



DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA  
Cattedra di Diritto dell'Unione Europea

**LA COOPERAZIONE EUROPEA IN TEMA DI DIFESA**

RELATORE

**Prof. Giacomo Biagioni**

CANDIDATA

**Silvana Luly**

**Matr. 134933**

CORRELATORE

**Prof. Massimo Francesco Orzan**

ANNO ACCADEMICO

**2021/2022**

*Alla mia Famiglia e ad Amanda.*

# INDICE

**Introduzione**.....p. 5

## **Capitolo primo**

**Nascita e genesi della difesa comune europea**.....p. 11

1.1 Il primo tentativo di cooperazione: origine, sviluppo e limiti del progetto della  
Comunità Europea di Difesa.....p. 11

1.2 I fallimenti dell'Unione Europea Occidentale e del Piano Fouchet..... p. 19

1.3 Il Trattato di Maastricht: origine della Politica Estera e di Sicurezza Comune e  
della Politica Europea di Sicurezza e Difesa.....p. 26

1.4 Il Trattato di Lisbona: come ha modificato l'assetto precedente.....p. 36

1.5 La nascita della Cooperazione Strutturata Permanente.....p. 47

## **Capitolo secondo**

**Profili giuridici della difesa comune europea**.....p. 51

2.1 Il funzionamento interno della Politica di Sicurezza e Difesa  
Comune.....p. 51

2.2 Segue: la componente operativa: l'iter di gestione delle crisi.....p. 56

2.3 La cooperazione con la NATO.....p. 60

2.4 La cooperazione con gli Stati terzi.....p. 70

2.5 Il ruolo dell'Alto Rappresentante.....p. 72

## **Capitolo terzo**

### **Profili tecnici e operativi della difesa comune europea.....p. 77**

- 3.1 Il ruolo dell'ONU nel mantenimento della pace: le operazioni di *peacekeeping*.....p. 77
- 3.2 Le missioni dell'Unione Europea.....p. 83
- 3.3 Le missioni militari in ambito di Politica di Sicurezza e Difesa Comune.....p. 86
- 3.4 Le missioni civili in ambito di Politica di Sicurezza e Difesa Comune.....p. 95
- 3.5 L'esercito europeo.....p. 102

## **Capitolo quarto**

### **Le prospettive attuali del progetto di difesa europea.....p. 105**

- 4.1 Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa:  
Consiglio europeo 7371/22.....p. 105
- 4.2 La Politica di Sicurezza e Difesa Comune: sviluppi recenti.....p. 112

### **Conclusioni.....p. 122**

### **Bibliografia.....p. 125**

### **Sitografia.....p. 129**

## Introduzione

La cooperazione europea in tema di difesa ha rappresentato, e rappresenta tuttora, una questione costante e allo stesso tempo estremamente spinosa nella storia della costruzione europea.

I vari tentativi, tendenzialmente fallimentari, posti in essere dai governi europei verso la creazione di una politica di sicurezza comune, sommati alle difficoltà nel raggiungimento di un compromesso dal punto di vista militare, hanno indebolito il ruolo internazionale dell'Unione Europea che dipende non solo dalle condizioni del presente ma anche dalle scelte del passato e da come queste ultime abbiano contribuito a definirne la conformazione attuale.

Per queste ragioni, risulta essenziale e doveroso partire dalle origini, focalizzando il primo capitolo sui tentativi primordiali e sulle successive evoluzioni che il progetto di elaborazione di una difesa comune ha affrontato, analisi necessaria e particolarmente utile per evidenziare come i problemi che nel passato hanno ostacolato tale progetto non sono poi tanto dissimili da quelli attuali.

Con il fallimento nel 1954 della Comunità europea di difesa (CED), organismo previsto dagli stessi Stati membri della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), mai entrato in vigore a causa della mancata ratifica della Francia, e il successivo tracollo dell'Unione Europea Occidentale (UEO), il concetto di difesa europea come entità sovranazionale è stato a lungo soppiantato dal concetto di difesa organizzato nell'ambito NATO.

