



Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Diritto dell'Unione europea

La politica estera dell'Unione europea: evoluzione
della materia giuridica e del complesso istituzionale,
operazioni di *peacekeeping* e crisi in Ucraina.

Relatore

Prof. Francesco Cherubini

Candidato

Camilla Zecca

075562

Anno accademico 2017/2018

Indice

Introduzione.....	pag. 3
I) La politica estera europea	
1. Implementazione dei Trattati: dal Trattato di Maastricht al Trattato di Lisbona.....	pag. 5
2. L'azione esterna dell'UE: principi, valori e istituzioni.....	pag. 22
3. La prevenzione dei conflitti.....	pag. 29
II) Le operazioni di <i>peacekeeping</i>	
1. Fondamenti giuridici, principi e finalità.....	pag. 29
2. Tipologie di operazioni e tipologie di contesti operativi.....	pag. 32
3. Disciplina dei rapporti tra le Nazioni Unite e l'Unione Europea.....	pag. 34
4. La collaborazione europea con il sistema NATO	pag. 37
III) Il caso ucraino: il più recente banco di prova della politica estera europea	
1. Rivoluzione Ucraina: antefatti e coinvolgimento russo.....	pag. 40
2. La risposta europea – soluzioni di <i>peacebuilding</i> promosse dall'UE e le sanzioni alla Russia.....	pag. 44
Conclusione	
Considerazioni generali sul ruolo dell'UE come attore globale.....	pag. 53

Introduzione

L'obiettivo di questa tesi è, in primo luogo, quello di esaminare ed approfondire la materia della politica estera dell'UE, partendo da un *excursus* storico dell'evoluzione del diritto, dell'implementazione della materia e delle competenze dell'Unione europea e da un'analisi degli obiettivi, linee ed indirizzi che sono stati storicamente rilevanti nel contesto della politica estera e dell'azione esterna dell'UE. Un elemento che verrà analizzato sarà poi la materia della prevenzione dei conflitti, quale importante fine e strumento atto ad assicurare stabilità e pace durevole; pace e stabilità infatti sono priorità dell'organizzazione e si configurano quali elementi del tutto coerenti con i principi e gli obiettivi che informano l'azione esterna dell'UE.

In secondo luogo verrà approfondita la materia, più specifica, del *peacekeeping*, contestualmente legata a quella della politica estera e agli obiettivi di pace e stabilità che la dottrina riguardante la prevenzione dei conflitti tende a promuovere. In questo senso verrà esplicitata la materia giuridica fondante, obiettivi e principi, tipologie di operazioni e di contesto. Pare inoltre inevitabile, oltre che di grande interesse, approfondire quali siano le relazioni esistenti con il più ampio sistema di sicurezza e prevenzione dei conflitti delle Nazioni Unite, e successivamente le relazioni esistenti con la NATO, alleanza militare legata all'Unione europea da contingenze storiche e strategiche. Il contesto in cui operano queste tre organizzazioni, tra loro per natura ed obiettivi molto diverse, è mutato rispetto al passato e il cambiamento in atto, sempre più evidente, riguarda non solo il palesarsi di nuovi e diversi attori internazionali o il passo indietro del Regno Unito, importante partner economico e militare, ma anche la mutata prospettiva americana, molto meno filo-europeista del passato – elemento che mette l'UE in condizioni di provvedere in modo maggiormente autonomo al suo sistema di difesa dei confini e alla sua sicurezza. Il punto centrale dell'elaborato è, per l'appunto, quello di capire quali siano gli strumenti e le capacità operative che i Trattati storicamente hanno istituito e implementato per far fronte a situazioni di crisi e conflitto.

A tal proposito, per concludere, verrà affrontato un caso di studio specifico, che è quello della crisi in Ucraina e successiva crisi in Crimea, a mio giudizio un importante banco di prova delle reali capacità e stato dell'arte degli strumenti e dell'efficacia della politica estera europea, materia che, come verrà spiegato ed analizzato, non è mai stata definita in modo esaustivo e chiaro, che ancora presenta scarsità di cooperazione interstatale e che invece necessiterebbe di una maggiore attenzione e maggiore collaborazione tra gli Stati membri dell'UE. L'obiettivo dovrebbe essere quello di rendere quanto più efficaci possibile le capacità civili, militari e politiche europee di mantenimento della pace e prevenzione dei conflitti ma anche quello di rendere l'UE, un complesso importante e storicamente legato di Stati

membri, un'organizzazione regionale, politica ed economica, maggiormente autonoma, presente ed efficace nel contesto della sicurezza internazionale.

CAPITOLO I – La politica estera europea

1. Implementazione della materia nei Trattati: dal Trattato di Maastricht al Trattato di Lisbona

L'Unione europea, precedentemente fondata sulle Comunità europee (CEE, CECA ed EURATOM)¹, disponeva, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, di obiettivi meno inclusivi e forme di cooperazione molto diverse, riferendoci alle storiche prerogative degli Stati sovrani, di quelle che i Trattati europei hanno istituito ed implementato con l'evoluzione e l'espansione geografica dell'organizzazione stessa. Il quadro istituzionale e programmatico europeo, infatti, viene formalmente e sostanzialmente modificato con l'entrata in vigore, il 1° novembre 1993, del Trattato sull'Unione europea (TUE) che avvia un'integrazione politica senza precedenti e che istituisce tre 'pilastri': le Comunità europee (CE), la Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e Giustizia e affari interni (GAI). Inoltre il Trattato istituisce una cittadinanza europea, i poteri del Parlamento europeo vengono rafforzati e viene varata l'Unione economica e monetaria (UEM). Anche il nome dell'organizzazione, da Comunità economica europea (CEE), viene modificato simbolicamente e sostanzialmente in CE, eliminando il termine 'economica' al fine di attribuire maggiore senso di unità politica e istituzionale, superando la precedente prevalenza programmatica di tipo economico. Viene così formalmente istituita l'Unione europea e i suoi trattati fondativi: il Trattato sull'Unione europea e il Trattato istitutivo della Comunità europea (TUE e TCE). Il TCE verrà in seguito modificato in Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) dal Trattato di Lisbona. Il Trattato di Maastricht, in linea generale, crea i presupposti per il perseguimento di cinque principali obiettivi: rafforzare la legittimità democratica delle istituzioni; rendere più efficaci le istituzioni; instaurare un'Unione economica e monetaria; sviluppare la dimensione sociale della Comunità; istituire una politica estera e di sicurezza comune. In particolare attraverso la creazione dei tre pilastri (CE, PESC e GAI), il Trattato prevedeva, da una parte, che si venissero a comunitarizzare determinate politiche e specifiche materie attraverso una cessione di sovranità degli Stati membri nei confronti delle istituzioni della CE; dall'altra che si venissero a creare forme di collaborazione per altre materie, di più difficile armonizzazione, quale la Politica estera e di sicurezza comune e l'ambito riguardante Giustizia e affari interni, in cui continuava ad essere utilizzato un metodo intergovernativo.

Rilevante al fine di questo elaborato è l'approfondimento della materia PESC, un'innovazione importante del Trattato di Maastricht, in quanto l'Unione europea, pur sempre agendo attraverso un metodo intergovernativo, stabiliva e attuava per la prima volta una politica estera e

¹ Compattate dal 1967, con l'entrata in vigore del Trattato che istituisce un Consiglio unico ed

di sicurezza *comune*. Gli Stati membri erano così tenuti a dimostrare lealtà e collaborazione rispetto alla programmazione, agli obiettivi e ai principi stabiliti in ambito comunitario. Tali obiettivi² venivano a configurarsi quali: difesa dei valori comuni, degli interessi fondamentali, dell'indipendenza e dell'integrità dell'Unione conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite; rafforzamento della sicurezza dell'Unione in tutte le sue forme; promozione della cooperazione internazionale; sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Prima di approfondire gli aspetti più rilevanti del T. di Maastricht, e successivamente del T. di Lisbona, e analizzando storicamente l'evoluzione della PESC, nello specifico, all'interno del complesso europeo, è possibile far risalire i primi tentativi di dar vita istituzionale ad una politica europea di difesa agli anni che vanno dal 1950 al 1960, con i piani Pleven³ e Fouchet⁴. Questi, entrambi mossi da interessi e forze politiche francesi, non ebbero il seguito e l'efficacia auspicata. Il piano Pleven⁵, approvato dall'Assemblea nazionale il 14 ottobre 1950, propose, per la prima volta, la creazione di una Comunità europea di difesa (CED), in cui venissero istituite delle forze armate comuni e la figura di un Ministro europeo della difesa che fosse responsabile dinanzi ad un'Assemblea europea, “[T]uttavia, il 29 agosto 1954, l'Assemblée Nationale francese bloccò l'iter del Trattato della CED [...]. Per molti si trattò di una clamorosa occasione mancata, ed il conseguente vuoto istituzionale creatosi venne solo in parte colmato dall'istituzione nel 1954 dell'Unione dell'Europa Occidentale (UEO)”⁶. Inoltre, l'arrestarsi del processo di integrazione di quel momento storico, dato dalla mancata adesione del Regno Unito e dai contrasti internazionali dovuti al riarmo tedesco, non permisero una realizzazione efficace di tale progetto politico-militare. Successivamente, il piano Fouchet⁷, anch'esso in larga misura sostenuto e portato avanti dalla Francia, con a capo il generale Charles De Gaulle, progettava un'Europa che si configurasse quale terza forza militare dopo USA e URSS e che mirasse ad una propria autonomia dall'ombrello protettivo della NATO. L'idea sostanziale era quella di dare all'Europa nascente una configurazione confederale sotto una primazia francese. Gli anni erano quelli della guerra fredda e le capacità militari ed economiche europee non erano sufficienti o paragonabili a quelle assicurate dagli USA. Non sembrava dunque possibile evitare, in materia di difesa, una certa importante dipendenza dagli Stati Uniti d'America. Inoltre, sul fronte

² Art. B TUE.

³ Primo ministro francese, René Pleven.

⁴ Diplomatico francese, Christian Fouchet.

⁵ Per approfondimenti: BINDI, D'AMBROSIO (2005: 25 ss.).

⁶ BRIASCO (2008: 1).

⁷ *Ibidem*.

interno europeo, Paesi come Belgio ed Olanda erano scettici di fronte ad una supremazia francese, dunque opposero grande resistenza ai progetti di De Gaulle. Successivamente, gli anni settanta si configurano come un momento di transizione ed integrazione. Con la Conferenza dell'Aja del 1969 vi è un rilancio del processo di integrazione: viene realizzata la Politica agricola comune (PAC), viene sviluppato un dibattito sul futuro della Comunità europea ed infine viene disposto l'allargamento, avvenuto nel 1973, a importanti partner economici e storicamente militarmente dotati, quale in particolare il Regno Unito e poi Irlanda e Danimarca.

Proseguendo con un'altra importante tappa d'integrazione ed evoluzione dei Trattati, sempre in un'ottica di politica europea di difesa, è importante la conclusione dell'Atto unico europeo (AUE), sottoscritto il 17 febbraio 1986 ed entrato in vigore il 1° luglio 1987. Questo introduce importanti novità rispetto all'estensione dei poteri della Comunità europea, il miglioramento delle capacità decisionali del Consiglio e all'ampliamento del ruolo del Parlamento. L'AUE fornisce per la prima volta una sicura base di diritto internazionale (titolo III) alla cooperazione europea in materia di politica estera e di difesa, modificando le competenze attribuite originariamente alla Comunità economica europea dal Trattato di Roma del 1957. L'AUE inoltre, istituzionalizza formalmente e regola la Cooperazione politica europea (CPE)⁸ in materia di politica estera, già prassi informale istituita successivamente al *rapporto Davignon*, presentato nel 1970 al Vertice di Lussemburgo, esecutivo dell'Accordo dell'Aja del 1969. La CPE prevedeva un sistema di consultazione tra Stati membri rispetto alla materia della politica estera che dovesse tener conto dei pareri del Parlamento europeo e dovesse giungere alla creazione di c.d. posizioni comuni all'interno delle organizzazioni internazionali. L'obiettivo era dunque quello di armonizzare, in materia di politica estera, gli intenti degli Stati membri. Fu con l'invasione dell'Afghanistan da parte dell'Unione Sovietica, e poi con lo scoppio della rivoluzione islamica in Iran, che gli Stati membri compresero quanto la Comunità europea fosse impotente e ricoprisse un ruolo irrilevante in materia di politica di sicurezza e difesa sulla scena internazionale. Per questo motivo nel 1981 iniziarono a potenziare la CPE: il rapporto di Londra, infatti, obbligava gli Stati membri a procedere a consultazioni e a coinvolgere la Commissione europea per qualsiasi questione in materia di politica estera che riguardasse tutti gli Stati membri. Si ebbe così l'implementazione di strumenti e capacità avvenuta negli anni successivi con l'AUE.

Tappa saliente, di cui si è già discusso nell'introduzione del paragrafo e che apporta effettivamente i cambiamenti più incisivi è il Trattato di Maastricht. Quest'ultimo si configura quale Trattato modificativo di quelle che erano le competenze e gli ambiti d'azione precedentemente attribuiti alla Comunità europea e istitutivo dei c.d. pilastri (CE, PESC e GAI).

⁸ Titolo III AUE.

Utile, al fine dell'elaborato, è una più attenta analisi del secondo pilastro, il cui ambito riguarda, nello specifico, la politica estera e di sicurezza della CE. Questa, nel concreto, rivelava un vitale collegamento con elementi della vita comunitaria che interessavano importanti prerogative statuali: da una parte la capacità di autodeterminazione all'interno della vita di relazioni internazionali, dall'altra la questione del controllo esclusivo dell'uso della forza istituzionalizzata ed organizzata da parte di un'organizzazione – che, per certi versi, si è andata configurando in modo sempre più sovranazionale. Organizzazione che doveva, e tutt'ora deve, rispondere alle varie (e non di meno legittime) resistenze ed esitazioni degli Stati che la compongono.

Rispetto alle motivazioni che hanno portato ad una modifica di tale portata dell'assetto giuridico e istituzionale delle precedenti Comunità europee è possibile far riferimento sia ad elementi esogeni, sia ad elementi maggiormente legati all'opinione pubblica europea, dunque endogeni. L'elemento esogeno principale è certamente ricollegabile al mutamento del contesto internazionale dato dal crollo del muro di Berlino e, contestualmente, alla caduta dei vari regimi comunisti nell'Est europeo. Tale evento comportò, soprattutto rispetto all'ambito della sicurezza e della difesa dei vari Stati, un necessario mutamento del sistema di integrazione su cui la Comunità europee si fondavano e agivano a livello internazionale. A livello endogeno invece, ma comunque ricollegabile al contesto internazionale di cui sopra, si ha che le varie crisi umanitarie degli anni Novanta, in particolare la guerra jugoslava, hanno comportato l'emergere, all'interno della società civile europea, di una forte consapevolezza democratica e della necessità di far fronte alla carenza di pace, stabilità, democrazia e rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo in determinate zone, geograficamente vicine al nucleo europeo. Si può dire che fu proprio l'evidente mancanza di capacità e di strategie politiche in tale contesto che spinse per una concreta realizzazione delle stesse. Questo 'comune sentire' della società spinse dunque i governi dei vari Stati a sviluppare una più impegnativa integrazione tra i propri ordinamenti costituzionali.

Nel 1992-1993 con il T. di Maastricht si ebbe, così, una più pratica definizione di politica estera europea come ambito di cooperazione in via di prassi tra gli Stati membri, ambito che verrà poi integrato e perfezionato dai successivi Trattati di Amsterdam (1997) e Lisbona (2009).

Rispetto ai soggetti istituzionali cui il T. di Maastricht si riferisce è possibile cogliere la sostanziale differenza che sussisteva, ed in parte continua a sussistere, tra istituzioni prettamente intergovernative ed altre di tipo comunitario. Il Trattato, privilegiando un metodo intergovernativo in materia PESC, indicava quali protagonisti del settore quegli organi maggiormente legati ai governi nazionali: il Consiglio dell'UE e, anche se in forma istituzionale embrionale (cioè non qualificata come istituzione), il Consiglio europeo. La centralità di tali istituzioni nella conduzione della politica estera europea è desumibile dagli articoli J.3 e J.5 del TUE istituito da Maastricht e, nella loro evoluzione successiva, degli articoli 13, 14 e 15

TUE. Più marginali, invece, rimanevano istituzioni quali la Commissione e il Parlamento europeo, oltre che la Corte di giustizia.

Riguardo la Commissione il TUE stabiliva il potere, condiviso con gli Stati membri, di sottoporre al Consiglio questioni relative alla PESC, chiedendone, nel caso fosse necessario, la convocazione straordinaria da parte della Presidenza di turno. E' comunque rilevante dire che il Trattato di Maastricht, come anche le sue successive modifiche, non comportò un venir meno di determinate competenze della Commissione che riguardassero ambiti – quali cooperazione allo sviluppo, cooperazione economica, finanziaria e tecnica con paesi terzi, la stessa politica commerciale o la competenza a stipulare accordi internazionali con uno o più Stati od organizzazioni internazionali – che possedevano un collegamento, e quindi una possibilità di interferire, con la materia della politica estera e di sicurezza⁹.

Rispetto al ruolo del Parlamento europeo, oltre alla sua competenza nel rivolgere interrogazioni e raccomandazioni al Consiglio e di svolgere un dibattito annuale sui progressi compiuti nel settore¹⁰, questo era destinatario di un generale dovere di consultazione da parte della Presidenza del Consiglio dell'UE e della Commissione sulle scelte fondamentali e sullo stesso sviluppo della PESC.

Per quanto riguarda poi la Corte di giustizia, il TUE tentava di escluderne l'intervento sulle questioni riguardanti la politica estera e di sicurezza¹¹. Ciò però non risultò del tutto possibile: l'art. 47 TUE (pre-Lisbona) stabiliva infatti il principio della salvaguardia di quelle attribuzioni della Corte di giustizia che erano state previste dai Trattati CEE, CECA ed EURATOM, rispetto al TUE.

Parlando poi degli atti in ambito PESC, il T. di Maastricht stabiliva la competenza del Consiglio europeo di adottare delle c.d. strategie comuni¹² e definire dei principi generali di orientamento di tale politica, e la competenza del Consiglio di adottare posizioni e azioni comuni¹³. Tali azioni comuni si configuravano quali vincolanti¹⁴ per gli Stati membri, la cui azione doveva essere tale da rendere le loro politiche nazionali conformi¹⁵ alle posizioni comuni adottate dal Consiglio europeo. In generale il TUE dava prevalenza alla regola dell'unanimità nell'adozione di tali strategie comuni, con la possibilità della c.d. astensione costruttiva¹⁶

⁹ GIANFRANCESCO (2011: 3 ss.).

¹⁰ Art. 21 TUE pre-Lisbona.

¹¹ Art. 46 TUE pre-Lisbona.

¹² Art. 13 TUE pre-Lisbona.

¹³ Art. 12 TUE pre-Lisbona.

¹⁴ Art. 14, par. 3 TUE.

¹⁵ Art. 15 TUE pre-Lisbona.

¹⁶ Art. 23 TUE pre-Lisbona, ora art. 30 TUE; astensione costruttiva: caso in cui un Paese ha la possibilità di scegliere di astenersi dal voto, generalmente unanime, su una certa azione senza impedirne l'adozione da parte di altri Paesi – ad esempio qualora vi fosse la proposta di condannare le azioni di un paese terzo.

e la possibilità che il Consiglio deliberasse a maggioranza qualificata nell'adozione di posizioni e azioni comuni¹⁷.

