erasmus for Soldiers?”, *ECFR*, 22 maggio 2018, [http://www.ecfr.eu/article/commentary\\_macron\\_and\\_the\\_european\\_intervention\\_initiative\\_erasmus\\_for\\_sold](http://www.ecfr.eu/article/commentary_macron_and_the_european_intervention_initiative_erasmus_for_sold).

<sup>24</sup> “Ecco il patto tra Merkel e Macron”, *Il Foglio*, 20 giugno 2018, <https://www.ilfoglio.it/esteri/2018/06/20/news/patto-francia-germania-dichiarazione-meseberg-completa-tradotta-merkel-macron-201482/>.

Se si considera il numero dei partecipanti, la Pesco è uno dei programmi di cooperazione rafforzata di maggiore successo all'interno dell'Unione europea dopo la cooperazione rafforzata in tema di proprietà intellettuale e di brevetti. La Pesco è quindi concepita come un sistema di sviluppo e armonizzazione delle capacità e degli interessi comuni europei verso i propri confini esterni ma sempre nell'ambito della *koinè* occidentale: si ritrova qui l'idea originale del '50 di rendere l'Europa la quarta colonna dell'Alleanza atlantica in una sinergia che, formalmente, si basa su valori condivisi e non necessariamente su una politica estera comune alle due sponde dell'Atlantico. La Pesco, infatti, risponde solo dei valori contenuti nei trattati costitutivi dell'Ue e anche se si presuppone una cultura strategica transatlantica comune, non è detto che essa si esprima sempre in maniera coerente nei fatti. In questo senso, nel Mediterraneo e in Africa, un apparente disimpegno americano potrebbe favorire una più attiva politica comune europea. Come contenuto nella nota degli Stati membri al Consiglio e all'Alto rappresentante, la Pesco è complementare alla Nato e non concorrente, gli Stati membri devono condividere l'obiettivo del 2% di spesa in sicurezza e difesa di cui almeno il 20% in ricerca e sviluppo e l'obiettivo è quello di semplificare anche i sistemi d'arma utilizzati cercando di evitare doppijoni o differenze sostanziali nell'equipaggiamento e nei mezzi sviluppati e acquistati<sup>25</sup>.

Gli Stati che aderiscono alla Pesco lo fanno verso un quadro di regole di governance comuni e non verso una strategia decisa a tavolino aprioristicamente. La valutazione sulla strategia europea in politica internazionale viene fatta caso per caso secondo quelli che sono i principi fondatori e i progetti triennali approvati dal Consiglio e dall'Alto rappresentante. Infatti, ogni Stato membro può proporre dei progetti in materia di cooperazione militare e ogni paese membro della Pesco può decidere di parteciparvi o meno. Lo Stato che decide di collaborare si assume degli impegni vincolanti che sono valutati secondo una verifica annuale. Nel caso in cui il paese non ha soddisfatto gli im-

---

<sup>25</sup> «Permanent Structured Cooperation (PESCO) – Factsheet – EEAS – European External Action Service – European Commission», EEAS – European External Action Service, consultato 23 marzo 2018, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage\\_en/34226/Permanent Structured Cooperation \(PESCO\) – Factsheet](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage_en/34226/Permanent%20Structured%20Cooperation%20(PESCO)%20–%20Factsheet).

pegni richiesti allora vi potrebbero essere delle sanzioni tra cui la decadenza della membership. Non è qualcosa di irrilevante perché la Pesco dispone di un fondo ad hoc che riguarda da un lato aiuti alla ricerca e sviluppo e dall'altro il procurement europeo; inoltre, il carattere "strutturato e permanente", come menzionato in introduzione, rileva una particolare propensione, nel medio e lungo periodo, a un'integrazione più forte tra i paesi e, dunque, la possibilità che l'escluso perda non solo benefici economici ma anche una grossa opportunità politica e strategica.