Negli anni Settanta e Ottanta, non essendo ancora maturata quella consapevolezza e quella volontà politica necessaria a spingere gli Stati membri a rinunciare anche solo parzialmente alla propria sovranità in settori cruciali come quelli della sicurezza e della difesa, l'integrazione europea ha assunto la forma di una mera cooperazione politica limitata all'ambito della sola politica estera, lasciando il tema della difesa in sospeso fino a escluderlo totalmente nel 1986 con la firma dell'Atto unico europeo (1986), trattato il cui obiettivo principale era la realizzazione, entro la fine del 1992, di un mercato interno idoneo a garantire una libera circolazione di merci, servizi, capitali e persone.

Solo conclusasi la Prima Guerra del Golfo, conflitto che ha coinvolto la Repubblica irachena da un lato e gli Stati Uniti dall'altro, la disomogeneità delle reazioni dei vari Stati europei che avrebbero dovuto schierarsi al fianco dell'alleato d'oltreoceano, hanno portata alla luce la totale inadeguatezza della Cooperazione politica europea e al contempo l'urgenza di sviluppare strumenti adeguati anche di carattere militare.

Nel 1992, con il Trattato di Maastricht che ha istituito la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), è stato fatto il primo grande passo verso una nuova Unione Europea, quale attore protagonista dello scenario internazionale.

Originariamente, nella struttura a tempio<sup>1</sup> dell'appena costituitasi Unione europea, il secondo pilastro della sicurezza era stato concepito in modo piuttosto circoscritto sia per operatività che per autosufficienza, essendo strettamente connesso all'attività dell'UEO e conseguentemente della NATO, a cui la prima era fortemente legata.

Nel 1999, sulla base delle modiche apportate dal Trattato di Amsterdam del 1997 e dai Consigli europei di Colonia e di Helsinki, l'Unione ha finalmente portato alla luce una Politica Europea di Sicurezza e di Difesa (PESD).

È con questo decisivo atto che è emersa tra gli Stati membri la consapevolezza di dover rendere l'Unione europea un attore autonomo, dotato di una propria identità in materia di sicurezza e difesa, di una propria capacità operativa tale da poter agire sullo scenario internazionale e in particolare nel contesto delle missioni di Petersberg.

Le suddette, istituite con la Dichiarazione di Petersberg, atto attraverso il quale gli Stati membri dell'UEO hanno messo a disposizione dell'Organizzazione e contestualmente della NATO e dell'UE unità militari nazionali, consistono in missioni umanitarie o di evacuazione, missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace, missioni per la gestione di crisi anche se finalizzate al ristabilimento della pace o alla stabilizzazione al termine di un conflitto, azioni congiunte in materia di disarmo nonché operazioni di consulenza/assistenza in ambito militare.

Dopo lo slancio impresso con la costituzione della PESD, il settore della sicurezza e della difesa comune è stato oggetto di uno sviluppo e di una crescita

---

<sup>1</sup> Antonio Tizzano, Caratteristiche generali dell'Unione europea, in Codice dell'Unione europea, Padova, 1995, p 68.

sorprendentemente rapida come ha tenuto a sottolineare l'allora Alto Rappresentante Javier Solana che nel 2004 ha affermato "dopo la moneta unica, è in questo settore che l'Unione ha realizzato nell'ultimo quinquennio i progressi più rapidi e più spettacolari<sup>2</sup>".

Nel 2004 è stata creata l'Agenzia europea della difesa (AED) a cui hanno aderito ben 26 Stati membri al fine di promuovere progetti di cooperazione nel campo della difesa comune sostenendo lo sviluppo delle capacità militari degli Stati membri.

Passo successivo di estrema rilevanza è stato il Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel 2009, che ha profondamente modificato lo scenario precedente e ha portato alla costituzione, su iniziativa di 25 Stati europei, della Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO), istituita nel 2017.