È bene sottolineare la differenza di metodo che, nel sistema a pilastri di Maastricht, caratterizzava l'ambito PESC: se per le materie rientranti nelle competenze della CE veniva utilizzato un metodo comunitario, che si basava su una logica di integrazione e che prevedeva, tra i vari punti, una competenza della Corte di giustizia nell'interpretare uniformemente il diritto, appunto, comunitario e il diritto di iniziativa della Commissione nella proposta di atti legislativi, la PESC rispondeva ad una logica del tutto differente, ossia quella del metodo intergovernativo. Questo, invece, prevedeva una competenza limitata della Commissione nel diritto di iniziativa e condivisa con gli Stati membri, come anche un limitato ruolo della Corte di giustizia, e il predominio di una logica di cooperazione intergovernativa legata alla regola dell'unanimità in seno al Consiglio. Questa separatezza di ambito e di metodo tra il pilastro PESC e il pilastro comunitario, però, con il tempo, trovò dei limiti strutturali e funzionali¹⁸. E' bene dunque capire come si è passati ad una graduale erosione del sistema a pilastri di Maastricht, delle cause di tale erosione ed al successivo sviluppo che ha portato alla conclusione del Trattato di Lisbona. Rispetto a tali limiti, va sottolineato come l'ambito della politica estera, nella sua più ampia accezione, rivelasse per l'appunto un collegamento con segmenti più o meno estesi di competenze e materie di tipo comunitario. Questo era riscontrabile, ad esempio, per le competenze a proiezione esterna della Commissione e, contestualmente, a casi in cui determinate materie comunitarie potevano essere configurate come rientranti nell'ambito più generale della politica estera. Questo fenomeno di sovrapposizione di elementi di natura comunitaria ed altri di tipo intergovernativo, se viene considerato all'interno di un contesto di relazioni internazionali, quindi di quei rapporti interistituzionali che l'UE possedeva con soggetti *extra*-UE (Stati, organizzazioni internazionali o soggetti privati), aveva una sostanziale rilevanza nell'attuazione di una certa politica estera. Appariva dunque necessario stabilire con chiarezza le competenze spettanti agli Stati membri e quelle spettanti all'Unione. La criticità del sistema di Maastricht appariva evidente sia che si consideri un punto di vista interno, quindi rispetto alla ripartizione di competenze tra TCE e TUE¹⁹, sia un punto di vista esterno, riferendoci ad un'auspicabile omogeneità di intenti ed interessi specifici degli Stati membri in un contesto di relazioni *extra*-

¹⁷ Art. 23, par. 2. TUE pre-Lisbona.

¹⁸ GIANFRANCESCO (2011: 5 ss).

¹⁹ Ne è un esempio la sentenza della Corte di Giustizia del 20 maggio 2008, causa C-91/05, *Commissione c. Consiglio* riguardo l'annullamento della decisione del Consiglio 2002/589/PESC che trattava un obiettivo riconducibile sia alla politica estera e di sicurezza comune che alla politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo, adottata erroneamente sulla base del TUE e non su quella del TCE. La Corte di Giustizia si pronunciò in merito, stabilendo la protezione del diritto comunitario, sulla base dell'*ex* art. 47 (oggi art. 40) TUE. Vedi: DEL COCO, PISTOIA (2014: 103).

europee. Inoltre, sempre riferendoci ad un livello prettamente internazionale, era necessario assicurare il rispetto dei diritti fondamentali in un ambito così difficilmente delimitabile (in quanto relativamente onnicomprensivo) quale era quello PESC; con ciò si intende anche la garanzia di un controllo giurisdizionale sul rispetto tali diritti. Era cioè necessaria la competenza della Corte di giustizia nel censurare atti che si configurassero quali lesivi di quei diritti fondamentali che il complesso giuridico europeo aveva integrato e che avrebbe via via implementato con i Trattati modificativi di Nizza ed Amsterdam. Date queste premesse, e dato il contesto storico²⁰ in cui la Comunità/Unione ha man mano allargato la propria influenza politica e geografica, pareva necessario un rapido evolversi degli stessi Trattati, che stabilissero in modo definito competenze e strumenti d'azione.

Difatti, ulteriore e più incisivo processo di definizione di una politica estera europea si ha dal 1997, con il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999, fino alla conclusione dei lavori della Convenzione europea nel luglio del 2003. Gli sforzi istituzionali svolti avevano il fine di rafforzare gli strumenti e le procedure istituzionali europee, anche dati gli avvenimenti internazionali dei decenni precedenti (guerra del Golfo, crisi cecena, guerra nella ex-Jugoslavia) che avevano visto il complesso europeo come un attore potenzialmente significativo in un contesto di dialogo pacifico e di mediazione, ma nella sostanza incapace e privo di strumenti necessari. In tal senso è importante sottolineare anche il dibattito di questo periodo riguardo la personalità giuridica della Comunità/Unione²¹ e la sua capacità di stipulare accordi internazionali nell'ambito PESC.

Le innovazioni introdotte dal Trattato di Amsterdam puntavano al rafforzamento della dimensione sovranazionale dell'Unione. Questo veniva attuato, sotto un profilo strutturale, con l'istituzione di un Alto rappresentante per la PESC²² e di una Cellula di pianificazione politica e allarme tempestivo²³. La figura dell'Alto rappresentante della PESC, all'epoca dei fatti ricoperta dal Segretario generale del Consiglio, affiancato dalla Cellula di pianificazione rapida e allarme tempestivo, interna al Segretariato generale, veniva a configurarsi quale organo propulsivo, di orientamento delle scelte e dell'azione europea verso ciò che viene individuato come interesse comune. La Cellula invece aveva il compito di analizzare gli ultimi avvenimenti in politica estera, in modo tale da sviluppare analisi e, nel caso, dare un allarme rapido su eventi e situazioni rilevanti²⁴. Inoltre essa aveva la funzione di fornire, su sua

²⁰ Crollo muro di Berlino, disgregazione URSS.

²¹ Nel TUE non era presente, prima del Trattato di Lisbona, una norma che riconoscesse all'Unione europea una personalità giuridica.

²² Art.18, par. 3. TUE.

²³ Istituita con la Dichiarazione n.6 allegata all'Atto finale del Trattato di Amsterdam.

²⁴ MATARAZZO (2012: 58 ss.).

iniziativa o su richiesta del Consiglio dell'UE, opzioni di politica estera accompagnate da analisi, strategie e raccomandazioni. Queste funzioni, molto più pragmatiche e organizzative di quelle sviluppate in precedenza, avevano l'obiettivo di rimediare al deficit informativo e di esecuzione dell'Unione, soprattutto rispetto alla prevenzione dei conflitti e gestione delle crisi internazionali. Con il Trattato di Amsterdam è ribadita la formulazione, già presente nel Trattato di Maastricht, secondo cui un'eventuale politica di difesa europea non avrebbe pregiudicato “[...] il carattere specifico della politica di sicurezza e difesa di taluni Stati membri”²⁵ e che sarebbe stata compatibile con le politiche adottate in seno al Trattato dell'Atlantico del Nord²⁶. Durante il Consiglio europeo di Colonia del 3 e 4 giugno 1999, infatti, fu proposta la creazione della Politica estera di difesa comune (PESD), parte distinta ma comunque riconducibile all'ambito PESC. Questo, con l'obiettivo principale di rafforzare la capacità dell'UE nella gestione delle capacità civili e militari in materia di prevenzione dei conflitti internazionali e gestione delle crisi²⁷. Il Consiglio europeo di Helsinki, del 10 e 11 dicembre 1999, in particolare, sancì il progetto europeo di sviluppo di capacità decisionali autonome e di possibilità di conduzione di operazioni militari europee per far fronte a eventuali crisi internazionali, qualora la NATO avesse optato per il non intervento. Il limite risiedeva però nel fatto che le capacità militari europee avrebbero potuto essere impiegate solo in operazioni non specificatamente di pertinenza della NATO, ossia dove la NATO non avesse già deciso di intervenire. I Paesi europei che fossero stati anche membri della NATO avrebbero però potuto partecipare o contribuire alle operazioni. Dunque gli Stati membri si impegnarono nell'elaborazione e nella messa in campo di tutte le capacità necessarie alla conduzione delle c.d. missioni di Petersberg, il cui raggio d'azione andava dall' aiuto umanitario al *peace-enforcement*. A tal proposito, riferimento importante è fatto rispetto all'Unione europea occidentale (UEO)²⁸, riconosciuta nel Trattato di Amsterdam come parte integrante del processo di sviluppo dell'UE e che aveva funzione di fornire l'accesso ad una capacità operativa di difesa lì dove il Consiglio avesse deciso all'unanimità rispetto alla realizzazione delle missioni di cui sopra. L'UEO avrebbe dovuto rappresentare dunque il soggetto operante. In questo senso è evidente anche un rafforzamento del legame tra UE e UEO, e una volontà di separazione con il complesso militare statunitense – anche se non era stabilita una reale integrazione

²⁵ Art.17, par. 2. TUE.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Per approfondimenti: CLEMENTI (2004).

²⁸ Art. 17, par. 1. TUE; Unione dell'Europa Occidentale (UEO) istituita dal Trattato di Bruxelles del 17 marzo 1948, che diede vita ad un patto di autodifesa collettiva tra i 5 Stati contraenti: Belgio, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Regno Unito, successivamente integrato dall'adesione di 27 Stati membri totali, 3 associati e 9 *partner*. Una disposizione fondamentale del Trattato è l'art. 5, che prevede l'assistenza automatica di tutti gli Stati membri in caso di aggressione nei confronti di uno di essi.

delle due organizzazioni: l'integrazione tra Comunità/Unione e UEO sarebbe avvenuta successivamente, a favore dell'Unione, con la soppressione dell'UEO nel 2010. Durante il Consiglio di Helsinki si discusse del progetto secondo cui, entro il 2003 sarebbero dovute sorgere forme di cooperazione volontaria nelle operazioni militari dell'UE. I c.d. *headline goals* delineati dagli Stati comprendevano: l'attuazione delle missioni di Petersberg²⁹ e lo sviluppo, da parte degli Stati membri, di capacità militari sufficienti; sviluppo di un sistema di informazione, collegamento e trasporti strategici; sviluppo di un meccanismo civile di gestione delle crisi; coordinamento delle risorse da parte degli Stati membri. Questi obiettivi sembravano essere di gran lunga più operativi rispetto al passato, dato anche l'affiancamento a strutture istituzionali organizzate in seno al Consiglio quali il Comitato politico e di sicurezza (COPS)³⁰, il Comitato militare (CM)³¹ e lo Stato maggiore (SM), incaricati, in ordine, di dare direzioni strategiche e controllare le operazioni, sviluppare capacità di gestione di crisi e consulenza militare al COPS, all'Alto rappresentante e allo Stato maggiore e, infine, di raccogliere informazioni e dare esecuzione alle operazioni.

Già il Trattato di Amsterdam apportò significative novità alle strutture operanti in materia di sicurezza e difesa europea ma gli strumenti parevano essere ancora fragili e le esitazioni di alcuni Stati membri non permettevano un investimento politico integrale. Con la successiva Dichiarazione congiunta franco-britannica di Saint Malo sulla difesa in Europa del 3 e 4 dicembre 1998 si intendeva dare piena attuazione alle disposizioni del Trattato in materia di PESC e PESD, rendere il ruolo del Consiglio europeo maggiormente incisivo, sviluppare il graduale trasferimento di competenze in materia di difesa dall'UEO a favore della Comunità e, infine, dotare quest'ultima di una forza militare autonoma, strutture e mezzi adeguati, capacità di *intelligence* e efficace pianificazione strategica³².

Con il Trattato di Nizza, concluso nel 2000 e firmato il 26 febbraio 2001, non vengono fatti grandi passi avanti rispetto all'implementazione di organi o capacità operative della PESC o della PESD, ma, in parte, viene preparata l'Unione ad affrontare gli importanti allargamenti del 2004 e del 2007 verso Est e verso Sud.

Per l'ambito PESC E PESD – come d'altronde per tutte le altre materie – fu invece importante la conclusione del Trattato di Lisbona, *in primis*, ma

²⁹ Inizialmente concepite nell'ambito dell'Unione europea occidentale (UEO), tali missioni sono state introdotte nei Trattati europei con il T. di Amsterdam; comprendono le missioni umanitarie e di soccorso, le missioni di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento nella gestione di crisi, ivi comprese le missioni tese al ristabilimento della pace (*peace-keeping, peace-building, peace-enforcement*).

³⁰ Istituzionalizzato formalmente nell'art. 25 TUE dal Trattato di Nizza, firmato il 26 febbraio 2001.

³¹ Istituito con decisione del Consiglio del 22 gennaio 2001 *che istituisce il comitato militare dell'Unione europea*.

³² Per approfondimenti: DI CAMILLO, MIRANDA (2012).

fucina di progetti e volontà di implementazione di organi e capacità operative concrete fu, dapprima, il progetto di revisione dei precedenti Trattati fondativi dell'UE sviluppatosi tra il 2003 e il 2007. Tale progetto, che potremmo definire 'esperienza costituzionale europea' proponeva, per l'appunto, la creazione di una Costituzione per l'UE. La progressiva integrazione di Stati e di competenze all'interno dell'assetto politico, giuridico e istituzionale esigeva, infatti, una revisione del funzionamento del sistema. Nello specifico, tale progetto costituzionale avrebbe portato il precedente assetto giuridico ad essere modificato in senso maggiormente sovranazionale – anche per quegli ambiti comprendenti l'aspetto militare e della sicurezza, di più difficile realizzazione. Le resistenze di alcuni Paesi quali Francia, Germania e Paesi Bassi non permisero però l'adozione di una tale importante modifica del sistema europeo. Ad ogni modo, l'obiettivo successivo fu quello di salvare quanto più possibile quel progetto, in modo da innestarlo sui Trattati esistenti, evitando, contestualmente di palesare l'ambizione di una vera e propria rifondazione dell'Unione, puntando piuttosto ad una configurazione confederale del sistema europeo. Ciò che venne eliminato difatti riguardava quegli elementi simbolici che più avevano un collegamento con le prerogative statali (ad esempio: la modifica terminologica di regolamenti e direttive in leggi e leggi quadro, che avrebbero rimandato ad un ruolo troppo incisivo del Parlamento europeo; oppure l'Alto rappresentante che sarebbe diventato Ministro degli affari esteri). Si ebbe così il Trattato di Lisbona³³, frutto dei lavori della Conferenza intergovernativa (CIG), su mandato conferito dal Consiglio europeo del 21-22 giugno 2007, in cui venne elaborato un nuovo quadro di riforme dirette a modificare i Trattati esistenti “[...] allo scopo di rafforzare l'efficienza e la legittimità democratica dell'Unione allargata, nonché la coerenza della sua azione esterna”³⁴ e che, rispetto a ciò che si è detto precedentemente, punta a sterilizzare quelle eventuali ambizioni, eccessivamente sovranazionali, sviluppate durante gli anni precedenti.

Il T. di Lisbona è un trattato modificativo sia del TUE di Maastricht sia del TCE del 1957, il cui nome viene modificato in Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Il Trattato in questione istituisce a tutti gli effetti, dunque, quella che oggi è l'Unione europea, attribuendo ad essa personalità giuridica unica³⁵ (e, di conseguenza, la competenza a concludere accordi internazionali³⁶) e armonizzandone così le procedure e gli atti giuridici, attraverso il superamento della struttura a pilastri istituita a Maastricht. Questo aspetto, sotto un profilo giuridico, è decisamente rilevante, non solo perché l'UE si presentava, sulla scena internazionale, come un'organizzazione cui facevano capo una serie di competenze, organi

³³ Firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

³⁴ Conclusioni della Presidenza del Consiglio del 21 e 22 giugno 2007, (11177/1/07).

³⁵ Art. 47 TUE.

³⁶ Art. 3, par. 2. e art. 216 TFUE.

e obiettivi cui poter fare riferimento in caso di iniziative a livello *extra-UE*, ma anche perché, possedendo una capacità giuridica propria e differente da quella degli Stati che la componevano, l'Unione poteva far valere delle proprie prerogative rispetto a delle proprie linee di indirizzo e interessi specifici – uscendo, in quale misura, da quella totale chiusura intergovernativa che fino ad allora era stata un punto fermo del processo di integrazione europeo in materia di politica estera. Oltre poi a introdurre importanti novità in materia di integrazione e democraticità della struttura dell'Unione, quali la Carta dei diritti fondamentali, il diritto di iniziativa popolare, la definizione di ulteriori fondamenti democratici e un meccanismo di controllo dei parlamenti nazionali sui progetti legislativi, è importante sottolineare come il Trattato dia una più chiara ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri sviluppando un c.d. principio di attribuzione che distingue competenze di tipo esclusivo e di tipo concorrente. Le competenze esclusive dell'Unione, ossia quelle materie in cui solo l'Unione ha competenza nel legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti, riguardano: la politica monetaria, la politica della conservazione delle risorse biologiche del mare e la politica commerciale comune. Le competenze concorrenti, invece, tra Unione e Stati membri, riguardano: il settore della politica sociale, del mercato interno, dell'agricoltura e della pesca, dell'ambiente protezione dei consumatori, dei trasporti, dell'energia e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Rimanendo specificatamente sul tema, nel titolo V³⁷ del TUE è stabilito che la PESC si fonda sullo sviluppo della reciproca solidarietà politica tra Stati membri, sull'individuazione delle questioni di interesse generale e sulla realizzazione di un livello sempre maggiore di convergenza delle azioni degli Stati membri. Nel primo paragrafo del rivisitato art. 24 TUE, è riaffermato che: “[L]a competenza dell'Unione in materia di politica estera e di sicurezza comune riguarda tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune che può condurre a una difesa comune”. La seconda parte dell'articolo pone invece dei limiti allo sviluppo della politica estera in senso più sopranazionale, anche se non introduce disposizioni che restringano esplicitamente l'ambito di competenza della PESC. Questo, come si è visto già per i lavori del progetto costituzionale del 2003, al fine di assecondare la volontà di alcuni Paesi europei volta a limitare interpretazioni, all'interno dei Trattati, che accrescano i poteri comunitari rispetto a quelli degli Stati membri³⁸. In

³⁷ Convertito da ‘Disposizioni sulla politica estera e di sicurezza comune’ in ‘ Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione europea e disposizioni specifiche sulla Politica estera e di sicurezza comune’.

³⁸ La dichiarazione n. 13 allegata all'Atto finale del Trattato di Lisbona sottolinea infatti che le disposizioni del TUE sulla Politica estera e di sicurezza “[...] lasciano impregiudicate sia le competenze degli Stati membri, quali esistono attualmente, per la formulazione e la conduzione della loro politica estera, sia la loro rappresentanza nazionale nei Paesi terzi e

particolare le dichiarazioni n. 13 e n. 14 allegate al Trattato ribadiscono che questo lascia impregiudicate competenze e basi giuridiche degli Stati in materia PESC ed esclude contestualmente un'implementazione del potere di iniziativa della Commissione. Inoltre il Trattato riafferma che la Corte di giustizia dell'UE è priva di competenza nel settore della politica estera e di sicurezza, salvo specifiche eccezioni³⁹. Anche qui è presente la volontà degli Stati di delimitare le competenze europee al fine di salvaguardare le proprie prerogative in politica estera.

Parlando quindi dei soggetti principali e 'secondari' in ambito di politica estera e di sicurezza, delineati dal T. di Lisbona si ha che, come per Maastricht, sono il Consiglio europeo (ora definito e inquadrato istituzionalmente nel Trattato) ed il Consiglio, i quali definiscono ed attuano tale politica⁴⁰; nello specifico, il Consiglio europeo fissa orientamenti generali e linee strategiche, mentre il Consiglio elabora la politica e prendere le decisioni per la sua definizione ed attuazione. Importante sottolineare anche il ruolo del Presidente del Consiglio europeo cui è attribuita la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie della PESC "fatte salve le attribuzioni dell'alto rappresentante"⁴¹.

Un nuovo e importante ruolo è infatti quello dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, frutto di un'evoluzione della figura dell'Alto rappresentante e Segretario generale del Consiglio introdotto dal T. di Amsterdam, poi evoluto (senza mai essere definito quale figura istituzionale) nella figura di Ministro degli affari esteri dell'Unione ipotizzata dal Trattato costituzionale del 2004⁴², fino alla definizione di competenze e ruolo che ne ha dato il T. di Lisbona agli attuali articoli 18 e 27 TUE. L'Alto rappresentante guida la PESC⁴³ e mette in atto la stessa⁴⁴ rivestendo contestualmente un doppio ruolo, che si colloca tra principio intergovernativo e principio comunitario: agisce in qualità di mandatario del Consiglio in quanto presiede il Consiglio affari esteri e allo stesso tempo agisce come mandatario della Commissione in quanto nominato tra i vicepresidenti che la compongono e "in seno alla Commissione, è incaricato delle responsabilità che incombono a tale

nelle organizzazioni internazionali [e] non pregiudicano il carattere specifico della Politica di sicurezza e di difesa degli Stati membri". Inoltre è affermato che UE e Stati membri "[...] restano vincolati dalle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite e, in particolare, dalla responsabilità primaria del Consiglio di sicurezza e dei suoi membri per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali".

³⁹ Il rispetto dell'art. 38 TUE, che distingue le procedure decisionali della PESC rispetto a quelle delle altre politiche comunitarie oltre che il controllo di legittimità su decisioni europee che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche.

⁴⁰ Art. 24 e art. 26 TUE.

⁴¹ Art. 15, par. 6. TUE.

⁴² Art. I-28 del Trattato costituzionale.

⁴³ Art.18, par. 2. TUE.

⁴⁴ Art. 24 TUE com.2. TUE.

istituzione nel settore delle relazioni esterne e del coordinamento degli altri aspetti dell'azione esterna dell'Unione⁴⁵.