Come conseguenza del dibattito intero europeo, concentrato soprattutto sulla crisi nord africana e il fenomeno migratorio, dopo la dichiarazione di Meseberg il tandem franco-tedesco ha proposto che tramite la Pesco si lavori ai seguenti obiettivi in maniera coordinata senza azioni unilaterali:

- Agenda sulle migrazioni che combini tre pilastri: (i) esternamente, sostegno e cooperazione crescenti con i paesi di origine e di transito costruendo sugli esempi che già esistono di cooperazione e partnership come l'accordo tra Eu e Turchia, per evitare le partenze verso l'Europa, combattere l'immigrazione illegale e velocizzare il processo di ritorno; (ii) ai confini Ue, protezione migliorata delle frontiere europee esterne mediante un rafforzamento ambizioso dello staff e del mandato di Frontex; (iii) internamente, un Sistema comune europeo di asilo che sappia resistere alle crisi e assicurare un equilibrio giusto di responsabilità e solidarietà.

- Promuovere due riforme chiave che vadano oltre il breve periodo: (i) generare una vera polizia di frontiera europea a partire da Frontex e (ii) creare un Ufficio di asilo europeo che armonizzi le pratiche di asilo negli Stati membri e sia responsabile per le procedure di asilo ai confini esterni.

- Mantenere l'impegno forte nel considerare le partnership di sviluppo e sicurezza con l'Africa come una priorità chiave.

- Cooperazione nell'ambito del nuovo regolamento di Dublino sui migranti<sup>26</sup>.

Su questi punti anche la dura opposizione del gruppo di Visegrad (V4, formato da Polonia, Slovacchia, Ungheria e Repubblica Ceca) più

---

<sup>26</sup> "Ecco il patto tra Merkel e Macron", *op. cit.*

l'Austria è sostanzialmente d'accordo, tranne che sull'ultimo punto, su cui vi è una chiusura totale da parte del V4 e di altri Stati europei.

L'idea di rafforzare i confini esterni dell'Unione era un elemento importante nel progetto della Ced di Monnet. Questo ritorna anche oggi su molti dei 17 progetti Pesco approvati definitivamente nel marzo 2017 e divisi in tre macro aree: formazione, area operativa e capacità comuni. Tra questi, tanti guardano (potenzialmente) al confine orientale ma certi anche al Mediterraneo. Se escludiamo alcuni progetti sullo sminamento/bonifica dei fondali marini, si possono menzionare tre progetti in particolare:

- European training certification centre for european armies (Etccea) che ha come obiettivo la standardizzazione delle procedure tra gli eserciti europei per quanto riguarda scenari di crisi umanitaria, mettendo in condizione soldati e civili di poter lavorare insieme in un quadro normativo omogeneo e condiviso;

- Harbour & maritime surveillance and protection (Harmspro) che si concentra sullo sviluppo integrato di nuovi mezzi (costieri, di mare e di aria) per la sorveglianza e la protezione delle acque territoriali e dei porti;

- Upgrade of maritime surveillance che ha come obiettivo principale migliorare la sorveglianza marittima, la consapevolezza situazionale e la potenziale efficacia di risposta dell'UE, attraverso l'integrazione dei sistemi di sorveglianza (di terra, di mare e d'aria) e la condivisione delle informazioni in tempo reale tra tutti gli Stati. Ha lo scopo di affrontare tempestivamente ed efficacemente nuove e vecchie minacce/sfide (come la sicurezza energetica, le sfide ambientali, gli aspetti di sicurezza e difesa) garantendo un'accurata consapevolezza e una risposta rapida, in modo da contribuire alla protezione dell'UE e dei suoi cittadini.