Originariamente ideata per sostenere e accompagnare una coalizione di Membri ambiziosi e dotati di specifiche capacità e risorse nel settore militare verso una profonda integrazione nell'ambito della difesa, oggi la PESCO, senza prevedere specifici requisiti di accesso, riunisce tutti quegli Stati membri che desiderano collaborare nella realizzazione e nel finanziamento di progetti in materia di difesa.

Al Trattato di riforma va pertanto conferito il merito di aver collocato la politica di difesa in una nuova dimensione non più severamente intergovernativa né integralmente comunitaria; ciò è stato possibile grazie ad un mutato atteggiamento degli Stati membri che, trovandosi a dover gestire nuove e inattese minacce, hanno finalmente acquisito maggiore consapevolezza dello scenario internazionale e della necessità di cooperare.<sup>3</sup>

Avendo chiara la storia e i progressi raggiunti, il secondo capitolo, dedicato ai profili giuridici della difesa comune europea, ne analizza il funzionamento interno.

Dalla lettura del Trattato dell'Unione europea, emerge a chiare lettere come per adempiere al suo obiettivo principale di garantire la pace, prevenire i conflitti

---

<sup>2</sup> Javier Solana, Prefazione, in Nicole Gnesotto, La politica di sicurezza e difesa dell'UE-I primi cinque anni (1999-2004), *Institute for Security Studies/Institut d'études de sécurité*, 2004, pp 5.

<sup>3</sup> Parisi Nicoletta, Fumagalli Meraviglia Marinella, Santini Andrea, Rinoldi Dino, Scritti in onore di Ugo Draetta, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, p 196.

e rafforzare la sicurezza internazionale, la PSDC<sup>4</sup> debba assicurare che l'Unione posseda una capacità operativa tale da poter sostenere le sue missioni all'esterno.

Tale ruolo di garante della sicurezza globale non può però pregiudicare in alcun modo la politica di sicurezza dei singoli Stati membri.

Questa natura intergovernativa emerge anche dalla struttura e dalle facoltà attribuite in ambito PSDC alle varie istituzioni europee ed è in particolare lampante se si va ad analizzare il processo decisionale che, fondandosi sul principio dell'unanimità, è molto spesso causa di immobilismo e lentezza decisionale.

Il problema dell'unanimità e conseguentemente dell'assenza di una vera e totale cessione di sovranità ad un organo capace di assumersi la responsabilità in prima persona, come ad esempio potrebbe essere l'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, è tuttora al centro del dibattito europeo.

La questione è stata sollevata ultimamente dall'Alto rappresentante in carica, Josep Borell Fontelles che, dinanzi al Parlamento europeo, ha sottolineato come, sebbene la PSDC resti ancora una politica strettamente intergovernativa gestita dagli Stati membri, non può essere attuata senza la competenza della Commissione.

In occasione della Conferenza sul futuro dell'Europa, tenutasi nel maggio 2022, la Presidente della Commissione europea Ursula Von der Leyen ha inoltre ribadito come per rendere l'Unione "più unita, più decisa e più rapida" sia prioritario superare il voto all'unanimità.

Il percorso verso questo grande e storico cambiamento non sarà facile sia perché incontrerà l'opposizione di diversi Membri, in particolare dei piccoli Stati che vogliono tenersi ben stretto il loro diritto di veto, sia perché per cambiare la regola dell'unanimità è necessario avviare un lungo processo di modifica dei Trattati UE.

Per quanto attiene invece la componente operativa, il secondo e il terzo capitolo proseguono descrivendo del dettaglio la procedura seguita per affrontare la gestione delle crisi soffermandosi in particolar modo sulla possibilità di cooperare con gli Stati terzi e sulla centralità del partenariato con NATO e ONU.

---

<sup>4</sup> Nuova denominazione attribuita dal Trattato di Lisbona alla PESD.