Passando quindi ora ai soggetti 'secondari' nella definizione della politica estera e di sicurezza europea, si ha che alla Commissione il Trattato attribuisce funzioni di rappresentanza esterna dell'Unione – al di fuori della PESC – e la competenza a negoziare gli accordi in materia di politica commerciale⁴⁶. Rispetto alla PESC, il suo ruolo continua ad essere limitato: possiede difatti un mero potere di proposta al Consiglio, comunque esercitabile tramite l'Alto rappresentante e che è parallelo al potere di iniziativa degli Stati membri. In secondo luogo, il Trattato di Lisbona istituisce il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), che si configura come un embrione di una sorta di corpo diplomatico europeo, che ha la funzione di assistere l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza nella conduzione e gestione delle operazioni di pertinenza⁴⁷. Il SEAE opera in collaborazione con i servizi diplomatici degli Stati membri ed è costituito da funzionari provenienti dal Segretariato generale del Consiglio e della Commissione e da personale distaccato dai servizi diplomatici nazionali. L'Alto rappresentante è inoltre coadiuvato dall'Agenzia per i diritti fondamentali, l'Agenzia per la difesa e da una struttura specializzata istituita in seno al Consiglio, cioè il Comitato politico e di sicurezza (CPS)⁴⁸ e dal Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER)⁴⁹, organo di dialogo ma anche un organo con funzioni di controllo politico e supervisione. Il fatto che l'Alto rappresentante sia posto a capo di una tale struttura, funzionalmente e strutturalmente rilevante, rende più concreta e specifica la sua funzionalità in materia PESC, qualunque sia il ruolo (nel Consiglio o nella Commissione) che intenda presiedere.

Passando poi al Parlamento europeo, se nelle materie 'comunitarie' questo ha un ruolo centrale in quanto co-decisore⁵⁰ nella procedura ordinaria, con la Commissione, per l'adozione di atti legislativi, in materia PESC, sempre orientata su un carattere intergovernativo, ricopre un ruolo marginale. Ha comunque il diritto di essere informato, in materia, dall'Alto rappresentante oltre al potere di rivolgere a questo interrogazioni e raccomandazioni⁵¹. Sempre in materia, inoltre, ha il potere di approvare il bilancio⁵² e quindi, in un certo senso, di dirigere e condizionare l'attuazione della PESC.

Per quanto riguarda gli atti, con il Trattato di Lisbona si ha che l'art. 24 TUE esclude l'adozione di atti legislativi in ambito PESC, al fine di

⁴⁵ Art. 18, par. 4. TUE.

⁴⁶ Art. 217 TFUE.

⁴⁷ Art. 27, par.3. TUE.

⁴⁸ Art. 38 TUE.

⁴⁹ Art. 240 TFUE.

⁵⁰ Art. 289 ss. TFUE.

⁵¹ Art. 36 TUE.

⁵² Art. 321 e art. 313 TFUE.

precludere la partecipazione del Parlamento nella definizione di tale materia. Si noti però la competenza della Corte di giustizia nel controllo della legittimità delle decisioni del Consiglio che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche e giuridiche⁵³.

Viene inoltre superata la distinzione, operata da Maastricht, tra azioni e posizioni comuni, che diventano decisioni⁵⁴ – di competenza del Consiglio – e viene riconfermata la competenza – del Consiglio europeo – a fissare obiettivi e definire orientamenti generali. Il Consiglio europeo, inoltre, attua le decisioni del Consiglio⁵⁵.

Rispetto ai procedimenti, è rilevante sottolineare che il Trattato istituisce una c.d. cooperazione rafforzata che si configura come strumento utile a stimolare l'azione europea in un quadro di indubbia difficoltà di definizione, univoca ed omogenea, di politica estera e di sicurezza tra gli Stati. Attraverso questa è possibile che un numero ristretto – e non esiguo – di Stati possa procedere con un'iniziativa in ambito PESC nonostante la limitatezza del numero, per l'appunto, dei membri⁵⁶. Tale cooperazione è valida anche per il settore della difesa, dove è istituita dal Trattato una cooperazione strutturata permanente: gli Stati membri che lo desiderano possono infatti cooperare e impegnarsi a partecipare a programmi europei di equipaggiamento militare, fornendo unità di combattimento per le missioni intraprese nel quadro dell'UE. In questo caso non è richiesta alcuna soglia minima di Stati partecipanti.

In ambito PESD, l'art.43 TUE consente agli Stati di partecipare a delle missioni umanitarie o di mantenimento della pace. In questo caso il Consiglio, che decide, vota all'unanimità. La cooperazione strutturata permanente ha portata determinata e circoscritta ed ha carattere strutturato. La valutazione delle capacità⁵⁷, per gli Stati membri partecipanti ad una cooperazione strutturata, si basa su una forma di certificazione, come avviene all'interno del sistema NATO ed è l'Agenzia europea per la difesa⁵⁸ (AED) a valutare con regolarità i contributi dei Paesi dell'UE che partecipano ad eventuali missioni (civili o militari).

Continuando, per quanto riguarda la PESD, finora sviluppata in gran parte al di fuori di un preciso contesto giuridico e istituzionale, Lisbona pone novità rilevanti. Un primo elemento, di carattere formale, è la modifica terminologica: da Politica estera e di sicurezza comune a Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC). La PSDC, riconosciuta come parte integrante della Politica estera e di sicurezza comune, ha la funzione di assicurare che l'Unione disponga di una capacità operativa, ricorrendo a

⁵³ Art. 275, com.2. TFUE.

⁵⁴ Art. 26, par. 2. TUE.

⁵⁵ Art. 26, par. 1. TUE.

⁵⁶ Almeno nove membri: art. 20, par. 2. TUE.

⁵⁷ Si veda: Protocollo n. 10 allegato al TUE.

⁵⁸ Già istituita con l'azione comune del Consiglio del 12 luglio 2004 *relativa alla creazione dell'Agenzia europea per la difesa*.

mezzi civili e militari, al fine di garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite. Le novità introdotte riguardano: l'istituzione, come è stato precedentemente detto, di una cooperazione strutturata permanente⁵⁹ fra i Paesi che vogliono realizzare una collaborazione più stretta in materia militare; il rafforzamento dei vincoli di solidarietà fra i Paesi dell'Unione; l'introduzione delle due clausole di difesa reciproca⁶⁰ e solidarietà collettiva⁶¹; l'ampliamento della tipologia di missioni che l'Unione può attuare. Infatti, per quanto riguarda le missioni, il Trattato di Lisbona precisa e amplia le missioni di Petersberg: gli ulteriori compiti previsti riguardavano azioni congiunte in materia di disarmo; missioni di consulenza e assistenza in materia militare; missioni di prevenzione dei conflitti; operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti.

A livello di strategia globale dell'UE, il Consiglio ha recentemente adottato, il 18 maggio 2017, conclusioni sulla sicurezza e sulla difesa che prendono atto dei progressi sul rafforzamento della cooperazione in materia di sicurezza e difesa ma che forniscono anche orientamenti futuri specifici: miglioramento delle strutture di gestione delle crisi della PSDS; istituzione di una capacità militare di pianificazione e condotta e potenziamento delle capacità; sviluppo di capacità civili e miglioramento delle capacità di reazione della gestione civile delle crisi; potenziamento della reazione militare rapida; intensificazione della cooperazione sia europea che *extra* europea in materia di difesa.

Allo stato attuale, le più recenti disposizioni in ambito di sicurezza e difesa, sono riconducibili al Consiglio europeo del 22 e 23 giugno 2017, dove i *leader* dell'UE hanno concordato sulla necessità di una cooperazione strutturata permanente (PESCO) inclusiva e ambiziosa per il rafforzamento della sicurezza e difesa europea. Entro tre mesi gli Stati membri concorderanno un comune elenco di criteri ed impegni – oltre che progetti concreti in materia di capacità. Sempre in giugno il Consiglio europeo ha istituito una Capacità militare di pianificazione e condotta (MPCC) in seno allo Stato maggiore dell'UE, con l'obiettivo di migliorare le strutture di gestione delle crisi. Questa ha il compito di controllare le missioni militari⁶² senza compiti esecutivi dell'UE.

⁵⁹ Art 42, parr. 6 e 46. TUE.

⁶⁰ Art. 42, par.7. TUE: implica l'obbligo di aiuto e di assistenza reciproca fra gli Stati membri, con tutti i mezzi, nel caso in cui uno Stato sia oggetto di un'aggressione armata nel suo territorio, in conformità all'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite e nel rispetto degli impegni dell'organizzazione del trattato del Nord-Atlantico per gli Stati membri che vi appartengono

⁶¹ Art. 222 TFUE: impone all'Unione e agli Stati membri di agire congiuntamente qualora uno di questi sia oggetto di un attacco terroristico o di una calamità naturale o provocata dall'uomo.

⁶² Attualmente missioni militari di formazione dell'UE in Somalia, Africa centrale e Mali.

Il trattato di Lisbona, quindi, rende maggiormente operativa e pragmatica la questione della cooperazione interstatale in materia di politica estera. E' possibile affermare che le riforme contenute nel Trattato di Lisbona, sempre in un'ottica di politica di sicurezza, perseguono un generale sviluppo dell'azione esterna attraverso un approfondimento della materia PESC ed un miglioramento sia della coerenza orizzontale che verticale⁶³ di tale azione. Il raggiungimento di tale coerenza richiede una partecipazione attiva e una collaborazione senza riserve da parte degli Stati Membri, che deve avvenire in uno spirito di lealtà e solidarietà reciproca⁶⁴. Lo stato dell'arte delle capacità europee *post*-Lisbona, nonostante gli sforzi e l'evoluzione storica che l'Unione ha vissuto, senz'altro importante, non sembra però aver avuto la svolta che molti studiosi ed europeisti attendevano. Per quanto riguarda la riforma degli eserciti, studi dimostrano che sono stati realizzati alcuni progressi in questo settore⁶⁵: in particolare risultati significativi sono stati ottenuti dai c.d. gruppi tattici dell'UE. I risultati ottenuti dall'Agenzia europea per la difesa, sono stati invece scarni rispetto agli ambiziosi obiettivi posti dal mandato – anche dato il ridotto budget operativo di cui è dotata. Ad ogni modo tutte le iniziative nel settore hanno certamente risentito della perdurante influenza delle strutture intergovernative che impediscono al settore tecnologico-militare di svilupparsi, uniformarsi e condurre politiche innovative⁶⁶.

Nel presente paragrafo si è tentato di dare una configurazione temporale e dei contenuti principali, riguardanti in particolare il settore PESC e PESD/PSDC, al fine di avere un quadro, per quanto sintetico e specifico, del susseguirsi delle modifiche ai Trattati istitutivi e dello stato attuale delle capacità istituzionali europee in tale ambito. La politica estera europea, come è stato analizzato, rimane ancora prevalentemente legata agli orientamenti degli Stati membri e condizionata dalla regola dell'unanimità, che rende più difficile il conseguimento di posizioni comuni, date le differenti esigenze in politica estera degli Stati. Il Trattato di Lisbona, che costituisce temporalmente l'ultima grande modifica del settore, inserisce la politica estera europea in un sistema legale ed operativo più efficiente. Tale complesso legale, certamente, di per sé, non garantisce *in toto* la tutela di valori quali democrazia, pace, rispetto dei diritti umani e sicurezza – obiettivi e valori base del profilo internazionale dell'UE – ma costituisce una condizione essenziale al loro sviluppo.

2. L'azione esterna dell'UE: principi, valori e istituzioni

⁶³ Il livello orizzontale fa riferimento al coordinamento tra azioni di differenti istituzioni europee. Il livello verticale invece riguarda l'armonizzazione tra le varie politiche dell'Unione e degli Stati membri. Vedi: HILL, SMITH (2011: 101 ss.).

⁶⁴ Art. 24, par. 3. TUE.

⁶⁵ Per approfondimenti: KEOHANE, BLOMMESTIJN (2009).

⁶⁶ GRECO et al. (2010, 9 ss.).

In questo paragrafo verrà analizzato il quadro di riferimento delle relazioni tra l'Unione europea e gli Stati *extra* UE. Anche qui, è il Trattato di Lisbona ad apportare modifiche rilevanti, unificando la materia all'interno di un unico complesso di norme, denominato 'azione esterna' (art. 3, par. 5, art. 21 e ss. TUE e art. 205 e ss. TFUE). L'UE, sulla scena internazionale, appare in qualità di organizzazione con personalità giuridica, dotata di rappresentanza esterna, di principi fondanti e obiettivi da perseguire.

In questo senso, gli articoli 15, par. 6⁶⁷; 17, par. 1⁶⁸ e 27, par. 2⁶⁹ TUE sono esplicativi rispetto ai soggetti istituzionali che rappresentano esternamente l'UE: essi sono il Presidente del Consiglio europeo, la Commissione europea e l'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune. Principi e obiettivi invece sono materia disciplinata dall'art. 21 TUE.

Tra i principi che informano l'azione esterna dell'UE si hanno: principi di uguaglianza e di solidarietà, rispetto della dignità umana, democrazia, stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e rispetto del diritto internazionale e della Carta delle Nazioni Unite.

Gli ambiti entro cui si sviluppa l'azione esterna dell'UE sono: politica commerciale comune; cooperazione allo sviluppo, cooperazione economica, finanziaria e tecnica con paesi terzi; aiuto umanitario; associazioni con paesi terzi o organizzazioni internazionali; relazioni con le organizzazioni internazionali; PESC; clausola di solidarietà. Rispetto a tali ambiti, lo svolgimento delle diverse funzioni e modalità operative deve rispettare un importante principio⁷⁰, quello della coerenza o c.d. *consistency*: l'Unione deve cioè assicurare la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche. Garanti di tale coerenza sono il Consiglio e la Commissione, assistiti dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

Gli *obiettivi* che l'UE si propone di realizzare, all'interno degli ambiti sopra elencati, devono rispettare i principi cui si faceva precedentemente riferimento. L'UE, attraverso la sua azione esterna, si prefigge di salvaguardare i valori dell'UE, i suoi interessi fondamentali, la sua sicurezza, la sua indipendenza e la sua integrità; consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e i principi del diritto internazionale; preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza

⁶⁷ "Il presidente del Consiglio europeo assicura, al suo livello e in tale veste, la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, fatte salve le attribuzioni dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza".

⁶⁸[la Commissione] "Assicura la rappresentanza esterna dell'Unione, fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune e per gli altri casi previsti dai trattati."

⁶⁹ "L'alto rappresentante rappresenta l'Unione per le materie che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune. Conduce, a nome dell'Unione, il dialogo politico con i terzi ed esprime la posizione dell'Unione nelle organizzazioni internazionali e in seno alle conferenze internazionali".

⁷⁰ Art. 21, par. 3, com. 2. TUE.

internazionale, conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'Atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi, compresi quelli relativi alle frontiere esterne; favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà; incoraggiare l'integrazione di tutti i paesi nell'economia mondiale, anche attraverso la progressiva abolizione delle restrizioni agli scambi internazionali; contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile; aiutare le popolazioni, i Paesi e le regioni colpiti da calamità naturali o provocate dall'uomo; promuovere un sistema internazionale basato su una cooperazione multilaterale rafforzata e il buon governo mondiale.

Uno strumento operativo importante che l'UE possiede è il Servizio europeo dell'azione esterna (SEAE) istituito con una decisione del Consiglio il 26 luglio 2010⁷¹. Il SEAE è stato istituito il 1 dicembre 2010 ed è diventato operativo il 1 gennaio 2011. A causa di specifiche indicazioni, all'interno del Trattato di Lisbona ed a causa dell'approccio graduale che ha sempre caratterizzato la cooperazione europea in materia di politica estera, il SEAE ha risentito di una evoluzione altrettanto graduale e priva di specifiche linee operative riguardo i suoi obiettivi più pragmatici e le sue azioni strategiche. Rispetto alla sua struttura, invece, le indicazioni sono molto chiare e l'integrazione di strutture operative, antecedenti al Trattato di Lisbona, rendono il SEAE un servizio di grande rilevanza. Esso è dotato di un'amministrazione centrale composta dall'Alto rappresentante e da un sorta di quadrumvirato, composto di un Segretario generale esecutivo, un Direttore generale amministrativo, un Vice segretario generale e Direttore politico e un Vice segretario generale per gli Affari inter-istituzionali. Elementi cruciali del SEAE sono poi i Rappresentanti speciali dell'UE, che rappresentano l'Alto rappresentante in Paesi e regioni caratterizzati da crisi o da conflitti. Essi promuovono le politiche e gli interessi dell'Unione e contribuiscono agli sforzi di consolidamento della pace, della stabilità e dello Stato di diritto.

Inoltre, le strutture di gestione delle crisi, collocate precedentemente nel Segretariato generale del Consiglio dell'UE, sono state integrate nel SEAE. Queste strutture comprendono: il Comitato militare (EUMC), il Centro operativo per la conduzione di missioni militari dell'UE (OPS Centre), lo Staff militare (Military Staff), il Dipartimento per la gestione delle crisi e la pianificazione (CMPD), la Capacità di pianificazione e condotta civile (CPCC) e, più recentemente anche la Divisione per la politica di sicurezza e la prevenzione dei conflitti. Il Trattato ha integrato nel SEAE anche lo Strumento di politica estera (FPI) che si occupa di gestire gli strumenti

⁷¹ Decisione del Consiglio del 26 luglio 2010, (2010/427/UE), *che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna.*

finanziari di assistenza esterna dell'UE relativi alla Cooperazione con i paesi industrializzati, lo Strumento di stabilità, il bilancio PESC, le Azioni di comunicazione e di diplomazia pubblica, e le Missioni di osservazione elettorale⁷². Infine, il Trattato stabilisce che il Servizio operi in collaborazione con i servizi diplomatici degli Stati membri⁷³.

Com'è stato affermato nel precedente paragrafo, facendo riferimento alle competenze esclusive e concorrenti dell'UE in materia di cooperazione economico-finanziaria con Paesi terzi, accordi in materia di aiuto umanitario e cooperazione allo sviluppo, oltre a tutti gli altri ambiti che hanno rilevanza esterna, l'UE possiede una competenza condivisa con gli Stati membri. E' da sottolineare un importante principio che sottende all'azione dell'Unione in caso di competenze condivise con gli Stati membri, ossia il principio di sussidiarietà⁷⁴: l'UE nei settori che non sono di sua competenza esclusiva interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, a livello centrale o a livello regionale e locale, ma possono essere conseguiti in modo ottimale a livello di Unione. Questo, se da una parte concede maggiori libertà agli Stati nella realizzazione di specifici obiettivi, può creare una certa lentezza nei processi organizzativi e decisionali, maggiori incertezze e spesso un maggior numero di mancanze, in abito di politica estera, in quanto l'UE non si presenta quale soggetto unitario ed omogeneo.

Gli Stati membri, in quanto portatori di interessi strategici e politici e di capacità economiche, militari e civili differenti hanno maggiori difficoltà nel raggiungere posizioni comuni che assicurino, oltretutto, il rispetto del principio di coerenza dell'azione esterna dell'UE. Da qui si denota, probabilmente anche in vista dei più recenti cambiamenti e sviluppi internazionali (*Brexit*, antieuropeismo, crisi migratorie, terrorismo e tensioni internazionali) la necessità di un attento, graduale – ma non lento – sviluppo in senso comunitario della politica estera europea.

3. La prevenzione dei conflitti

A partire dagli anni novanta, in seguito alle crisi umanitarie di cui si è detto in precedenza, nel contesto europeo e, più in generale internazionale, iniziò ad avvertirsi la necessità di sviluppare strumenti civili di prevenzione e gestione dei conflitti violenti, più che di soluzione degli stessi, al fine di rendere maggiormente concreta la costruzione di valori quali pace, tutela dei diritti umani fondamentali, democrazia, stato di diritto e lotta alla deprivazione materiale. Questo era ed è l'obiettivo della comunità internazionale, divenuto evidente già dalla fine della prima guerra mondiale,

⁷² Per approfondimenti: DI CAMILLO (2009).

⁷³ Art.27, par.3. TFUE.

⁷⁴ Art. 5 TUE.

con la creazione della Società delle Nazioni nel 1919 e, successivamente, con l'istituzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite nel 1945. La comunità internazionale, idealmente, preme affinché tali obiettivi di *peace-building* vengano elaborati e resi concreti. Con la sempre maggiore integrazione della società civile europea e di una cultura della pace realizzabile tramite organizzazioni politiche, tale progetto è diventato, potenzialmente, sempre più sviluppabile e realizzabile.