Quest'ultimo progetto è a guida greca, mentre i primi due sono a guida italiana. Nei progetti Pesco dove è coinvolta, l'Italia ha scelto di guardare particolarmente al Mediterraneo concentrandosi nei settori in cui ha accumulato più esperienza come gli scenari di crisi naturale o umanitaria, la protezione delle acque territoriali e lo sviluppo di veicoli per il trasporto della fanteria, tenendo conto dell'impiego duale dello strumento militare. Insieme alla Germania, lo Stato italiano si è confermato il più convinto sostenitore della Pesco con sedici proget-

ti partecipati su diciassette di cui quattro come capofila e due come co-leader insieme ai tedeschi e ai francesi. Di contro, è proprio Parigi a detenere lo score più basso tra i paesi fondatori con quattro progetti partecipati di cui due come capofila e due in co-direzione (più altri quattro come osservatore). Questo a conferma dell'ambivalenza francese, divisa tra approccio gaullista e lento (ri)avvicinamento allo "spirito monnetiano". I progetti possono comunque prevedere, nel loro regolamento interno, la partecipazione ex-post anche di Stati non aderenti alla Pesco e non membri dell'Ue: questo potrebbe potenzialmente portare a un maggiore coinvolgimento, probabilmente dopo una prima fase triennale, dei paesi della sponda sud del Mediterraneo, favorendo una interdipendenza in tema di sicurezza e difesa che valichi le dinamiche intra-europee e guardi all'unità del bacino mediterraneo superando l'approccio veterocoloniale o unilaterale avuto dall'inizio degli anni '90 a oggi da parte degli attori europei e occidentali in generale.

## Conclusioni

Si è detto che negli "studi europei" si sta cercando di abbandonare un approccio "atlanticocentrico" in favore di uno intra-europeo per cercare di comprendere le dinamiche politiche che possano favorire o ostacolare la produzione di una politica estera coordinata (o, comune<sup>27</sup>). L'atlantismo da presupposizione teorica è diventato una prescrizione politica, quindi, la speranza è che quest'altro approccio al dibattito su cosa è l'Europa e su come funzionano le dinamiche tra i suoi attori produca effetti politici autenticamente europei che attingano da modelli originali l'ispirazione per il processo di una futura integrazione (o disgregazione e ricostruzione) europea. Come si è scritto nell'ultima parte, lo sviluppo di una politica estera comune dipende molto dall'adozione di politiche condivise per la soluzione della crisi politica, di sicurezza e umanitaria del Mediterraneo. L'approccio da seguire è sicuramente quello dell'interdipendenza: neanche gli Sta-

---

<sup>27</sup> La parola "comune" resta più un proposito sul medio lungo periodo che una possibilità concreta nel breve.

ti Uniti degli anni '90 sono riusciti a ergersi unici attori di un mondo unipolare, un approccio del genere ha favorito output indesiderabili le cui conseguenze sono sotto gli occhi di tutti (nei Balcani occidentali ma anche in Asia centrale e in Medio oriente). Alcuni membri fondatori dell'Ue hanno perseverato nel Mediterraneo con questo tipo di approccio alimentando una situazione politica già delicata di per sé. Altri attori stanno ancora oggi cercando soluzioni unilaterali a questa grave crisi umanitaria (e non ci si riferisce solo ai governi ma anche ad alcune organizzazioni non governative). Alimentare il dibattito intra-europeo con posizioni anche molto decise è legittimo ma la questione fondamentale è che si trovi quello che J. Habermas definisce una “intesa comunicativa”<sup>28</sup>, vale a dire un quadro condiviso di regole della comunicazione che non nasconda dietro dichiarazioni di principi, rimandi alle Carte costituenti e/o fondamentali (dei paesi, delle istituzioni o del sistema internazionale) o citazioni dei padri fondatori, un agire strategico e strumentale, cioè orientato agli interessi particolari di un singolo attore. Un bilanciamento di interessi che prescindano i “rapporti di potenza” è possibile. È per questo che si sono costruite le istituzioni europee, lo suggerisce l'impegno politico e l'eredità dei padri fondatori, lo mostrerà probabilmente il Mediterraneo e lo si sta cercando di raggiungere anche attraverso la Pesd e la Pesco.

---

<sup>28</sup> J. Habermas, *La constitution de l'Europe*, traduzione di Christian Bouchindhomme, Gallimard, Paris 2012.