Una comune percezione di minacce e obiettivi rende infatti essenziale per l'Europa continuare a cooperare con l'Alleanza atlantica e a rafforzare lo storico partenariato strategico con l'Organizzazione poiché, come sostenuto nel Vertice di Varsavia del luglio 2016, "la nostra sicurezza è interconnessa".

Parallelamente, l'azione esterna dell'Unione deve essere condotta in conformità dei principi della Carta delle Nazioni Unite in quanto l'Unione, fin dal Consiglio di Helsinki del dicembre 1999, ha riconosciuto al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, organo composto da quindici Membri di cui cinque permanenti, la responsabilità primaria nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

A conferma di questo primato, si noti come la stessa Carta delle Nazioni Unite attribuisca allo stesso Organo, in relazione alla forza armata un tendenziale monopolio<sup>5</sup> considerando che la predisposizione di operazioni implicanti l'uso della forza risulta subordinata a una Sua preventiva autorizzazione.

Solo negli ultimi anni, l'Unione ha ottenuto un ruolo maggiormente attivo nel sistema del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale avviando un rilevante numero di missioni militari e civili.

Accanto ai tradizionali compiti di Petersberg, vale a dire missioni umanitarie e di soccorso, missioni di mantenimento della pace e missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, l'Unione si è impegnata nella lotta contro il terrorismo, il disarmo e il *Capacity building*.

La cooperazione con la NATO e con l'ONU è anche a livello operativo: le missioni militari possono ad esempio essere realizzate anche facendo uso di forze e capacità della NATO come stabilito dal *Berlin plus* (2003), intese con cui l'UE e la NATO hanno regolato le proprie relazioni operative e in particolar modo definito le condizioni sotto le quali l'Unione può utilizzare capacità di pianificazione e comando nonché mezzi appartenenti alla NATO per realizzare missioni di gestione delle crisi.

Allo stesso modo, è fondamentale la collaborazione e la partecipazione dei singoli Stati membri dell'UE alle missioni ONU.

---

<sup>5</sup> ISPI, IAI, CeSI, CESPI, Rapporto collettivo, Lw missioni internazionali, Osservatorio di politica internazionale, 2010, p 15: [ISPI, IAI, CeSI, CESPI, Rapporto collettivo, Le missioni internazionali, Osservatorio di politica internazionale, 2010.](#)

Anche in questa circostanza, il problema di ottenere a livello ONU il consenso dagli Stati che hanno diritto di veto, sommato al già menzionato problema di raggiungere l'unanimità a livello di Consiglio dell'Unione europea, hanno favorito lo sviluppo della tendenza di ricorrere a singoli Stati o coalizioni di Stati volenterosi che, agendo in coerenza con la propria politica estera nazionale e in conformità con gli obblighi di coordinamento previsti dal TUE, scelgono di intervenire fornendo risorse umane e finanziarie alla missione ONU.

La necessità di rafforzare i partenariati strategici con la NATO e l'ONU è stato da ultimo ribadito dal Consiglio dell'Unione europea 7371/22, con cui prende avvio il quarto e ultimo capitolo.

Con tale documento, conosciuto come "Bussola strategica per la sicurezza e la difesa", l'Unione ha affrontato nuovamente il tema della sicurezza e della difesa ma in un contesto del tutto nuovo per l'Europa: con l'aggressione ingiustificata e non provocata della Russia nei confronti dell'Ucraina, si è assistito al ritorno della guerra nel Vecchio Continente.

Secondo l'Alto Rappresentante Josep Borell Fontelles questo conflitto ha portato alla nascita di una nuova Europa geopolitica: "si pensava che il progetto di difesa comune europea avesse perso il suo slancio perché non esisteva più una minaccia di guerra, ma purtroppo non è così e questo ci ricorda come la guerra e l'uso della forza non scompaiono mai".

Queste le parole pronunciate dall'AR dinanzi al Parlamento europeo riunito in seduta plenaria il primo marzo 2022.