In questo paragrafo, più che approfondire l'aspetto, certamente interessante, delle tipologie di conflitti e cause scatenanti degli stessi, si punterà ad introdurre l'argomento del *peacekeeping* europeo, analizzato nel successivo capitolo. Verranno dunque date delle definizioni e accenni rispetto alle potenziali situazioni di conflitto e agli attori che partecipano alla loro possibile soluzione.

La prevenzione dei conflitti violenti è definibile come un l'insieme di strategie e di misure che impediscano un'*escalation* – o realizzazione stessa – di determinate controversie interstatuali⁷⁵. Tali controversie generalmente hanno come conseguenza il ricorso alla violenza. L'obiettivo di una eventuale prevenzione sta nel rafforzare la capacità delle parti di risolvere le dispute in maniera pacifica, considerando le cause che hanno portato all'*escalation* violenta. Generalmente si tratta di cause di tipo politico, economico e sociale. Le parti dunque, generalmente attraverso mediazioni di attori tendenzialmente neutrali, negoziano una soluzione pacifica.

Prevenire un'*escalation* violenta di un conflitto comprende due fasi distinte: la prima fase è definita '*early warning*'⁷⁶ e consiste nel riconoscimento tempestivo di una situazione di conflitto violento potenziale e, successivamente, la '*early action*', ossia l'azione tempestiva, cioè la prevenzione in senso proprio.

La PSDC è costituita di tre componenti principali: prevenzione dei conflitti, gestione civile e gestione militare delle crisi. La prevenzione agisce, come si è detto precedentemente sulle cause di un potenziale conflitto per impedire che questo insorga e si diffonda. Il Consiglio europeo, a tal fine, predispone missioni di inchiesta e di monitoraggio di elezioni e del rispetto dei diritti umani oltre che l'invio di rappresentanti speciali. La gestione delle crisi invece non agisce sulle cause, ma sui sintomi: la gestione civile implica l'impiego di personale civile che prevenga *escalation* di conflitti e faciliti la risoluzione degli stessi. E' cosa diversa dalla diplomazia preventiva, in

⁷⁵ *Ivi*, pag. 2.

⁷⁶ Il sistema di *early warning* (EU Conflict Early Warning System) permette al personale europeo impegnato di identificare e comunicare dove è percepito un rischio di conflitto violento e/o deterioramento della situazione in un Paese o Regione in modo da stimolare il dispiegamento di attività di prevenzione al fine di ridurre e circoscrivere tali rischi.

quanto, in questo contesto, la gestione della crisi⁷⁷ si svolge in un contesto di conflitto già esistente. La gestione militare, infine, implica un complesso militarmente organizzato (personale militare, tattiche e strumenti operativi). Quando si parla di ‘cultura della prevenzione’ si pensa che questa debba interessare ogni strategia e programma di intervento degli attori internazionali. Strategie e programmi di intervento sono aspetti di pertinenza delle istituzioni (nazionali, internazionali, sovranazionali) e si può intendere tanto un programma di tipo politico, economico e sociale, quanto un programma di tipo strategico-militare. Nell’attuare ciò gli attori internazionali, come verrà trattato a breve, sono molteplici e possono influenzare positivamente, secondo capacità, la condizione di conflitto. Vanno quindi considerati i diversi ambiti di intervento: si può infatti avere una la c.d. prevenzione operativa, che riguarda la crisi potenziale nella sua immediatezza ed una c.d. prevenzione strutturale che si indirizza invece alle cause, politiche, economiche e sociali, scatenanti del conflitto. La prevenzione operativa riguarda direttamente i possibili atti di violenza, ed ha un impatto a breve e brevissimo termine. La prevenzione strutturale ha uno sviluppo legato alle strategie di sviluppo socio-economico e di creazione di strutture di integrazione politica a medio e lungo termine. In entrambi gli ambiti, e probabilmente in maniera specifica in una condizione di prevenzione strutturale, la società civile, attori privati ed ONG si configurano quali attori con capacità certamente importanti nella prevenzione di un potenziale conflitto. Invece, durante le fasi di *early warning* e, in modo particolare, di *early action*, sono le istituzioni e le organizzazioni internazionali (politiche e militari), che, agendo in conformità del diritto internazionale, dispiegano le proprie forze per una soluzione dei conflitti violenti. In questo senso gli attori sono molteplici e tra loro diversificati nelle capacità e nelle competenze. Ma per la definizione di un quadro politico di riferimento per la prevenzione dei conflitti violenti, l’Unione europea appare come un attore internazionale estremamente rilevante. La sua iniziale motivazione di base, esposta nel Manifesto di Ventotene, scritto tra il 1941 e il 1944, era proprio quella di prevenire l’esplosione di conflitti violenti in Europa. L’ampio spettro di misure e capacità operative a disposizione dell’Unione, come la cooperazione allo sviluppo, la diplomazia, le politiche di tutela dei diritti umani, l’aiuto umanitario, la politica estera e di sicurezza comune rendono il complesso istituzionale europeo del tutto utile alla difesa della causa.

Importante, a tal proposito, già nel maggio 1999, l’iniziativa del Ministero per gli Affari esteri svedese che pubblicò un opuscolo⁷⁸ con l’elenco di cinque obiettivi principali per la prevenzione dei conflitti violenti: la

⁷⁷ [crisis management is defined as] “actions undertaken with the main objective to prevent the vertical (intensification of violence) or horizontal (territorial spread) escalation of existing violent conflicts” in EHRHART (2002 : 29).

⁷⁸ *Preventing violent conflict. A Swedish action plan* in Ministry for Foreign Affairs, Regeringskanliet, Stockholm, 1999.

promozione di una cultura della prevenzione, l' identificazione dei fattori di rischio strutturali, lo sviluppo di un sistema di norme internazionali ed il rafforzamento della loro applicazione, il rafforzamento del quadro istituzionale internazionale e degli strumenti preventivi, il rafforzamento della capacità nazionali di azione preventiva nei conflitti internazionali in diverse sfere politiche (esteri e sicurezza, commercio, migrazioni ed assistenza allo sviluppo).

Successivamente, nell'aprile del 2001, la Commissione europea elaborò un documento sulla prevenzione dei conflitti⁷⁹. La strategia della Commissione si basava su quattro principi o punti principali: un approccio integrato per la prevenzione dei conflitti, per fare un uso più sistematico e coordinato degli strumenti UE al fine di cogliere le radici del conflitto; affrontare i temi trasversali come traffico di droga, armi o esseri umani, il commercio illegale, il degrado ambientale, etc.; la capacità di rispondere rapidamente, con tutti i mezzi dell'Unione Europea, ai conflitti incipienti⁸⁰. La Commissione inoltre lavora su accordi quadro con gli Stati membri per permettere il dispiegamento di personale civile in operazioni di gestione dei conflitti. Questo passaggio vuole essere compatibile con i sistemi sviluppati dall'OSCE e dalle Nazioni Unite; infine promuovere la cooperazione internazionale con i partner chiave nel campo della prevenzione dei conflitti.

Ulteriore progetto, sempre in ambito europeo, fu quello di creare dei Corpi civili di pace europei (ECPC)⁸¹. Tale proposta venne avanzata originariamente da un parlamentare europeo nel 1994, Alexander Langer, sull'ondata dei conflitti balcanici e data l'evidente incapacità europea nella risoluzione e mediazione in quel preciso momento storico.

Le funzioni dei Corpi civili di pace europei avrebbero riguardato il coordinamento a livello europeo e la formazione e il dispiegamento di specialisti civili per la realizzazione di misure di *peace-making* quali: arbitrato, mediazione, distribuzione di informazioni imparziali, de-traumatizzazione e *confidencebuilding* tra le parti in conflitto, aiuto umanitario, reintegrazione, riabilitazione, ricostruzione, educazione e monitoraggio e miglioramento della situazione dei diritti umani. Tutto questo facendo il massimo uso possibile delle risorse della società civile.

Concludendo, la prevenzione dei conflitti, affinché risulti operativa ed efficace deve divenire una priorità in ogni settore e attività dell'Unione europea. Com'è noto, l'organizzazione possiede delle competenze, esclusive o condivise e concorrenti, comprensive della maggior parte degli ambiti di vitale interesse della società civile europea. Di conseguenza la sua azione,

⁷⁹ Comunicazione della Commissione *sulla prevenzione dei conflitti*, COM/2001/0211

⁸⁰ A livello comunitario, il Rapid reaction mechanism (RRM) è l'istituzione operativa in tal senso.

⁸¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 13 dicembre 2001 *sulla comunicazione della Commissione sulla prevenzione dei conflitti*.

interna ed esterna, deve tener conto in modo specifico del problema, sempre attuale e presente, di potenziali conflitti in seno alla società. Questo proprio in quanto, com'è stato precedentemente affermato, le cause scatenanti dei conflitti, in linea generale, sono riconducibili a motivazioni di tipo politico, economico-produttivo e sociale e più raramente a violazioni più specifiche del diritto internazionale – che generalmente sorgono quali conseguenze di conflitti preesistenti.

CAPITOLO II – Le operazioni di *peacekeeping*

1. Fondamenti giuridici, principi e finalità

Il concetto di *peacekeeping operations* risale al 1948, quando il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, con la risoluzione n. 50 istituiva la prima missione di *peacekeeping* – United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO) – al fine di assistere il Mediatore delle Nazioni Unite e la Commissione di tregua per la Palestina. Poco dopo, il 10 dicembre 1948 l'Assemblea generale proclamò la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, documento di grande rilevanza per la codifica dei diritti umani fondamentali⁸². Da ciò è deducibile, come d'altronde lo è dalla prassi stessa, il netto e vitale collegamento esistente tra l'istituzione di operazioni di mantenimento della pace e la necessità di controllo e garanzia del rispetto dei diritti umani in una condizione di conflitto. Risulta infatti funzionale al perseguimento di obiettivi quali pace e stabilità il dispiegamento di operazioni di questo tipo, che tentano di porre rimedio a situazioni di conflitto che nascono da (e danno contestualmente luogo a) violazioni dei diritti umani, riconosciuti e tutelati dal diritto internazionale.

Riferendoci appunto al diritto internazionale è difficile definire quale sia la base giuridica delle operazioni di *peacekeeping*: in linea generale questa è riscontrabile in una 'zona grigia' tra il Capitolo VI e il Capitolo VII della Carta⁸³, oltre che in una prassi consuetudinaria consolidata⁸⁴.

A livello europeo, invece, è possibile ritrovare un fondamento giuridico già nelle Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Santa Maria da Feira⁸⁵, tenutosi nel 2000, in cui è specificato che l'UE ha la competenza a intraprendere tali operazioni, non essendo queste una tipologia di operazioni coercitive, ma semplici missioni di interposizione attuabili con il consenso del sovrano territoriale. In questo senso, non si riscontrano limiti posti dal diritto internazionale e la competenza europea si configura quale compatibile con la Carta delle Nazioni Unite. Le operazioni di *peacekeeping* sono inoltre inserite tra le missioni di Petersberg. A tal proposito, le due risoluzioni del Consiglio di sicurezza n. 1396⁸⁶ e n. 1371⁸⁷ del 2001 riferite a *peacekeeping operations* europee non autorizzano dichiaratamente la costituzione delle

⁸³ RONZITTI (2001: 65).

⁸⁴ Parere della Corte internazionale di giustizia su *certe spese delle Nazioni Unite* (1962: 170-172, 175-177).

⁸⁵ Conclusioni della Presidenza del Consiglio di Santa Maria da Feira del 19 e 20 giugno 2000, Allegato I, Appendice 4, pag.19.

⁸⁶ Riguardante le operazioni di Petersberg operanti in Bosnia-Erzegovina.

⁸⁷ Riguardante le operazioni di Petersberg operanti nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia.

due Forze sotto l'egida europea ma, nonostante ciò, le apprezzano e supportano.

Più nello specifico, la competenza dell'UE ad intraprendere missioni di gestione delle crisi trova il proprio fondamento nell'art.43 par.1. TUE che elenca le varie tipologie di operazioni realizzabili: azioni congiunte in materia di disarmo; missioni umanitarie e di soccorso; missioni di prevenzione dei conflitti e mantenimento della pace; missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti⁸⁸. Questo elenco però, si noti bene, è considerato quale esemplificativo e non tassativo⁸⁹: si possono infatti avere tipologie di operazioni non inquadrabili in quelle precedentemente elencate senza che ciò risulti giuridicamente illegittimo.

I principi su cui si basano le *peacekeeping operations*, per essere qualificate come legittime sono: il principio del consenso preventivo del governo legittimo dello Stato (ovvero della maggior parte della popolazione nel caso in cui il governo legittimo ne violi i diritti con l'utilizzo di armi) in cui tali operazioni vengono attuate – principio derivabile da un precedente accordo o da un accordo *ad hoc*. Questa è la *condicio sine qua non* per operazioni di interposizione; il principio di imparzialità secondo cui la Forza impiegata deve mantenersi imparziale, evitando di schierarsi né a favore del governo legittimo né contrastando gli insorti; infine il principio dell'uso della forza solo per esercitare la legittima difesa e solo in presenza di una minaccia che la giustifichi secondo cui l'impiego di armi, da parte delle Forze operanti, deve limitarsi allo stretto necessario nell'eliminazione del pericolo e deve cessare alla scongiura dello stesso.

Rispetto ai fattori che determinano o influenzano il *decision-making* delle operazioni dell'UE si ha che queste possono riguardare interessi geo-strategici ed economico-commerciali⁹⁰, oltre che, naturalmente, l'interesse del rispetto del diritto internazionale in materia di protezione dei diritti umani o di protezione dell'integrità territoriale di uno Stato. Le finalità delle *peacekeeping operations* differiscono a seconda che si tratti di operazioni di c.d. prima generazione, seconda generazione o terza generazione. Facendo riferimento a ciò, il secondo paragrafo sarà maggiormente esplicativo della materia.

⁸⁸ GRADILONE (2014: 200).

⁸⁹ NAERT (2011: 221).

⁹⁰ Ad esempio, Artemis è stata soprattutto un'operazione francese sotto il cappello UE. Lo stesso può dirsi per EUFOR Tchad, servito come 'agente' degli interessi geo-strategici francesi. In questo senso il Paese ha visto nell'Unione europea un attore militare capace e dotato di visibilità, ovvero uno strumento attraverso cui perseguire i propri interessi nazionali. Per approfondimenti: FAY, LUCIANETTI (2010: 7).

In linea generale è possibile affermare che l'ambito del 'mantenimento della pace' include differenti prospettive della stessa: è infatti possibile distinguere operazioni di *peace-making*, *peace-enforcement* e di *peace-building*.

Le prime, potremmo definirle, delle misure dispiegate per affrontare i conflitti in atto che, solitamente, comportano un'azione diplomatica per portare le parti, tra loro ostili, a negoziare un accordo.

Le operazioni di *peace-enforcement* invece sono misure che consistono nell'applicazione di una serie di misure coercitive, compreso l'uso della forza militare. Queste richiedono l'esplicita autorizzazione del Consiglio di Sicurezza e vengono dispiegate per ripristinare la pace e la sicurezza internazionali in situazioni in cui il Consiglio di sicurezza ha deciso di agire, a fronte a una minaccia per la pace, la violazione della pace o atto di aggressione. E' importante soffermarsi su questa tipologia di operazioni in quanto comprendono l'utilizzo della forza armata. Le operazioni di *peace-enforcement* dell'UE sono assimilabili alle azioni previste dall'art.53 della Carta delle Nazioni Unite, secondo cui il Consiglio di Sicurezza può utilizzare gli accordi e le organizzazioni regionali⁹¹ per azioni coercitive che ricadono sotto la sua direzione e controllo. L'UE deve quindi richiedere l'autorizzazione al Consiglio di Sicurezza prima di poter intraprendere un'azione coercitiva – o prima che questa si concluda. Tale autorizzazione può anche essere implicita (e non desunta dal silenzio dell'organo) qualora sia deducibile con chiarezza assoluta.

Infine, le *peace-building operations* vengono definite come una tipologia di operazioni che puntano a ridurre il rischio di esacerbazioni di conflitti, rafforzando le capacità nazionali su tutti i livelli per la gestione di tali crisi o potenziali conflitti e ponendo le basi per una pace sostenibile e lo sviluppo pacifico del dialogo tra le parti. Questo, rispetto alle altre operazioni che si potrebbero definire di medio e breve termine, è un processo complesso e di lungo termine.

Per riassumere, in ordine le finalità proposte sono quelle di negoziare la pace tra le parti, rafforzare la stabilità della pace raggiunta – anche attraverso l'uso coercitivo della forza – e creazione di un processo di medio e lungo termine che crei le basi per una pace stabile e durevole al termine di un conflitto o di una potenziale *escalation* dello stesso. Com'è stato precedentemente detto, vi è uno stretto legame tra promozione di operazioni di *peacekeeping* e tentativo di tutela e promozione del rispetto dei diritti umani. Allo stesso modo, la prassi rivela esserci un forte collegamento tra *peacekeeping operations* e gestione di un conflitto cui sottende un processo di riconciliazione nazionale – in questo senso sembra necessaria la creazione di un processo di medio e lungo termine, che riavvicini le parti della società, ristabilisca il dialogo politico e ne consenta lo sviluppo libero e democratico.

Concludendo, oltre all'art. 43 TUE di cui sopra, è evidente la competenza dell'UE nello svolgimento di tale tipologia di operazioni in quanto la

⁹¹ Per approfondimenti sul carattere regionale dell'UE vedi: CELLAMARE (2015: 22-28).

costruzione della pace e la prevenzione dei conflitti sono elementi centrali dell'azione esterna europea e del SEAE in quanto istituzione preposta. L'UE “[...] si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell’uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze”⁹² e “[...] contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all’eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite”⁹³. Importante, e rilevante rispetto al ruolo dell’UE con i Paesi *extra*-UE, dire che “[L’]azione dell’Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne informano la creazione, lo sviluppo e l’allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale”⁹⁴.

2. Tipologie di operazioni e tipologie di contesti operativi

Com’è stato precedentemente sottolineato, affinché sia consentito all’UE di agire dispiegando Forze di pace in operazioni di *peacekeeping* è necessario da un lato il *consensus* del governo dello Stato, dall’altro l’autorizzazione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Due aspetti vanno sottolineati: il primo riguarda il fatto che spesso un’autorizzazione del Consiglio di sicurezza opera in qualità di stimolo per lo Stato interessato a dare il consenso per un’operazione sul suo territorio. Il secondo aspetto, di più difficile analisi, riguarda un aspetto procedurale. Nella prassi, infatti, si sono avute risoluzioni del Consiglio di sicurezza non del tutto attinenti all’art. 53 della Carta. Si tratta di autorizzazioni che in realtà si riferivano agli Stati e non all’organizzazione in sé, oppure autorizzazioni con le quali il Consiglio faceva riferimento a operazioni già avviate da tali organizzazioni, felicitandosi con queste, o tollerandone le attività. Inoltre le organizzazioni regionali in generale hanno dimostrato una certa autonomia, nella prassi, nell’adozione di misure coercitive non implicanti l’uso della forza, nonostante i dettami dell’art.51 par.1. della Carta: “No enforcement action shall be taken under regional arrangements or by regional agencies without the authorization of the Security Council”.

⁹² Art. 2 TUE.

⁹³ Art. 3, par.5. TUE.

⁹⁴ Art. 21, par.1. TUE.

Le operazioni di *peacekeeping*, come sottolineato precedentemente, possono essere diverse; si parla infatti di operazioni di prima generazione⁹⁵, ossia operazioni caratterizzate da funzioni militari affidate alle forze armate quali cessate il fuoco e soluzioni di avvicinamento tra le parti – in quest’ambito le Forze hanno solo la possibilità di gestire tali operazioni, osservare e mediare ma senza intervenire in caso di scontri. Le operazioni di seconda generazione⁹⁶ invece, si caratterizzano per lo svolgimento di funzioni a carattere umanitario e di *peace-building*, per la ricostruzione del tessuto sociale, delle strutture e delle istituzioni. Si può inoltre distinguere, in un certo senso, un terzo tipo di operazioni – di terza generazione. Queste sono più specificatamente derivabili dal capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, più vicine al concetto, precedentemente esplicitato, del *peace-enforcement*, in quanto il mandato del Consiglio di sicurezza prevede l’utilizzo della forza armata in un contesto di sicurezza collettiva, cioè quel sistema di coercizione diretto contro Stati responsabili di minacce alla pace, violazioni della pace e atti di aggressione. Inoltre, posto il carattere, per certi aspetti politico, del Consiglio di sicurezza, si può considerare il riferimento del capitolo VII della Carta ad una data organizzazione regionale (NATO o UE, generalmente) come uno strumento giuridico che appaia utile a ‘schermare’ eventuali collegamenti che sussistono tra determinate operazioni c.d. robuste e determinati Stati membri dell’organizzazione in questione, che possono essere parti interessate allo svolgimento delle stesse⁹⁷.