# Capitolo I

## Nascita e genesi della difesa comune europea.

### 1.1 Il primo tentativo di cooperazione: origine, sviluppo e limiti del progetto della Comunità Europea di Difesa

L'esigenza di attuare una politica di sicurezza e di difesa comune tra gli Stati dell'Europa occidentale emerse immediatamente dopo la fine della Seconda guerra mondiale.

Nel dopoguerra, le grandi potenze del passato retrocedono a potenze di secondo rango, dipendenti sia sul versante economico che difensivo dall'Alleato d'oltreoceano:<sup>6</sup> la Germania, dopo la resa, venne suddivisa in quattro zone di occupazione militare sotto il rispettivo controllo di Regno Unito, Francia, Stati Uniti e Unione Sovietica; Francia e la Gran Bretagna uscirono dalla guerra fortemente indebolite e ciò portò in pochi anni alla disfatta dei loro imperi coloniali.

Dall'altra parte c'era l'URSS, che forte dell'alleanza della Jugoslavia, possedeva un esercito di oltre quattro milioni di uomini contro il quale era necessario difendersi.

Divenne quindi presto evidente a tutti gli Stati europei la necessità di dotarsi di una macchina militare in grado di difendersi dall'URSS: servivano risorse finanziarie.

Gli europei affrontarono tale esigenza in modo diverso; l'Italia, in totale dissesto economico, aveva l'esigenza di riaffermarsi sul piano internazionale dopo il disastro della guerra; i piccoli paesi del Benelux (Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo), incapaci sia militarmente che finanziariamente, "temevano di

---

<sup>6</sup> NATO Documentazione, Servizio informazioni della NATO, Bruxelles, 1997, p 145:  
[http://leg13.camera.it/\\_dati/leg13/lavori/bollet/199701/0114/html/03/frame.htm](http://leg13.camera.it/_dati/leg13/lavori/bollet/199701/0114/html/03/frame.htm).

essere posti in una posizione di subordinazione rispetto ai loro vicini”<sup>7</sup>; la Francia non solo temeva l’URSS ma soprattutto voleva a tutti i costi evitare che la posizione della Germania potesse mutare da quello di Stato occupato e diviso come era; infine la Gran Bretagna “si sentiva più marginalmente coinvolta negli affari del continente”<sup>8</sup>.

Avendo instaurato una relazione speciale con i paesi del *Commonwealth*, l’Europa occidentale e gli Stati Uniti voleva conservare un raggio d’azione più ampio e conseguentemente “un atteggiamento di partecipazione distaccata con l’Europa”<sup>9</sup>: sebbene la sicurezza del paese dipendesse dagli eventi europei, su questi eventi la Gran Bretagna voleva intervenire dall’esterno.

La fine della Grande Guerra portò anche al primo grande slancio “europeista”.<sup>10</sup> Vi aderirono molteplici personalità ispirate da dottrine spesso opposte ma uniti da un obiettivo comune, quello di un Europa unita. Tre furono le principali correnti di pensiero.

La prima, conosciuta come “confederalista”, inseguiva una cooperazione quanto più possibile profonda tra gli Stati escludendovi solo quei meccanismi statuali espressione della sovranità. Ciò non impediva la costituzione di organismi interstatali funzionali al perseguimento degli obiettivi confederali, purché questi rimanessero assoggettati alla volontà unanime dei Membri. Esponenti di questa ideologia furono due grandi protagonisti del Novecento, Charles De Gaelle e Winston Churchill.

La seconda ideologia, quella “federalista”, nettamente più belligerante e aggressiva della prima, riteneva che solo un riassetto generale della struttura del potere finalizzata al disfacimento degli Stati nazionali potesse effettivamente garantire ai popoli europei devastati dalla Guerra una nuova convivenza sociale.

Terza e ultima dottrina, quella dei cosiddetti “funzionalisti”<sup>11</sup>, riteneva che l’obiettivo dell’unità europea fosse raggiungibile solo tramite una integrazione settoriale risultante dal giusto e continuo trasferimento di sovranità a nuove istituzioni statali indipendenti.