Inoltre, risulta utile specificare che il capitolo VII pone anche le basi per la partecipazione militare di Stati non membri di un’organizzazione regionale (generalmente UE o NATO) sviluppando così la possibilità di creare una ‘coalizione operativa’⁹⁸.

Tali richiami al capitolo VII denotano dunque una volontà del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite di controllare con esclusività e continuità le operazioni, in particolare quelle robuste cioè “[...] che presentino elementi di coercizione, ma sempre senza imporre la soluzione di un conflitto che non trovi riscontro nel consenso delle parti pertinenti”⁹⁹.

È inoltre importante tener conto del contesto operativo in cui eventualmente le organizzazioni regionali operano: un primo contesto è quello, già esaminato, in cui vi sia la possibilità di gravi violazioni ai valori difesi dalla Comunità internazionale (minaccia o violazione della pace): si preme in tal caso alla protezione della vita dei civili in aree di conflitto armato; gravi trasgressioni al diritto umanitario; emergenze umanitarie; violazioni dei diritti fondamentali della persona.

⁹⁵ Sviluppate tra il 1948 e il 1980.

⁹⁶ Sviluppate dopo la fine della guerra fredda.

⁹⁷ Vedi: CELLAMARE (2015), Le operazioni di *peacekeeping* delle organizzazioni regionali, Cacucci, Parte I.

⁹⁸ In sintesi vi è una copertura giuridica per l’eventuale partecipazione di Stati terzi all’operazione.

⁹⁹ CELLAMARE (2015: 62).

Altre operazioni sono quelle riscontrabili in un contesto di riconciliazione nazionale – evidente in questo caso la difficoltà di una base consensuale dello Stato sovrano in questione. In tale contesto è più utile parlare di operazioni di *peace-building* e di sviluppo di valori, ‘tipicamente occidentali’, quali democrazia e pluralismo (libere elezioni; ricostituzione delle formazioni politiche e del tessuto sociale) – tali elementi vengono percepiti come un fattore di sicurezza all’interno della Comunità internazionale.

Un terzo contesto operativo è quello in cui le operazioni hanno l’obiettivo di stabilizzare situazioni caratterizzate da “[...] recurrent crises [and] continuing activities in the [...] region of terrorist organizations [...], which constitute a threat to peace and security in the region and beyond”¹⁰⁰ e “contro le quali è stata organizzata l’operazione autorizzata dal Consiglio, su richiesta delle stesse”¹⁰¹ – da distinguere da operazioni in cui le missioni di *peacekeeping* abbiano funzione di stabilizzazione o controllo del cessate il fuoco. In tali operazioni si ha che le priorità da raggiungere, per le Forze, riguardano la criminalità transnazionale organizzata, l’estremismo e il terrorismo, nello specifico. L’obbligo del contingente dunque, dato il principio di imparzialità, è sostanzialmente quello di far rispettare il diritto internazionale umanitario e i diritti della persona umana. Nell’ambito di contesti caratterizzati dalla presenza di gruppi terroristici però, e dato il mutamento qualitativo delle attività degli stessi, sembra necessaria un’autorizzazione che permetta alle Forze, oltre a proteggere i civili, anche di neutralizzare e disarmare tali gruppi – opponendosi quindi ad essi (qui viene meno l’imparzialità?) – anche tenendo conto degli strumenti violenti e delle modalità da essi utilizzati¹⁰². In questo senso il carattere delle operazioni sembra flessibile.

3. Disciplina dei rapporti tra Nazioni Unite e Unione Europea

E’ utile adesso precisare quale sia la disciplina giuridica sottostante alle collaborazioni in materia di *peacekeeping*, di cui detto in precedenza, tra UE e ONU. L’UE, nell’attuare la PSDC, opera in conformità del diritto internazionale e coopera con il più ampio sistema di difesa collettiva e sicurezza internazionale delle Nazioni Unite. Molto spesso l’operatività delle due organizzazioni può definirsi complementare nella gestione delle missioni.

¹⁰⁰ Risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 2164 del 22 novembre 1967. Vedi: considerando 4; considerando 11.

¹⁰¹ Da CELLAMARE (2015: 85).

¹⁰² Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 24 marzo 2006, n.1663. Vedi: paragrafi 6 e 7 (per le operazioni ICR/LRA); risoluzione del Consiglio di sicurezza del 24 gennaio 2013, n.2088. Vedi par.13 (per l’operazione MISCA).

Possono aversi sia operazioni propriamente europee che operazioni che inizialmente sono portate avanti dall'UE e poi vengono coadiuvate da operazioni dispiegate dalle Nazioni Unite. Più spesso, però, le operazioni europee hanno un mandato dalle Nazioni Unite – al fine di supportare temporaneamente e garantire la sicurezza del personale ONU.

E' il capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite a dettare la materia dei rapporti tra questa organizzazione e le organizzazioni regionali nell'ambito del peacekeeping e della sicurezza internazionale.

L'art. 52 della Carta conferisce la competenza ad accordi internazionali o alla mediazione di organizzazioni regionali¹⁰³ a operare al fine di giungere ad una soluzione pacifica di una controversia locale. Anche qui il dettame di tale articolo non è da intendersi quale tassativo: il ruolo delle organizzazioni regionali o degli accordi internazionali è da considerare alla luce del principio di diritto consuetudinario sulla libera scelta dei mezzi di regolamento delle controversie. Tale art. 52 si combina frequentemente con azioni di *peacekeeping*, anche rafforzate, condotte dalle Nazioni Unite.¹⁰⁴

L'art. 53, poi, conferisce al Consiglio di sicurezza il potere di utilizzare tali strumenti per compiere azioni coercitive sotto sua direzione e autorizzazione. Al par. 1 dell'art. 53 della Carta infatti è dato che “[...] no enforcement action shall be taken under regional arrangements or by regional agencies without the authorization of the Security Council [...]”.

Sempre facendo riferimento ad attività di mantenimento della pace di organizzazioni regionali, l'art. 103 della Carta fa prevalere eventuali accordi presi tra Stati e Nazioni Unite, rispetto a eventuali accordi stipulati con organizzazioni regionali. Questo articolo trova corrispondenza, parlando nello specifico dell'UE, con l'art. 3 par. 5 TUE dove è specificato che l'UE “[C]ontribuisce alla pace [...] e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite” e ancora, nell'art. 21 par.1 TUE “[L]’azione dell’Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l’allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo” nello specifico “il rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite”¹⁰⁵.

In linea generale dunque, è possibile affermare che ogni azione, specialmente considerando operazioni di tipo coercitivo, necessita per una sua legittimità, di un'autorizzazione e continuo controllo e monitoraggio da parte del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, che si esprime attraverso risoluzioni rispetto alle caratteristiche del mandato dell'eventuale operazione: si intende cioè rispetto alla durata, modalità e utilizzo delle

¹⁰³ In questo contesto l'UE si configura quale organizzazione regionale.

¹⁰⁴ CELLAMARE (2015: 2 ss).

¹⁰⁵ La conferma del fatto che le azioni esterne dell'UE per la garanzia del mantenimento della pace, della prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale è presente anche nell'art.41 par.1 della Dichiarazione n.13 allegata al TUE ; per approfondimenti CELLAMARE (2015).

capacità dell'organizzazione, e ovviamente anche rispetto ad un possibile reincarico.

La decisione di intraprendere un'eventuale operazione di *peacekeeping*, di cui all'art.43 TUE, è assunta, per l'UE, all'unanimità dal Consiglio affari generali su proposta di uno Stato membro o dell'Alto rappresentante per la PSDC, al quale, oltretutto, è affidata la gestione operativa: in contatto con il CPS e sotto controllo del Consiglio, l'Alto rappresentante si occupa di monitorare lo sviluppo della situazione internazionale, definisce di volta in volta le politiche e controlla l'attuazione delle decisioni del Consiglio. Qualora fosse inoltre necessario, coadiuvato da specifici comitati (militari e/o civili) l'Alto rappresentante può ricoprire il ruolo di controllo politico e strategico delle crisi.

Successivamente, com'è stato fin'ora analizzato, è necessaria un'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza affinché possano essere dispiegate delle Forze – soprattutto qualora operino con coercizione. Allo stesso modo è necessario il *consensus* del governo dello stato in questione affinché possa svolgersi una missione, di qualunque entità, su un determinato territorio. Questo vale sia per l'UE che per il Consiglio in missioni ONU – qualora invece il Consiglio disponga l'autorizzazione all'uso della forza prescindendo dal consenso dello Stato ospite si è in presenza di operazioni di natura coercitiva (*peace-enforcement*).

Fatta questa analisi sulla compenetrazione tra Carta delle Nazioni Unite e il TUE è deducibile il richiamo della Carta al regionalismo come forma di decentramento del sistema di sicurezza collettiva, cui è da collegare l'insieme di competenze date dai Trattati istitutivi di tali organizzazioni regionali. Tra questi trattati “[...] alcuni raffigurano, *prima facie*, un quadro di iniziativa e di ampia autonomia operativa in quello stesso settore. La quale cosa emerge con evidenza – ci sembra – dalle riferite disposizioni del TUE [...]”¹⁰⁶. Questa autonomia è del tutto coerente anche con la previsione di una politica estera europea¹⁰⁷ pur tuttavia, va ribadito, rimanendo conformi alle disposizioni della Carta¹⁰⁸.

Oltre alle operazioni militari comportanti l'utilizzo della forza, di cui si è discusso, è importante sottolineare la cooperazione esistente tra ONU e UE riguardo il coordinamento nella prevenzione di conflitti di breve e lungo periodo. In particolare, soffermandoci sui conflitti di lungo periodo, si ha che, qualora il conflitto violento si configuri quale risultato di un deterioramento graduale, l'efficacia maggiore per una soluzione dello stesso deve riguardare l'utilizzo di strumenti quali politiche di sviluppo e di

¹⁰⁶ CELLAMARE (2015: 32).

¹⁰⁷ Si vedano i riferimenti a riguardo nelle conclusioni del Consiglio affari esteri del 18 maggio 2015 ai par.2, 7, 12; Per approfondimenti CELLAMARE (2015: 33).

¹⁰⁸ Art. 41, par. 1. TUE; Dichiarazione n.13 allegata al TUE.

cooperazione¹⁰⁹. Questo tipo di prevenzione utilizza strumenti che consentano di raggiungere favorevoli condizioni sociali, politiche ed economiche. Lo strumento utilizzato dalle Nazioni Unite a tale scopo è il Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP) che ha l'obiettivo di far fronte a deficit di tipo politico (implementazione della *governance* democratica), economico (riduzione della povertà) e socio-ambientale (prevenzione dei conflitti, ambiente ed energia lotta ad HIV/AIDS). La cooperazione con l'UE, in tale ambito, si è avuta con il *Building an effective partnership with the UN in the field of Development and Humanitarian Affairs*, una comunicazione della Commissione europea del 2001 che promuove obiettivi di questo tipo attraverso l'impegno degli Stati membri nell'impiego di capacità civili in paesi a rischio.

4. La collaborazione europea con il sistema NATO

Con le modifiche in materia di PSDC introdotte dal Trattato di Lisbona (clausole di mutua difesa collettiva; Agenzia di sicurezza europea; comitati specifici; implementazione del ruolo dell'Alto rappresentante per la PSDC; SEAE; istituzione di una presidenza del Consiglio europeo) si è assistito ad un'importante crescita del coordinamento tra i numerosi elementi che proiettano l'UE nelle relazioni internazionali. Oltre che rispetto alla rappresentanza, anche rispetto all'operatività del sistema le varie novità, di cui detto precedentemente, apportano una maggiore capacità di decisione e assunzione di impegni nel sistema europeo. Una figura unica il cui ruolo è definito e chiaro, quale quella dell'Alto rappresentante, può risultare un punto di svolta nella mediazione degli interessi degli Stati al fine di creare maggiore consenso e coesione. Le attività che ricadano sotto una figura istituzionale di così specifica portata comportano, in linea teorica, una certa moderazione da parte degli Stati membri nelle loro velleità e iniziative. Qualora così non dovesse essere – e in realtà la storia, fino ad ora, parrebbe essere questa – non solo gli effetti di un tale atteggiamento dei Ministri degli affari esteri di alcuni Stati membri 'più forti' minerebbero la credibilità delle istituzioni europee che si muovono verso una maggiore coesione, ma minerebbero la stessa operatività dell'organizzazione.

La PSDC ha comportato, in un certo senso, la costruzione di un sistema europeo che sostenga la propria azione esterna attraverso capacità e politiche proprie. Se prima della fine della guerra fredda l'aspetto maggiormente rilevante pareva essere legato ad una necessità di dotazione militare e di tecnologie finalizzate all'attività 'sul campo', con il crollo del muro di

¹⁰⁹ Per approfondimenti vedi nota 9537/1/01 del 7 giugno 2001 del Segretariato alle Delegazioni, *Progetto di programma dell'Unione europea per la prevenzione dei conflitti violenti*, Bruxelles.

Berlino e l'evoluzione del contesto internazionale, il sistema europeo ha sentito la necessità (riscontrabile via via con l'evoluzione dei Trattati stessi) di dotarsi di una base politica di direzione e decisione. Proprio dopo Lisbona, infatti, il complesso sistema di gestione delle crisi ha avuto il suo sviluppo e crescita – si potrebbe anzi dire che la PSDC si è sviluppata proprio di pari passo con i successi raggiunti in ambito di gestione delle crisi (solo dal 2003 al 2008 l'organizzazione ha lanciato ventitré operazioni civili e militari)¹¹⁰. Tutto ciò, si potrebbe affermare a distanza di anni, con l'obiettivo sotteso di rendere il complesso europeo maggiormente autonomo. Tuttavia, è qui ora importante analizzare i rapporti esistenti tra UE e NATO, complesso militare storicamente legato al sistema della difesa europea. Per semplificare, e per rimanere in un ambito circoscritto, non sarà possibile delinearne, attraverso un *excursus* storico, i tipi di rapporti e le collaborazioni avvenute negli anni tra le due organizzazioni. Il punto di partenza dunque sarà riferito alla contemporaneità e allo stato attuale delle politiche europee e delle politiche facenti capo al sistema militare statunitense.

Fino al 2000 non vi erano relazioni formali o accordi tra l'Unione Europea e la NATO. L'UE infatti era supportata, per operazioni militari, dall'UEO, cui si è fatto riferimento in precedenza. Nel 1999, con lo scoppio della crisi nei Balcani, l'Unione europea ha sentito la necessità di sviluppare capacità di gestione autonoma di crisi, per difendersi da conflitti potenzialmente pericolosi per i suoi interessi e per motivi di sicurezza dei suoi confini. Da qui, infatti, l'evoluzione e l'implementazione della PESC e PESD.

Dal 2003, inoltre, la NATO e l'Unione Europea hanno individuato nella lotta contro il terrorismo, la proliferazione delle armi di distruzione di massa, e nell'utilizzo di armi chimiche e batteriologiche la principale e più pericolosa minaccia per la stabilità internazionale e la sicurezza europea. Da qui la collaborazione esistente tra le due organizzazioni – collaborazione flessibile, estendibile ai contesti più ameni in quanto sempre riferiti a minacce alla pace e alla sicurezza. La collaborazione tra l'Unione europea e l'Organizzazione del Trattato Nord Atlantico (NATO) per il mantenimento di pace e sicurezza nella comunità internazionale è disciplinata dagli accordi Berlin plus del 2003. Questi, frutto di concertazioni risalenti alla seconda metà degli anni Novanta, prevedono che l'UE possa operare in missioni di carattere militare ricorrendo agli *asset* dell'organizzazione atlantica: questo è già avvenuto in operazioni del passato, ma in quei contesti la NATO aveva agito prima di un dispiegamento di Forze europee, pacificando situazioni critiche nell'ambito della sicurezza internazionale¹¹¹. In questo senso i contributi europei non sono stati particolarmente incisivi o risolutivi – al massimo conclusivi della soluzione della crisi (*confidence-building* e *peace-building*).

Nello specifico, l'accordo del 2003, elabora quattro punti principali: L'UE ha accesso assicurato alle capacità di pianificazione NATO che

¹¹⁰ GNESOTTO (2011: 32); CHERILLO (2012: 94-97).

¹¹¹ In particolare si vedano le missioni *Concordia* ed *EUFOR Althea* del biennio 2003-2004.

contribuiscano all'elaborazione di piani militari per operazioni condotte dall'UE; L'UE dispone di capacità e assetti comuni NATO da poter utilizzare in operazioni a guida europea; sviluppo di un ventaglio di opzioni di comando europeo per operazioni a guida UE; elaborazione di un sistema di pianificazione di difesa NATO che incorpori la disponibilità di Forze per operazioni a guida UE¹¹².

Analizzando la questione più nello specifico, quando UE e NATO dispiegano le proprie capacità operative sullo stesso territorio, le due organizzazioni tendono a sfruttare le diverse competenze che possiedono rendendole complementari al fine di risolvere una situazione di conflitto. Questo porta a far riflettere su due elementi. Il primo è il fatto che, qualora la comunità europea fosse d'accordo nel condividere tali capacità operative, diverse e complementari, con la NATO, la più grande sfida sarebbe quella di mantenere e rispettare un tale equilibrio di 'complementarietà' senza sovrapporre in modo inefficace¹¹³ il dispiegamento di missioni diverse. Questo determinerebbe solo una sovrapposizione, non sempre efficace, per l'appunto, di funzioni analoghe. Un altro punto di vista, invece, è quello che vorrebbe l'UE un'organizzazione autonoma anche rispetto alle proprie 'politiche militari' (si noti, naturalmente, sempre in un contesto di soluzione dei conflitti). Ciò comporterebbe inevitabilmente investimenti di vario tipo da parte degli Stati membri, di difficile armonizzazione e collocamento in una strategia definita ed univoca, a 'causa' della moderazione con cui gli Stati tendono a concedere prerogative alle istituzioni 'sovranzionali' europee.

Dalla fine della guerra fredda e con la scomparsa del 'nemico culturale' sovietico, oltre che con lo stravolgimento di scenari geo-politici internazionali, la NATO ha cessato di svolgere una funzione cruciale per l'UE. Attualmente, nonostante sia evidente che l'UE non disponga di sufficienti capacità logistiche, strategiche e militari per rendersi autonoma dalla NATO, e considerando la naturale complementarietà tra capacità delle due organizzazioni, gli accordi di *Berlin plus* sembrano dare una spinta al dialogo politico-istituzionale in tal senso, tentando di superare la disomogeneità europea e la mancanza di coordinamento in ambito di politica estera. Ad ogni modo, allo stato attuale, la collaborazione tra le due organizzazioni prosegue, con grandi felicitazioni del Consiglio europeo: risale al 19 giugno 2017 la discussione tra i Ministri degli esteri europei e il Vicesegretario generale della NATO, Rose Gottemoller, sulla base di una relazione congiunta del Segretario NATO e dell'Alto rappresentante sullo stato di avanzamento dei lavori riguardanti la cooperazione tra UE e NATO in materia di condivisione delle informazioni, gestione delle minacce,

¹¹² Per approfondimenti: ALCARO et al. (2009) .

¹¹³ Come è accaduto al largo delle coste somale tra l'operazione europea *Athlanta* e quella NATO *Ocean Shield*. Vedi NAERT (2011: 66 ss.).

collaborazione in materia di comunicazioni strategiche e tattiche operative e, infine, cooperazione marina.

CAPITOLO III: Il caso ucraino: il più recente banco di prova della politica estera europea

1. Rivoluzione ucraina: antefatti e coinvolgimento russo

La crisi ucraina, e conseguente crisi di Crimea, sono due avvenimenti internazionali contemporanei molto rilevanti se si considera che l'UE è un attore direttamente coinvolto, sia rispetto alle cause della crisi, sia rispetto alle conseguenze che si sono venute a configurare nello scacchiere geopolitico: conseguenze che hanno un impatto importante quando si tratta di interessi politici ed economici, oltre che, rispetto alla materia qui trattata, di interessi politico-militari. Come è stato precedentemente detto, il mondo multipolare scaturito dalla fine della guerra fredda, legato ai profondi mutamenti sociali ed economici della contemporaneità, rendono necessaria una certa compenetrazione nelle istanze dei vari Stati, o organizzazioni regionali e politiche, che consentano uno sviluppo pacifico e fruttuoso delle relazioni internazionali nella loro accezione più ampia.

Nel caso più specifico della crisi di cui tratta questo elaborato, le relazioni in ballo sono quelle tra Unione europea, Ucraina, Russia e, in modo indiretto, Stati Uniti. Pare difficile avere un quadro ben definito dell'attuale situazione internazionale dal momento che non si sono avuti sviluppi conclusivi o risolutivi di sorta: ciò che pare assodato è, da una parte, il fatto che l'UE abbia dato prova, durante gli avvenimenti in questione, della sua attuale fragilità in materia di politica estera, dall'altro che la Russia, agendo in modo illegittimo e non rispettando il diritto internazionale, abbia fatto valere le sue istanze creando non poche difficoltà nel mantenimento di relazioni stabili e proficue con l'UE e con lo stato ucraino. La Federazione russa infatti non solo ha palesato una certa capacità di 'stravolgere' i progetti di allargamento dell'influenza politica ed economica europea a Est dei suoi confini, ma anche la sua capacità, prettamente militare, di minare la sicurezza e la stabilità ricercata sin dai primi anni del nuovo secolo da parte dell'UE (tendenzialmente con il sostegno della NATO) nei suoi confini orientali.

La crisi ha inizio con una serie di manifestazioni, avvenute nella città di Kiev, durante la notte del 21 novembre 2013. Le manifestazioni sono state causate dalla sospensione, da parte del governo ucraino, di un accordo di associazione tra l'Ucraina e l'Unione europea, che prevedeva la realizzazione di un'Area Approfondita e Globale di Libero Scambio, denominata DCFTA (Deep and Comprehensive Free Trade Area); questo riguardava l'aspetto prettamente economico e commerciale di un più ampio c.d. Accordo di

associazione¹¹⁴ tra UE e Ucraina che promuovesse l'approfondimento di legami politici, un rafforzamento dei collegamenti economici, appunto, e in ultimo, ma politicamente molto rilevante, il rispetto di valori comuni. L'avvio di tale Accordo commerciale infatti, risalente al 30 marzo 2012, prevedeva la clausola che un tale accordo di associazione sarebbe potuto essere raggiunto solo a condizione che l'Ucraina affrontasse, come sua prerogativa principale, alcune importanti questioni sulla democrazia e sullo stato di diritto, in modo da poter costruire una certa relazione di vicinanza politica con l'UE. Inizialmente l'impegno ucraino fu garantito e fu lo stesso Presidente, Viktor Janukovyč, ad impegnarsi nell'esortare il parlamento ucraino, la Verchovna rada, ad adottare alcune leggi che rispettassero i criteri fissati dell'UE. I negoziati proseguirono, finché nell'agosto 2013 la Russia cambiò le proprie regole doganali sulle importazioni dall'Ucraina, creando delle restrizioni e dando così inizio ad una 'guerra commerciale' con la vicina Ucraina¹¹⁵, spingendo per un suo ripensamento sull'accordo con l'UE. Da qui il 21 novembre 2013 un decreto del governo ucraino che stabiliva la sospensione del negoziato con l'UE: il governo ucraino, in particolare il Presidente Janukovyč, sospendendo i preparativi per la firma a Vilnius dell'accordo, si schierava a favore di una più marcata ripresa delle relazioni economiche con la Russia. I cittadini ucraini fortemente pro-europeisti uniti ad un folto movimento di studenti universitari, riuniti in piazza Maidan (da qui simbolicamente denominata piazza Euromaidan) contestarono la decisione del governo. Da questi movimenti di protesta si ebbe l'esplosione di una serie di rivolte e scontri culminati nell'uso della forza da parte della polizia ucraina nei confronti dei manifestanti. L'*escalation* della repressione da parte delle forze governative della mattina del 30 novembre 2013 ebbe come unico effetto un forte aumento del livello delle proteste. Dal dicembre 2013 al gennaio 2014 manifestazioni e scontri divennero via via più intensi, mentre una mediazione russo-ucraino-europea pareva sempre più difficile da gestire. Il presidente Janukovyč in febbraio venne destituito, si noti anche in modo irregolare¹¹⁶, dal parlamento, e sostituito, inizialmente da Oleksandr Turčynov, presidente e primo ministro *ad interim*, e successivamente da Petro Poroshenko, la cui strategia prospettava un riallacciamento dei rapporti con l'UE, tanto che in effetti l'Accordo di associazione tra UE e Ucraina vide una conclusione con la firma del 27 giugno 2014 – oltre che con la prospettiva Ucraina di entrare a far parte della NATO, rinunciando così allo *status* di paese non allineato.

¹¹⁴ Accordi bilaterali conclusi tra l'UE ed uno Stato non membro che intenda allacciare rapporti di tipo giuridico, economico e commerciale e che intenda quindi conformarsi ai valori e all'*acquis* dell'Unione. L'utilità principale di tali accordi risiede nella preparazione di determinati Stati candidati all'elaborazione di programmi nazionali di recepimento della legislazione e nell'adozione di norme giuridiche di tipo comunitario prima di una eventuale adesione all'UE.

¹¹⁵ Per approfondimenti: TETI et al. (2015); CANTONE, MOSCATELLI (2014)

¹¹⁶ Secondo la legge ucraina, infatti, sarebbe dovuta essere attuata una procedura di *impeachment*:

L'accordo di associazione, inoltre, è entrato in vigore recentemente, il 1 settembre 2017, e sono già molte le disposizioni attuate, tra queste: le misure per la libera circolazione dei cittadini e quelle riguardanti il commercio e la zona di libero scambio.

In contemporanea con la crisi in Ucraina, in particolare dopo i fatti di Euromaidan, nuove e maggiori prospettive di divisioni interne al paese si manifestarono in un contesto di violenza diffusa, già precedente quindi all'annessione della Crimea da parte della Russia. Alla fine del 2014 infatti la crisi in Ucraina aveva provocato già oltre tremila morti e aveva messo in luce la profonda divisione interna al paese: a Est l'Ucraina è caratterizzata da una presenza rilevante di cittadini russofoni mentre l'Ovest del paese vede una maggioranza ucrainofila, filo-occidentale e favorevole ad una annessione all'UE e alla NATO. Il 2 novembre 2013 nella zona ad est dell'Ucraina i filo-russi celebrarono le elezioni nelle regioni di Donetsk e Luhansk: tali elezioni non vennero riconosciute da Kiev, né dall'UE, mentre ebbero il sostegno della Russia. Questo, congiuntamente alle sanzioni economiche contro la Russia, date da UE e USA, portò ad una crescente tensione internazionale, oltre che interna al paese, anche successiva alla conclusione della crisi politico-militare in Crimea. Così in marzo iniziarono ad esserci le prime manifestazioni pro-russe in molte città ucraine, e molte truppe para-militari, russe e ucraine, vennero stanziati in attesa di un *casus belli* che avrebbe messo in condizione la Russia di intervenire nello stato ucraino a protezione dei civili filo-russi, e il governo ucraino, d'altra parte, a difendere il suo territorio nazionale. Sempre in marzo, si tenne in Crimea, penisola facente parte dello stato ucraino ma culturalmente e militarmente¹¹⁷ legata alla Russia, un referendum consultivo sulla riunificazione alla Russia come unità costituente, cui il 96% dei votanti si esprime in modo favorevole.

Analizzando più nello specifico, ripercorrendo sinteticamente gli aspetti salienti del coinvolgimento russo e le implicazioni derivanti da ciò per gli equilibri euro-asiatici, è possibile far risalire la crisi in Crimea già agli scontri che si ebbero in piazza Maidan nel novembre-gennaio 2014 per la fine dei negoziati dell'Accordo tra UE e Ucraina. Fu infatti con l'inizio degli scontri, condotti violentemente, tra cittadini ucraini filo-europeisti e cittadini russofoni, oltre a quelli tenutisi da movimenti politici di estrema destra, che la Federazione russa iniziò a disporre di una serie di esercitazioni della flotta del Mar Nero nella zona della base di Sebastopoli, dispiegando così delle truppe al confine con la Crimea. Cittadini russofoni invasero, il 27 febbraio, il parlamento della Crimea e, nonostante il governo russo negò un suo intervento nel collegare tali individui a membri dell'esercito o delle forze di polizia russe, le tensioni in Ucraina prospettavano di lì a breve uno scontro

¹¹⁷ In base a un accordo siglato nel 1991 e rinnovato fino al 2042, la città di Sebastopoli è ancorata alla flotta della marina militare russa.

armato con la Russia. Il 1° marzo infatti la Russia, con autorizzazione unanime dell'Alta Camera del Parlamento, ricevette il consenso all'uso della forza su territorio ucraino qualora un'emergenza lo avesse richiesto. L'esercito russo, così, invase la Crimea, muovendosi in zone orientali del paese quali Donetsk e Karkihv. L'Unione europea reagì condannando l'azione russa in territorio ucraino e sospendendo negoziati riguardanti i propri accordi commerciali (misure economiche verso un Paese), mettendo in atto un blocco di beni di alcuni cittadini ucraini¹¹⁸ (misure economiche verso persone fisiche) e sospendendo i preparativi per il G8 di Sochi (misure diplomatiche). Con tale azione russa sul territorio e con il risultato positivo del referendum tenuto in Crimea, il 6 marzo il Parlamento crimeano votò l'adesione alla Federazione russa, proclamando ufficialmente l'atto di annessione il 17 marzo.

L'UE, come la NATO, dichiarò di non riconoscere il *referendum* in Crimea in quanto da considerarsi un atto illegale, tenuto in violazione della Costituzione ucraina¹¹⁹ e contrario al diritto internazionale, decidendo così sanzioni (restrizioni del diritto di circolazione; congelamento di beni) verso persone responsabili di azioni che avessero potuto danneggiare o minacciare l'integrità territoriale crimeana. Nel frattempo, il 21 marzo 2014, venne sottoscritto l'Accordo di associazione tra Ucraina e Unione europea nel II titolo dell'Accordo (articoli da 4 a 13) – implementato poi, nella parte economica e commerciale, con l'elezione, in maggio, di Petro Poroshenko, a capo di un governo filo-europeista. Le tensioni continuarono fino al mese di luglio tra negoziati di pace e negoziati per il cessate il fuoco, sui quali non pareva possibile trovare un accordo che contentasse le pretese dei governi russo e ucraino, né che soddisfacessero le istanze europee e statunitensi. Solo in settembre si ebbe una tregua, decisa di comune accordo tra le parti, e l'inizio di missioni umanitarie e di *peacekeeping* (nello specifico *peace-building*) nella zona orientale dell'Ucraina. Tale tregua venne monitorata dall'UE che condannò le inadempienze della Federazione russa nel rispetto delle condizioni negoziate e sanzionando eventuali violazioni in merito.

Allo stato delle osservazioni fatte, riferite alle azioni di Ucraina, Unione europea, Federazione russa e sistema militare USA-NATO si vuole sottolineare l'importanza degli interessi geo-politici degli attori in questione. L'UE, da un lato, persegue una strategia, nel complesso delle sue istituzioni, in politica estera e in politica commerciale, di allargamento verso est dei confini che la circoscrivono. D'altro canto deve utilizzare in modo fruttuoso e ottimale il suo collegamento economico, commerciale ed energetico, nello specifico, con la Federazione russa, evitando contestualmente un distacco

¹¹⁸ Regolamento (UE) del Consiglio del 5 marzo 2014 *concernente misure restrittive nei confronti di talune persone, entità e organismi in considerazione della situazione in Ucraina.*

¹¹⁹ Decisione del Consiglio del 17 marzo 2014 *concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina.*

con le politiche statunitensi. L'Ucraina è uno c.d. stato cuscinetto¹²⁰ e, generalmente, la sorte di questi territori è quella di essere un punto importante di incontro di interessi (interni ed esterni) facenti riferimento a diverse sfere di influenza e diversi livelli di vicinanza culturale, storica ed economica. Il sistema NATO, poi, condivide con l'UE l'opzione di allargamento ad Est, includendo l'Ucraina come *partner* nell'Alleanza atlantica, premendo così sui bordi che legano l'Europa alla Russia – considerando poi, che in Crimea, precisamente nella città di Sebastopoli, vi è la presenza militare russa e che in Ucraina vi è la presenza di più minoranze culturali¹²¹, ma soprattutto di una maggioranza della popolazione russofona. La Federazione russa, infatti, rivendica il suo ruolo di 'collante culturale' oltre che di primario e storico partner economico della vicina Ucraina. Il pericolo strategico maggiore è però dato, per Mosca, dalla possibilità della presenza di batterie di missili NATO lungo il suo confine, data la volontà e le istanze filo-occidentali presenti in Ucraina¹²².

Fin qui è stato dato un breve excursus storico dei fatti e delle posizioni degli attori istituzionali che vi hanno partecipato. Delle motivazioni e delle politiche dell'Unione europea, dei suoi procedimenti e iniziative istituzionali applicati al caso qui preso in esame, verrà trattato nel paragrafo che segue.

2. La risposta europea – soluzioni europee per il mantenimento della pace nella crisi ucraina e le sanzioni alla Russia.

Rimanendo in tema di Politica estera e di difesa comune e di Azione esterna europea, e riprendendo gli elementi analizzati nel precedente capitolo, ossia la capacità di prevenire i conflitti e di gestire le crisi, è il caso di concludere questo elaborato con delle considerazioni specifiche che riguardino il complesso istituzionale dell'Unione europea e le competenze, stabilite dai Trattati, su cui si sono basate le azioni intraprese nel contesto della crisi ucraina e crimeana.

La riunificazione della Crimea con la Federazione russa, sancita da un Trattato di adesione, sottoscritto il 18 marzo a Mosca tra il Presidente Putin e le autorità crimeane, suscitò reazioni largamente negative all'interno della comunità internazionale in quanto un tale atto fu considerato illegale, sia che si faccia riferimento alla Costituzione ucraina, sia rispetto ad un profilo di diritto internazionale. In questo senso, il Consiglio di Sicurezza e

¹²⁰ Terra confinaria tra due grandi aree culturali e politiche. Vedi: SCISO (2014: 80-83).

¹²¹ Sul punto si veda: TETI et al. (2015: 97-108).

¹²² SCISO (2014: 81-83).

l'Assemblea generale delle Nazioni Unite presentarono risoluzioni¹²³ in cui si tentava di far rispettare la sovranità, l'indipendenza, l'unità territoriale e l'integrità dell'Ucraina entro i suoi confini internazionalmente riconosciuti. Il veto contrario della Russia in seno al Consiglio respinse però l'adozione delle risoluzioni in questione.

L'Unione europea, d'altro canto, prese rapidamente posizione contraria all'annessione ucraina.

Il Parlamento europeo si esprime contrariamente alle attività di dispiegamento di forze militari russe in territorio crimeano e nelle zone orientali dell'Ucraina, condannando inoltre l'illegittimità del referendum di marzo.

Il 3 marzo 2014 poi, durante una sessione straordinaria, il Consiglio adottò delle conclusioni con le quali condannava le azioni russe volte a violare la sovranità e l'integrità territoriale del Paese mediante l'uso di atti di aggressione o minaccia dell'uso della forza. L'art. 29 TUE stabilisce che il Consiglio adotti decisioni che definiscono la posizione dell'Unione su determinate questioni di natura geografica o tematica e che gli Stati membri siano tenuti a conformare le proprie politiche nazionali a quelle assunte dall'UE. Inoltre, all'art. 215, par. 2. TFUE è stabilito che: “[Q]uando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato sull'Unione europea lo prevede, il Consiglio può adottare, secondo la procedura di cui al paragrafo 1, misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali”. Rispetto alla procedura cui è fatto riferimento si ha che “[...] il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta congiunta dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione, adotta le misure necessarie. Esso ne informa il Parlamento europeo”¹²⁴. Sulla base di tali articoli vennero adottate decisioni¹²⁵ e regolamenti di esecuzione¹²⁶ che sanzionarono persone ritenute responsabili di azioni che avessero compromesso o minacciato l'integrità territoriale ucraina.

Lo strumento specifico delle sanzioni è considerato “[...] as an important way to maintain and restore international peace and security in accordance

¹²³ Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, 27 marzo 2014, A/RES/68/262 ; risoluzione del Parlamento europeo del 17 aprile 2014 *sulla pressione esercitata dalla Russia sui paesi del Partenariato orientale, in particolare la destabilizzazione dell'Ucraina orientale*.

¹²⁴ Art. 215, par.1. TFUE

¹²⁵ Decisione di esecuzione del Consiglio del 21 marzo 2014, 2014/151/PESC, *che attua la decisione 2014/145/PESC, concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina*.

¹²⁶ Regolamento di esecuzione (UE) N. 284/2014 del Consiglio del 21 marzo 2014 che attua il regolamento (UE) n. 296/2014, *concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina*.

with the principles of the UN Charter and of [the EU] common foreign and security policy. In this context, the Council will work continuously to support the UN and fulfil [...] obligations under the UN Charter¹²⁷.

Tali misure restrittive, si noti, di carattere amministrativo e non penale, possono essere indirizzate contro uno Stato¹²⁸ come anche contro attori non statali¹²⁹ (persone fisiche e giuridiche); la loro configurazione può essere varia: si possono infatti avere misure diplomatiche, misure restrittive individuali, restrizioni alle relazioni economiche e alla cooperazione economica. Per una somministrazione ottimale di tali misure restrittive, è del 2004 un documento in cui il Comitato politico e di sicurezza elaborò una serie di principi¹³⁰ riguardanti le modalità di attuazione e misurazione del loro impatto sui soggetti destinatari. Va contestualmente detto che vi sono degli obblighi da rispettare nell'imposizioni di tali sanzioni: obbligo di motivazione della sanzione; obbligo di rendere noto ai destinatari il motivo della sanzione; obbligo di notifica ai destinatari; obbligo di consentire all'interessato la presentazione di osservazioni dopo la notifica delle misure restrittive.

Ulteriore elemento poi riguarda il diritto di presentare un ricorso di annullamento alla Corte di giustizia dell'UE nei confronti della misura che ha imposto tali sanzioni. Ciò deriva dall'art. 215, par. 1 TFUE che fa riferimento al capitolo V del TUE. Si ha che, nel fare ciò, la Corte di giustizia possiede una giurisdizione di carattere limitato: difatti si limita a verificare che il Consiglio non abbia 'manifestamente ecceduto i limiti della sua discrezione' nell'adottare la sanzione, verifica che la ricostruzione dei fatti che sono alla base della sanzione sia vera (e che i fatti stessi siano sufficienti a giustificare la sanzione) e, inoltre, non mette in discussione l'opportunità di adottare una sanzione da parte del Consiglio.

Va detto che, rimanendo in tema, rispetto alla legittimità delle misure decretate dal Consiglio e di quelle, per altri versi (e non di competenza della Corte di giustizia), del governo statunitense, alla Federazione russa e alla Regione crimeana è da valutare il profilo della loro motivazione e del rispetto del principio di proporzionalità e dei diritti umani, dato che misure repressive vennero attribuite anche ad individui che 'semplicemente' sostennero pubblicamente la presenza russa in Crimea¹³¹.

Ulteriore azione intrapresa dall'UE per la supervisione della situazione in Ucraina fu la EU's Advisory Mission to Ukraine (EUAM), le cui operazioni ebbero inizio nel dicembre 2014. Il mandato di tale missione riguardava il settore della sicurezza militare e sottolineava l'importanza della

¹²⁷ Art. 1 della nota del Consiglio del 7 giugno 2004, *Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions)*.

¹²⁸ Art. 215, par.1. TFUE.

¹²⁹ Art. 215, par.2. TUE.

¹³⁰ Vedi: nota del Consiglio del 7 giugno 2004, *Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions)*.

¹³¹ VILLANI (2014: 3).

distribuzione di competenze tra i vari agenti interessati nel settore, del *communiting policing* e del sostegno all'ordine durante gli eventi di massa, nonché la previsione di indagini penali e gestione delle risorse umane¹³².

Per condurre una breve analisi pratica della crisi in questione, si ha che il punto più critico dell'azione esterna dell'UE, rispetto alla collaborazione con l'Ucraina, è parso essere legato ad una tempistica e ad una modalità di costruzione di tale collaborazione risultata del tutto inefficace: l'identità europea nel Paese, infatti, non risultava, né risulta essere tutt'ora, maggioritaria¹³³; per quanto riguarda le tempistiche, invece, gli entusiasmi dei primi anni 2000 in Europa (anni in cui furono attuati importanti allargamenti a est dell'Unione) fanno riferimento ad un contesto del tutto diverso rispetto a quello in cui l'UE ha agito, negli ultimi anni, nell'ambito dei suoi partenariati. Non sembra errato ritenere che, finché non sarà l'Ucraina stessa a sostenere un legame più proficuo con l'UE, a livello di 'cittadinanza', nella sua accezione più ampia, fatta di condivisione di valori e di iniziative, l'ipotesi di un'accettazione di un'identità europea da parte del popolo ucraino tutto (o la maggior parte di esso) pare essere lontana. Non sembrano comunque esserci, tra i vari Stati partecipanti alla Politica europea di vicinato (PEV) (oggi Partenariato Orientale), esempi di modelli capaci di suscitare un 'effetto valanga' nella regione ucraina¹³⁴.

In realtà, una tra le più promettenti collaborazioni, in questo senso, pareva essere proprio quella ucraino-europea, il cui arresto si è avuto quando il governo ucraino ha deciso di sospendere le trattative dell'Accordo di associazione, al fine di rivedere i propri interessi rispetto al *partner* russo. Le pressioni europee affinché tale partenariato si concludesse a suo favore hanno portato ad una scarsa valutazione di elementi che risultano essere fondamentali quando si parla di accordi di tipo politico, oltre che economico. Tali elementi sono: la divisione culturale e linguistica ucraina, oltre che quella economica¹³⁵. Si potrebbe pensare, inoltre, che la decisione dell'UE di firmare l'Accordo con un governo *ad interim*, formato successivamente la destituzione di Janukovyč, Presidente democraticamente eletto, non sia stata del tutto corretta. Una mossa di questo tipo non ha apportato una stabilizzazione, né ha aperto ad un più ampio e fruttuoso dialogo tra i Paesi; al contrario ha esacerbato le tensioni preesistenti tra Federazione russa e UE¹³⁶ o, nel piccolo, tra cittadini ucraini filo-europeisti e filo-russi.

Trattando l'argomento della prevenzione dei conflitti, in questo specifico conflitto, è bene ricordare le definizioni date precedentemente: la

¹³³ Per approfondimenti: TETI, CARTA (2015: 97 e ss.).

¹³⁴ GIUSTI, PENKOVA (2014: 13).

¹³⁵ La presenza, cioè, di élites economiche ucraine fortemente portate ad una collaborazione con l'UE ed altre, invece, del tutto legate a Mosca.

¹³⁶ S. GIUSTI, PENKOVA (2014: 11).

prevenzione dei conflitti violenti è definibile come l'insieme di strategie e di misure che impediscano un'*escalation* – o realizzazione stessa – di determinate controversie interstatuali. L'obiettivo di una eventuale prevenzione sta nel rafforzare la capacità delle parti di risolvere le dispute in maniera pacifica, considerando le cause che hanno portato all'*escalation* violenta. In questo senso l'UE non sembra abbia risposto in modo adeguato, data la scarsità di misure e iniziative volte a trovare un accordo e un compromesso con la Federazione russa: l'attenzione dell'UE infatti è stata posta prevalentemente, in quanto parte interessata all'Accordo di associazione, su un compromesso con l'Ucraina e sui rapporti sostanzialmente commerciali che sarebbero venuti a crearsi. Questo, se da una parte risolve la disputa per assicurarsi il *partner* economico (e, in questo contesto, politico), dall'altra allontana l'UE, complesso multiforme e diversificato di interessi, nonostante l'auspicabile coerenza d'azione esterna, dalle istanze russe. La Federazione russa costituisce, infatti, un altro *partner* economico strategicamente importante, in particolare rispetto ai rifornimenti energetici. Se la prevenzione dei conflitti mira a rafforzare le parti nella risoluzione degli stessi, è evidente che la presa di posizione europea verso una sola parte di quelle coinvolte, per di più sotto incitamento statunitense rispetto alla questione delle sanzioni alla Federazione russa, non agisce realmente da deterrente per un'*escalation* delle tensioni tra le parti in causa. L'evidente inefficacia nell'attuazione di una prevenzione del conflitto, messa in atto dagli attori internazionali di cui si tratta, ha comportato, oltre che una mancata soluzione della questione, anche una certa difficoltà nel dispiegamento di forze di *peace-keeping* (nelle varie declinazioni di cui si è parlato) – che è un elemento importante per la protezione della popolazione civile durante un conflitto armato qual è stato quello in Ucraina. Com'è stato detto, affinché tali operazioni possano essere dispiegate su un territorio, è necessario il *consensus* del governo di quel territorio: tale *consensus* non è stato concesso, dalla Federazione russa, in territorio crimeano, né alle Nazioni Unite né all'UE, ma unicamente all'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE)¹³⁷, il cui Segretario generale, Lamberto Zannier, ha espresso rammarico rispetto alla scarsa efficacia delle misure europee¹³⁸. Questo, si capisce, data la 'miopia' delle istituzioni predisposte rispetto al conflitto, dato anche il fatto che le istituzioni europee hanno agito in un contesto di emergenza e non di attento sviluppo di una strategia che prevenisse il conflitto.

¹³⁷ L'OSCE ha promosso e facilitato il sostegno di esperti internazionali di esperti in materia di mediazione sull'agenda di riforma nelle comunità colpite da conflitti a Donetsk, Kramatorsk, Luhansk e Mariupol. Gli argomenti trattati hanno riguardato l'istruzione, il decentramento, il rapporto tra autorità locali e comunità, la sicurezza durante l'attraversamento della linea di contatto, l'integrazione di persone sfollate e così via. La missione di monitoraggio speciale dell'OSCE è altresì tenuta a facilitare il dialogo sul posto per ridurre le tensioni, ma la sua attenzione rimane sul monitoraggio della situazione di sicurezza e delle violazioni del cessate il fuoco.

Precedentemente si è fatto accenno alla questione della c.d. prevenzione strutturale: questa muove dal presupposto fondamentale che, per una reale prevenzione dei conflitti, vada valutato attentamente tutto un sistema di elementi culturali, sociali ed economici facenti capo alla popolazione di un determinato territorio a rischio conflitto, che si configurano quali cause del conflitto stesso. Non è certamente una novità, infatti, che in territorio ucraino, come anche in altri Stati ex-sovietici (o comunque storicamente influenzati dalla Federazione russa), vi siano, all'interno della popolazione, forti divisioni etnico-culturali. Un esempio calzante ed attuale è quello della Transnistria, Stato *de facto* indipendente, riconosciuto solo dalla Russia e che, per l'appunto, non gode del riconoscimento di nessun altro Stato membro delle Nazioni Unite. Ancora, altro contemporaneo esempio, esplicativo della difficoltà internazionale nel riconoscere e prevenire potenziali situazioni di conflitto legate a divisioni etnico-culturali interne al Paese, è il caso della guerra russo-georgiana del 2008. Tale conflitto, scoppiato in seguito alla volontà della regione sud-osseta di essere indipendente dalla Georgia e di sviluppare un maggiore collegamento con la Federazione russa, presenta similitudini con il caso ucraino qui preso in esame, considerando la contrapposizione che venne a crearsi, anche in quel contesto, tra filo-occidentali (o filo-europeisti) e filo-russi.

In sintesi, il fenomeno della crisi ucraina (e, relativamente, di quella crimeana) era prevedibile – oltre che prevenibile attraverso lo sviluppo di migliori politiche europee nel quadro del Partenariato orientale.

Ciò detto, è tuttavia innegabile l'illegittimità delle azioni condotte in territorio crimeano: l'argomento principale addotto dalla Russia e dalla Crimea è quello del diritto di autodeterminazione dei popoli, ma tale principio "[...] alla luce delle pertinenti risoluzioni delle Nazioni Unite e della prassi corrispondente, si identifica in un diritto all'indipendenza o altro status liberamente scelto dal popolo solo nei casi dei popoli coloniali e dei popoli privati con la forza del proprio diritto all'autodeterminazione, in particolare quelli sottoposti a regimi razzisti o ad altre forme di dominazione straniera"¹³⁹. Ciò significa che, al di fuori delle ipotesi qui delineate, non vi sia un diritto all'indipendenza (o, in questo caso, all'integrazione in un altro Stato) di minoranze etniche o di differente natura, la cui tutela è ascrivibile nel più ampio quadro della protezione internazionale dei diritti umani. E' su questo aspetto infatti, parlando ora di operazioni di *peacekeeping* promosse dall'UE, che si è fatto riferimento al momento dei negoziati per una tregua tra Russia e Ucraina. Alla necessità cioè che tanto l'UE quanto le Nazioni Unite si mobilitassero per garantire aiuti umanitari e missioni atte a salvaguardare i civili coinvolti negli scontri. Una volta eletto il Presidente Petro Poroshenko, l'Ucraina spinse per un più importante coinvolgimento europeo nella mediazione e nel controllo della tregua raggiunta con la

¹³⁹ VILLANI (2014: 2).

Russia. Il protocollo di Minsk del 5 settembre 2015 costituì l'accordo definitivo che sancì, formalmente, la fine della guerra all'Ucraina orientale¹⁴⁰. Tale accordo, tuttavia, non venne rispettato integralmente.

Nonostante ciò, l'accordo di Minsk pose le basi per una operatività, a livello internazionale, nel dispiegamento di Forze di pace e, in particolare, operazioni civili e di monitoraggio della tregua. Parlando infatti degli aiuti elargiti dall'UE in Ucraina, durante il periodo 2014-2017, si parla di un'assistenza finanziaria di circa quattrocento milioni di euro in aiuti umanitari e di soccorso. Assistenza materiale, attraverso il dispiegamento di operazioni civili in Ucraina, è stata assicurata dal Meccanismo di protezione civile europeo, in collaborazione con gli Stati membri secondo un principio di sussidiarietà. Tale meccanismo opera sotto il controllo della direzione per gli Aiuti umanitari e la protezione civile della Commissione europea (ECHO), convogliata da operazioni e agenzie partner dell'Unione che lavorano sul campo (OI, ONG, agenzie ONU, la società della Croce Rossa) oltre che da volontari privati.

La Commissione europea poi, che ha stanziato 88.1 milioni di euro in prestazioni di assistenza agisce, in situazioni di questo genere, sulla base del diritto internazionale umanitario e sulla base dei principi di umanità, neutralità, imparzialità ed indipendenza. Ciò implica un impegno della Commissione nell'occuparsi di prestare assistenza umanitaria alle comunità maggiormente vulnerabili a causa di conflitti generati da diversità etniche o da diverso background politico e religioso.

La complessità della situazione nella zona orientale dell'Ucraina e del contesto giuridico e politico in cui gli avvenimenti si sono svolti hanno consentito quindi solo in parte il dispiegamento di forze di *peace-making* e *peace-building*¹⁴¹. L'ambito di maggiore intervento, e probabilmente quello su cui si sarebbe potuto investire maggiormente, ha riguardato l'avvicinamento diplomatico tra le parti in conflitto: se nella crisi di Euromaidan l'Unione europea ricopriva un ruolo di attore principale nel conflitto sorto tra filo-europeisti e la popolazione russofona, nella successiva crisi in Crimea questa ha ricoperto un ruolo più marginale, trattandosi di un conflitto prevalentemente interno allo stato ucraino. In questo senso una maggiore presenza diplomatica e di rappresentanza delle istanze europee

¹⁴⁰ Gli accordi di Minsk prevedevano, tra i vari punti, il ritiro di tutte le armi pesanti, la fine dei combattimenti e l'introduzione di una nuova Costituzione entro la fine del 2015 che garantisse maggiori autonomie alle regioni controllate dai separatisti. Inoltre, data l'inefficacia delle misure prese alla realizzazione di tali punti chiave, venne definita la realizzazione di alcune 'aree di disimpegno' (zone dalle quali le forze armate delle due fazioni avrebbero dovuto lasciare uno spazio libero di almeno due chilometri per due) controllato da un dipartimento OSCE, che si occupasse di monitorare la situazione e permettesse alle popolazioni di attraversare in sicurezza le zone più a rischio.

¹⁴¹ Difatti, nell'Ucraina orientale, continuano ad esistere ancora la Repubblica Popolare di Luhansk e quella di Donetsk, entità a riconoscimento limitato, proclamate il 28 e il 7 aprile 2014 dai ribelli filo-russi.

sarebbe potuta essere ricoperta dall'Unione, anche al fine di mantenere dei migliori rapporti, riconducibili ad azioni di *peace-building*, con lo Stato *partner*.

Tra le più recenti iniziative istituzionali, volte ad assicurare un collegamento stabile e un monitoraggio della situazione nel Paese, ancora conflittuale, si ha il Vertice del 12 e 13 luglio 2017 svoltosi a Kiev, durante il quale i *leader* europei e ucraini hanno discusso di processi di riforma interna allo Stato candidato, dei modi per poter massimizzare i rapporti in vista dell'attuazione dell'Accordo di associazione¹⁴², oltre che della situazione in Crimea e a Sebastopoli. Durante tale Vertice l'UE è stata rappresentata dal Presidente del Consiglio europeo e dal Presidente della Commissione e l'Ucraina dal Presidente eletto Petro Poroshenko. La discussione riguardo il conflitto armato ha analizzato vari punti: nello specifico è stato ribadito l'appoggio alla sovranità territoriale ucraina e così anche alla politica di non riconoscimento per l'annessione crimeana da parte russa e la sollecitazione, diretta alla Federazione russa, per il rispetto degli accordi di Minsk. Inoltre, durante il Vertice, sono state prorogate per un periodo di sei mesi le sanzioni economiche alla Russia.

La problematicità e la scarsa efficacia della politica europea, nel conflitto ucraino, è riscontrabile nel fatto che l'UE, allo stato attuale, è divisa tra diverse necessità che collidono: da una parte la necessità di mantenere dei rapporti pacifici e di dialogo con la Federazione Russa. E' questo infatti uno dei maggiori Paesi (il terzo maggiore *partner* commerciale) con cui l'UE detiene importanti rapporti economici, soprattutto rispetto ai rifornimenti energetici. Dall'altro, l'Unione agisce in modo da far rispettare il diritto ucraino all'integrità territoriale attraverso lo strumento delle sanzioni. E' proprio su questo punto che la comunità internazionale e, nello specifico, quella europea è divisa: si dibatte cioè su che tipo di efficacia tali misure possano effettivamente avere sulla Russia. Si potrebbe pensare che queste non siano degli incentivi adeguati affinché questa si impegni nel rispettare integralmente gli accordi di Minsk e nel rivedere le sue velleità sulla Crimea. Sul punto, molti autori sono inoltre d'accordo nell'affermare che eventuali sanzioni economiche apportino delle distorsioni nell'economia di mercato¹⁴³. Ad una presa di posizione, rispetto alla decisione di imporre tali sanzioni, ha inoltre contribuito un forte incitamento statunitense, affinché l'UE si attenesse ad una c.d. *hard policy* nei confronti della Federazione russa. Com'è stato analizzato nel precedente capitolo, parlando della collaborazione militare con la NATO, l'UE agisce sotto una sfera di forte penetrazione con le politiche statunitensi in materia di sicurezza e difesa. In materia di prevenzione dei conflitti e gestione delle crisi, l'atteggiamento

¹⁴² Entrato in vigore il 1° Settembre 2017.

¹⁴³ Sul punto: S.n (2015: 27) *L'Italia e le sanzioni. Quando la geopolitica si scontra con i mercati* in *Convegno internazionale della Fondazione Farefuturo*, Roma.]

statunitense e, più moderatamente, quello europeo non sembrano rientrare in un quadro di mediazione e collaborazione, ma sembrano anzi alimentare una condizione di tensione tra i Paesi in questione, anche dal momento che la Federazione russa non sembra riconoscere tali politiche sanzionatorie quali deterrenti delle sue velleità sulla Crimea e su Sebastopoli.

Potrebbe essere, d'altro canto, che gli interessi statunitensi e quelli europei, nei confronti della Russia, non siano proprio gli stessi; le politiche con cui UE e USA affrontano la questione del conflitto ucraino potrebbero (o dovrebbero) dunque differenziarsi. Allo stesso modo, gli interessi tra gli stessi Stati membri dell'UE non coincidono in relazione ad una compattezza di giudizio sull'imposizione (o proroga) delle sanzioni alla Russia. Paesi che intrattengono con la Russia importanti relazioni economiche in settori strategici come quello dell'energia – Italia, Francia e Germania – hanno un ovvio atteggiamento di condanna verso il *revanchismo* russo, ma allo stesso tempo tentano di non esacerbare la tensione ed isolare eccessivamente la Russia¹⁴⁴. Lo stesso vale per attori privati quali banche, aziende energetiche o studi legali che premono affinché l'UE non leda i loro interessi specifici¹⁴⁵.

Il punto, per concludere, non è evitare di condannare le azioni russe in territorio ucraino (evidentemente contrarie al diritto di integrità territoriale ucraino e al divieto della minaccia dell'uso della forza armata), ma riflettere, *in primis* sulla complessità di situazioni conflittuali come queste, legate ad elementi identitari o etnici rilevanti, che prospettano divisioni culturali e, talvolta, territoriali – soprattutto alla luce della cadenza con cui tali tipologie di conflitti si verificano nel mondo contemporaneo. In secondo luogo è bene riflettere su quanto sia complesso equilibrare una politica (e nello specifico, quella estera, ricca di elementi che comprendono ambiti tra loro diversificati e tutti di grande importanza per uno Stato e per il suo governo) con gli strumenti giuridici, politici ed economici pertinenti – senza che questi minino gli interessi specifici degli Stati, pur nel rispetto del diritto internazionale e umanitario.

Date queste premesse, applicare una diversa strategia agirebbe, probabilmente, in modo da assicurare una maggiore efficacia nella soluzione del conflitto, non solo al fine di moderare le velleità russe sul territorio ucraino, ma anche al fine di gestire in modo pacifico e fruttuoso le relazioni economiche e commerciali vigenti tra UE, Ucraina e Russia¹⁴⁶.

¹⁴⁴ S. GIUSTI, PENKOVA (2014: 11).

¹⁴⁵ *Ibidem*

¹⁴⁶ Si noti, inoltre, l'importanza ricoperta dal Nord Stream 2, il gasdotto che attraversa il Mar Baltico e collega la Russia con l'Europa per il rifornimento di gas. Questo e il settore agro-alimentare sono quelli più a rischio qualora una mediazione tra Russia ed Europa risulti inefficace.

Conclusioni

Considerazioni generali sul ruolo dell'UE nel contesto internazionale.

La posizione europea rispetto alla crisi di Euromaidan è evidentemente 'faziosa', interessata: per questo non è possibile parlare dell'UE come di un attore neutrale (e mediatore) in un contesto, per altro semplicistico, di preferenza o per la fazione occidentale ed europea o per la fazione filo-russa: ciò non esclude la possibilità e la capacità di provvedere e supportare il processo di pace attraverso operazioni di *peace-building*, ovvero la possibilità che l'UE sostenga l'Ucraina in un processo politico di riforme governative, di sviluppo economico, assistenza all'industria e che integri il paese nel mercato europeo. Questi processi, che appaiono argomenti lontani da quello del conflitto armato, specialmente quello scoppiato nella zona orientale del Paese, sorto in seguito alle proteste di Euromaidan, sono in realtà elementi da tenere in forte considerazione. Dal momento che l'Ucraina fa parte del sistema di Partenariato orientale europeo, sarebbe utile non solo contribuire al suo sviluppo in termini economici e commerciali, ma anche e soprattutto politici (riforme istituzionali, implementazione di valori democratici e dello stato di diritto e via dicendo), avvicinando così le parti e alleggerendo in modo 'naturale' la dicotomia Europa-Russia che costituisce il principale punto di scontro tra cittadini di diversa provenienza culturale e minoranze etnico-linguistiche presenti in Ucraina. In questo senso, quindi, sembra necessaria l'implementazione di misure di tipo diplomatico, in particolare, e di strumenti di mediazione maggiormente efficaci.

Nonostante l'art. 43 TUE preveda una natura chiaramente intergovernativa della materia della PSDC dell'Unione, gli studiosi tendono ad considerare l'Unione europea come un attore di sicurezza distinto, che possiede una propria strategia globale in quanto, non raramente, si trova ad essere direttamente coinvolto negli sforzi per la costruzione della pace nel mondo e non solo tra i suoi confini. L'UE, in questa accezione, possiede un approccio globale alla gestione di crisi esterne; tale approccio unisce le capacità civili e militari e porta ad una condivisione di responsabilità tra l'organizzazione e i suoi Stati membri.

E' possibile, a questo punto, sviluppare delle conclusioni, più generali, sul ruolo che le istituzioni europee prevedono per il futuro dell'Unione analizzando la strategia globale per la PSDC, documento del Consiglio dell'UE, destinato alle delegazioni europee, del giugno 2016¹⁴⁷. La strategia in questione pone tra gli obiettivi la promozione di pace e sicurezza per cittadini e territori europei; prosperità nella crescita e nell'occupazione; resilienza delle democrazie e dei valori che ne informano lo sviluppo;

¹⁴⁷ Nota del Consiglio del 28 giugno 2016, *Una strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea*.

promozione di un ordine mondiale fondato su regole facendo del multiculturalismo il principio cardine.

Tra le priorità figura la sicurezza dell'Unione alla luce delle contemporanee minacce terroristiche, minacce ibride, cambiamenti climatici e insicurezza energetica: a tal fine il progetto è quello di rafforzare il piano della sicurezza e della difesa nel pieno rispetto dei diritti umani e dello stato di diritto. In materia di sicurezza e difesa collettiva, si nota nel documento il riferimento al sistema militare e delle tecnologie NATO per gli Stati che siano membri di entrambe le organizzazioni – senza però pregiudicare la cooperazione con Stati non membri dell'Alleanza. Anche alla luce di quanto detto nel paragrafo riguardante gli attuali rapporti tra UE e NATO, è ribadito il concetto di complementarità dell'azione ma in un'ottica di rafforzamento delle capacità europee. Questo è valido sia che si faccia riferimento ad una autonomia concreta delle istituzioni dall'Alleanza atlantica, sia che si tratti di un contributo europeo più credibile, affinché l'UE ricopra quell'importante ruolo di mediatore, oltre che di attore principale, all'interno della comunità internazionale in materia di difesa. Questi, tra gli altri, sembrano i punti salienti, e oggi molto attuali, all'interno dei dibattiti riguardanti il futuro dell'Unione. Presupposti fondamentali a tal fine sono l'investimento continuo in sviluppo di tecnologie nel campo della difesa e della cooperazione multinazionale e il dispiegamento del potenziale dell'Agenzia europea per la difesa.

Altro elemento importante, legato contestualmente ai rapporti con l'Ucraina, è quello della sicurezza energetica: nello specifico della strategia, l'UE punterà a diversificare le sue fonti energetiche, soprattutto nel settore del gas, rafforzando rotte e relazioni con paesi fornitori e produttori di energia. Tuttavia, come si legge nel documento “[...] accordi vincolanti in materia di infrastrutture con paesi terzi possono avere effetti diversificati sulla sicurezza dell'approvvigionamento all'interno dell'Unione o ostacolare il funzionamento del mercato interno dell'energia. Pertanto, tali accordi devono essere trasparenti e tutte le nuove infrastrutture devono essere pienamente conformi alla normativa UE applicabile, compreso il terzo pacchetto energia”. Stando ai dati di una comunicazione¹⁴⁸ del 2015 della Commissione, l'UE importa il 53% del proprio fabbisogno energetico, il cui costo annuale è di circa 400 miliardi di euro e si colloca al primo posto nel mondo per importazione di energia. A tal proposito il documento cita l'importanza dell'Ucraina quale *partner* strategico: “[S]i presterà particolare attenzione al potenziamento del partenariato strategico con l'Ucraina nel settore dell'energia. Ciò consentirà di affrontare questioni legate al ruolo fondamentale dell'Ucraina come paese di transito e alle riforme del mercato

¹⁴⁸Comunicazione della Commissione del 25 febbraio 2015, *Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici*.

dell'energia ucraino, quali il potenziamento della rete di distribuzione del gas, l'istituzione di un quadro normativo appropriato per il mercato dell'energia elettrica e il miglioramento dell'efficienza energetica in Ucraina per ridurre la sua dipendenza dalle importazioni di energia¹⁴⁹.

Rispetto poi alle comunicazioni strategiche, l'UE rafforzerà la sua diplomazia pubblica integrandola in settori diversi, in modo da collegare la politica estera dell'UE con i cittadini, oltre che per comunicare meglio con i partner del settore.

Infine, concludendo, viene analizzata la questione della pace preventiva. Come è noto da tempo, e com'è stato specificato in questo elaborato, la prevenzione dei conflitti è più efficace della gestione delle crisi. La strategia europea è quindi quella di raddoppiare gli sforzi di prevenzione, monitoraggio delle cause, delle violazioni dei diritti umani, delle disuguaglianze e un controllo delle pressioni sulle risorse e i cambiamenti climatici. Rispetto a ciò l'UE si propone di reagire rapidamente e responsabilmente di fronte a potenziali conflitti – soprattutto per ostacolare l'attuale problema del terrorismo – e di impegnarsi nel dispiegare capacità da investire nel consolidamento dei cessate il fuoco locali e nella gestione di situazioni che possano avere ricadute in termini di sicurezza¹⁵⁰.

Il punto centrale dell'elaborato è stato, dunque, quello di approfondire l'aspetto della politica estera europea, le sue istituzioni e capacità, analizzando concretamente un controverso e ancora attuale caso di studio. Allo stesso tempo, l'obiettivo è stato quello di mettere in luce il contemporaneo dibattito riguardante il ruolo e l'evoluzione di importanti prerogative europee – quelle militari e della sicurezza, nello specifico, ma anche quelle della politica estera *latu sensu* – ancora oscillanti tra un contesto istituzionale intergovernativo ed uno maggiormente 'sovranzionale' (e, se si vuole, onnicomprensivo).

Per concludere, nonostante gli elementi presi in considerazione nei precedenti paragrafi siano quelli maggiormente rilevanti in un'ottica di partenariato europeo-ucraino, il caso di studio qui preso in esame non può essere valutato e considerato in modo esaustivo. Questo, infatti, è un fenomeno ancora in evoluzione, inconcluso e ricco di elementi, altrettanto significativi, non del tutto riconducibili ai soli rapporti con le istituzioni europee e al complesso giuridico cui queste sottendono, ma legati, come in ogni conflitto, ad un contesto maggiormente internazionale. Certamente, però, l'ambito PSDC e quello dell'azione esterna dell'UE sono direttamente legati allo svolgersi degli eventi in Ucraina e alle azioni intraprese, in risposta, dall'Unione. La compenetrazione di questo Paese con iniziative commerciali e politiche europee rendono necessario un ruolo dell'Unione che si configuri quale autonomo, affinché difenda i suoi specifici interessi e

¹⁴⁹ *Ivi*, pag. 7.

¹⁵⁰ *Ibidem*.

sia capace di risolvere le tensioni che minacciano la sua stabilità. Pare dunque che la dottrina del mantenimento della pace e della prevenzione dei conflitti sia ancora, in qualche misura, lontana da un'applicazione ottimale – per lo meno rispetto alle capacità, cui è stato fatto inizialmente riferimento, istituite *de iure* dai Trattati europei cui si è fatto riferimento. Quel che è certo è che la crisi ucraina è un fenomeno internazionale interessante, in quanto luogo di incontro di diversi complessi istituzionali, istanze e capacità operative e, alla luce dell'evoluzione dei Trattati (da Maastricht a Lisbona) in materia PSDC, un banco di prova delle capacità europee di gestione delle crisi e prevenzione dei conflitti.

Monografie

CANTONE, MOSCATELLI (2014), *Ucraina. Anatomia di un terremoto*, Firenze.

CELLAMARE (2015), *Le operazioni di peacekeeping delle organizzazioni regionali*, Bari.

CLEMENTI (2004) *L'Europa e il mondo. La politica estera, di sicurezza e di difesa europea*, Bologna.

DEL COCO, PISTOIA (2014) *Stranieri e giustizia penale. Problemi di perseguibilità e di garanzie nella normativa nazionale ed europea*, Bari.

FABBRINI (2017), *Sdoppiamento: una prospettiva nuova per l'Europa*, Bari.

GRADILONE et al. (2014), *La politica estera dell'unione europea, inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Torino.

HILL, SMITH (2011), *Coherence, in International Relations and the European Union*, Oxford.

LANG, MARIANI (2014), *La politica estera dell'Unione europea*, Torino.

NAERT (2010), *Innternational Las Aspects of the EU's Security and Defence Policy, with a Particoular Focus on the Law of Armed Conflict and Human Rights*, Antwerp.

RONZITTI (2001), *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, III ed.

RONZITTI (2005), *Le forze di pace dell'Unione europea*, Torino.

SCISO, *La crisi ucraina e i problemi di sicurezza in Europa*, Roma.

TETI et al. (2015), *Attacco all'Ucraina*, Roma.

Contributi reperibili *online*

ALCARO et al. (2009) *La NATO e la difesa europea: sviluppi recenti, scenari e ruolo dell'Italia* in *Istituto affari internazionali*, reperibile *online*.

BALFOUR, GRECO (2002) *Il ruolo internazionale dell'Unione Europea*, in *CEMIS*, reperibile *online*.

BINDI, D'AMBROSIO (2005) *Il futuro dell'Europa: storia, funzionamento e retroscena dell'Unione europea*, in *CADMUS*, reperibile *online*.

BRIASCO (2008) *I temi della PESC e della PESD all'interno del Trattato di Lisbona*, Servizio affari internazionali in *Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea*, Senato della repubblica, reperibile *online*.

CHERILLO (2012) *I rapporti tra Unione europea e la Nato* in *Università degli studi di Napoli Federco II*, reperibile *online*.

COMELLI, PIROZZI (2007) *La cooperazione tra l'Unione europea e la NATO* in *Istituto affari internazionali*, reperibile *online*.

DI CAMILLO (2009) *Politica europea di sicurezza e di difesa: elementi* in *Istituto affari internazionali*, reperibile *online*.

DI CAMILLO, MIRANDA (2012), *L'Unione europea e la politica di sicurezza e di difesa comune: elementi* in *Istituto affari internazionali*, reperibile *online*.

EHRHART (2002) *What model for CFSP?* in *Chaillot Paper*, reperibile *online*.

GIANFRANCESCO (2011) *La politica estera e di sicurezza europea prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in *Quaderni costituzionali*, reperibile *online*.

GIUSTI, PENKOVA (2014) *Quali scenari per la crisi in Ucraina?* in *Istituto per gli Studi di Politica Internazionale*, reperibile *online*.

GNESOTTO (2011) *La nécessité de 'Europe strategique* in A. DE VASCONCELOS (a cura di) *Quelle défense européenne en 2020?* in *ISS*, reperibile *online*.

KEOHANE, BLOMMESTIJN (2009) *Strenght in numbers? Comparing EU military capabilities in 2009 with 1999* in *EU Institute for Security Studies*, reperibile online.

MAJOR, MOELLING (2010), *Le capacità militari dell'UE – alcune forze, ma non ancora un esercito europeo* in GRECO et al. (a cura di), *L'Unione europea e la gestione delle crisi: istituzioni e capacità* in *Istituto affari internazionali*, reperibile online.

MATARAZZO (2012) *La Politica estera e di sicurezza comune dell'Ue e il Trattato di Lisbona. Profili storici, politici e istituzionali*, in *Sapienza Università di Roma*, reperibile online.

NAERT (2011) *Legal Apects of EU Military Operations* in *JIP*, reperibile online.

VILLANI (2014) *L'Unione europea e le Nazioni Unite di fronte alla crisi di Crimea*, reperibile online.

Executive Summary

In its first part, this paper developed an analysis of the European Union's foreign policy, with particular reference to the matter to its timely development within institutions, which were and still be directly responsible for carrying out the competences conferred by the Treaties. In particular, it was useful to analyze those developments implemented by two Treaties which appeared as most relevant for the topic – but as well for all the Community matters – which were the Maastricht Treaty of 1992/1993 and the Lisbon Treaty of 2007/2009. Despite the past initiatives, which forecast was the creation of a common European foreign policy, the Maastricht Treaty had a 'twin-track' approach. It was innovative because it set up such important prerogatives, that were linked to several different but unifying aspects: democratic enlargement, implementation of attributions to the European community, the establishment of an economic and monetary union (EMU) and the development of a social dimension of the community. Moreover it set the establishment of the three pillars, EC (and no longer EEC - without the adjective 'economic'), CFSP and JHA. The first pillar, of a Community nature, led to a 'supranational' and, for many aspects, more homogenous and common European project. Instead, the other two pillars, based on an intergovernmental nature, maintained the State's prerogatives on matters of more difficult harmonization such as those of Justice and Home Affairs (JHA) and Foreign Policy (PESC). In this sense the Treaty was 'dual'. The analysis carried out in this paper highlights the need, in the past years, for an evolution of the Treaties and also for other European initiatives. This, with the purpose of strengthen the efficiency of the European Community, before, and after the Union, to face the problem of a definition of foreign and security policy and common defense policy. This need was due to the lack of expertise of the European structure in dealing with humanitarian crises, managing international conflicts and playing a relevant role into the 'life of international relations'. In addition, the EU's progressive enlargement to the countries in the south-east of its geographical boundaries made it necessary to review the previous Treaties, and so the powers assigned to the concerned bodies. Speaking about Common Foreign and Security Policy (CFSP), it is an area that just saw a 'relative' evolution, in the sense that intergovernmental instances remained the cornerstones of the European integration process with the Maastricht Treaty. Within this framework, a common European defense was, anyway, relatively developed and it gradually integrated common

capabilities, strategies and objectives. Temporally, the last definition of this specific subject was given by the Lisbon Treaty, which set up the EU for how it is now configured, outlining key players (Council, European Council and High Representative for Foreign Affairs and security) and 'secondary' ones (Parliament, the Commission and the Court of Justice). As well, the Treaty specified the type of adoptable acts, qualified as non-legislative acts, whose adoption is linked to qualified majority or unanimity, depending on the subject matter. Speaking about defense, CDSP has, in a sense, meant building a European system that supports its external action through its own capabilities and policies. If before the end of the Cold War the most important aspect seemed to be linked to the need for military equipment and technology, with the scope of fielding activities, after the collapse of the Berlin Wall things changed. With the evolution of the international context, the European system felt the necessity (which can be seen from the evolution of the Treaties themselves) to have a political and decision-making basis. Thus, specifically with the Lisbon Treaty, the complex crisis management system had its development and growth. So, the CDSP developed in line with the necessity of achieving successes in crisis management. This, it could be said after years, with the underlying objective of making the European complex more autonomous. It is clear that Member States, as bearers of strategic and political interests, and bearers of different economic, military and civilian capacities, had and still have greater difficulty in reaching common positions. Moreover, their position must ensure the respect of principle of coherence (consistency) of the EU's external action. From here, in view of the latest international changes and developments (Brexit, anti-Euro-peoples, migration crises, terrorism and international tensions), there is a need for a gradual and efficient development of an European foreign policy.

Secondly, another important element, which was analyzed on objectives, prerogatives and principles, it was the tool we could call the 'operating arm of the High Representative', which is the EEAS, a 'diplomatic body' set up by the Treaty of Lisbon, in order to make European instances operational in the sector of external action. This includes a multiplicity of elements that can not be linked solely to the foreign security or defense policy, but it seems to be pertinent to a variety of diversified matters. For this reason it could be right saying that these areas are all inclusive of elements that have some 'external' (or extra-European) relevance, because they include important elements for the global system as a whole. One of these elements is the area of conflict prevention or, more generally, the maintaining

peace system. This one works when such conflicts are realized and envisage the use of armed force, coercion and, in general, abuse of power against human rights of the affected populations. In this regard, a further element which is developed in this paper is the peacekeeping matter in its various declinations and purposes, which includes peacemaking, peace-enforcement and peace-building measures. Those ones depend on the nature of the conflict and on the objectives that, a regional organization (as it is configured European Union), is intended to realize in deploying its forces and operational capabilities. Peacekeeping concept is instantly linked to foreign policy elements in both senses of maintaining a sphere of influence in a specific geographic area, as well as helping crisis management, supporting skills and capabilities through civilian and military assets. These elements can be realized in the broader context of respect for international law and for the standards set by the United Nations Charter. In fact, it is under the control of the Security Council that permissions and ways of deploying operations – European ones and not – must find their realization.

Referring again to a system of defense, in this specific case of the EU defense policy, many EU Member States, as it is well known, are also members of NATO, and not least the EU itself is linked to NATO through the Berlin Plus agreement of 2003. Four main points are relevant: EU has access to NATO planning capabilities contributing to the development of military plans for EU-led operations; EU has common NATO capabilities and facilities to be able to use in European-led operations; developing a range of European command-line options for EU-led operations; elaboration of a NATO defense planning system that incorporates the availability of forces for EU-led operations. Behind this purely 'logistical' cooperation there is a clear political co-operation, which, on the one hand, assures stability and security in Europe, in the subjects of security and defence policy, and from the other, it links the event to a consensus of the US military organization for UE to use its logistic and operational efficient system for its operations.

With this analysis of the state-of-the-art of Foreign and Security Policy, the Security and Defense Policy and the guidelines adopted by the EU, it seemed useful to deepen a recent case study which saw EU to be engaged, facing the previously mentioned aspects. Specifically in the case, reference is made to the crisis in Ukraine and the subsequent crisis in Crimea, which saw the participation of the Russian Federation and its direct involvement in the Crimea annexation. The crisis began with a series of demonstrations in the

city of Kiev in 2013, caused by the suspension, by the Ukrainian government, of an association agreement between Ukraine and European Union, which envisaged the establishment of a Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA). This concerned the purely economic and commercial aspect of a larger c.d. EU-Ukraine Association Agreement which wanted to promote the deepening of political ties, strengthening economic links, and ultimately, but politically important, respect for common values. This Trade Agreement provided for the clause that such an association agreement could only be reached if Ukraine would have faced, as its main prerogative, some important issues on democracy and State of law. So, it could have been possible to build a certain political relationship with EU. But, when in August 2013, Russia changed its customs rules on imports from Ukraine, creating restrictions, and thus commencing a 'trade war' with neighboring Ukraine (thus pushing for a rethinking of the agreement with the EU), a decree of the Ukrainian government established the suspension of the negotiations with the EU. The Ukrainian government, with President Janukovyč, suspending negotiations, deployed for a the most marked recovery in economic relations with Russia. Thus, strongly pro-European Ukrainian citizens, together with a large movement of university students, gathered in the Maidan Square (symbolically named Euromaidan Square) contradicted the government's decision. With these protests there was the explosion of a series of riots and clashes, culminating in the use of force by the Ukrainian police against demonstrators. To understand the relevance of struggle, it must be underlined the present cultural division in Ukraine: the eastern side is characterized by a significant presence of Russian-speaking citizens, while the west of the country sees a Ukrainian *pro*-Western majority, favoring an annexation to the EU and NATO. After this period, the removal of President Janukovyč and his replacement with a *pro*-european President, Petro Poroshenko, reopened the Ukrainian-European negotiations and the conclusion of the Association Agreement between the two parties, with the signing of June 27, 2014. At the same time, it was opened the perspective of Ukraine joining NATO, thus renouncing the status of a non-aligned country. Contemporanerly with the Euromaidan crisis, they began the first pro-Russian demonstrations in many Ukrainian cities, in particular the oriental ones, where the *pro*-russian population is relevant. Many Russian and Ukrainian *para*-military troops, were allocated in anticipation of a *casus* that would push, on one end, Russia in the Ukrainian State to intervene in protecting the *pro*-russian civilian, and the Ukrainian government, on the other hand, ready to

defend its national territory. Thus the Crimean peninsula, part of the Ukrainian state, but culturally and militarily tied to Russia, decided to have an advisory referendum on reunification to Russia as a constituent unit. In this occasion the 96% of voters expressed themselves in a favorable way. European institutions, as so US and NATO, declared that they did not recognize the referendum in Crimea as being an illegal act, held in violation of the Ukrainian Constitution and because it was contrary to international law. The European Union reacted by condemning Russian action in Ukrainian territory and suspending negotiations on its own trade agreements, so adopting economic measures, but also implementing a blockade of Ukrainian citizens' assets (economic measures towards natural persons) and, finally, suspending the preparations for the Sochi G8. Those were diplomatic measures, which were politically relevant in that moment, enough to exacerbate tensions. Given these elements, this work outlined the most critical aspects of European mediation, the deployment of civilian and *para*-military forces to maintain order and peace in Ukraine, and the crisis management, given the *de facto* Crimean annexation to Russia. In this regard, the paper also dealt with the relations between EU and Russia and the underlying reasons that led to the adoption of a certain foreign policy choices.

To conclude, the main aspects the paper dealt with were, therefore, the study of European institutions – in this specific case, those ones which were more relevant for the solution of the conflict – their evolution and their interpenetration with institutional competences, resulting from the Treaties' progressive integration. At the same time, the aim was to analyze the effectiveness of strategies and measures, deployed in this specific conflict, and in particular European sanctions to Russia. Thus, it was interesting to understand how to manage crisis and conflict prevention in European external policies. Despite art. 43 TEU provides for a clearly intergovernmental nature of the subject of the Union's CSDP, scholars tend to regard the European Union as a distinct security actor, which has its own global strategy as it is rarely directly involved in the efforts to build peace in the world – so not just between its borders. The EU, in this sense, has a comprehensive approach in managing external crises and maintain peace. This approach combines civil and military capabilities and leads to a shared responsibility between the organization and its Member States in all the most relevant aspects for international relations.