---

<sup>7</sup> Clementi Marco, *L’Europa e il mondo. La politica estera, di sicurezza e di difesa europea*, Bologna, Il Mulino, 2004, p 15.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Olivi Bino e Santaniello Roberto, *Storia dell’integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp 14-17.

<sup>11</sup> Principali sostenitori di tale dottrina furono Robert Schuman e Jean Monnet.

È questo il contesto in cui si definirono le prime forme di cooperazione militare tra gli Stati dell'Europa occidentale.

In primis, Francia e Gran Bretagna firmarono nel 1947 il Trattato di Dunkerque unendosi in un'alleanza difensiva a cui, nell'anno successivo, si aggiunsero i paesi del Benelux siglando il 17 marzo 1948 il Trattato di Bruxelles.

Come il primo, anch'esso era fortemente antitedesco e conteneva una fondamentale clausola di mutua difesa in forza della quale, qualora uno dei firmatari fosse stato attaccato, tutti gli altri avrebbero necessariamente dovuto sostenerlo militarmente.

Tra il marzo 1948 e il maggio 1949 sorgono l'Organizzazione del Trattato di Bruxelles e la NATO, alleanza militare firmata a Washinton il 4 aprile 1949 dai dodici Stati membri fondatori (Belgio, Canada, Danimarca, Francia, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito e Stati Uniti d'America).

Centrale, in tema di difesa, è l'articolo 5 del Patto Atlantico secondo cui "un attacco armato contro una o più delle Parti contraenti sarà considerato come attacco contro tutti i membri dell'Alleanza", e ciò permetterà a questi ultimi di reagire con l'uso della forza che assume in questo modo l'esercizio della legittima difesa collettiva prevista dall'articolo 51 dello Statuto delle Nazioni Unite.

Il Patto Atlantico prevedeva che l'amministrazione americana, al fine di sostenere la ripresa economica dell'Europa, stanziasse aiuti militari; e ciò portò in auge il problema del riarmo tedesco in quanto, seguendo il piano difensivo fissato dal Trattato di Bruxelles, la Germania ovest sarebbe rimasta inerme ad un eventuale attacco sovietico lasciando quindi vulnerabili anche altri territori europei; viceversa, sarebbe sorto il problema del come coinvolgere la Germania nel sistema difensivo occidentale.

La situazione mutò con l'inizio della guerra di Corea, il 25 giugno 1950.

Nell'agosto successivo, il Consiglio d'Europa elaborò una mozione con cui ribadì ai governi europei l'esigenza di istituire un ministero della difesa europeo che avrebbe diretto un proprio esercito.

Durante il consiglio atlantico successivo Acheson, segretario di Stato degli Stati Uniti d'America, sollevò il problema della partecipazione tedesca alla difesa comune dell'Europa.<sup>12</sup>

Venne quindi assegnato al Comitato militare l'incarico di redigere un rapporto ufficiale in cui analizzare la questione.

Presentato in occasione del successivo Consiglio Atlantico, dal documento, emerse chiaramente l'urgenza di definire la difesa europea su un fronte decentrato verso oriente includendovi la Germania ma al contempo che, per evitare un risorgimento del militarismo tedesco, la sua partecipazione non poteva essere prevista in condizioni di parità rispetto agli altri Stati.

Nel settembre dello stesso anno, gli Stati Uniti che nel frattempo avevano esponenzialmente aumentato le loro spese militari, cercarono di risolvere il problema del riarmo tedesco, proponendo a Francia e Gran Bretagna di integrare nella forza militare alleata dieci divisioni tedesche. Secondo Truman, presidente degli Stati Uniti tra il 1945 e il 1953, questa soluzione era indispensabile in quanto "una mappa qualsiasi mostrerà, e un po' di aritmetica proverà, cosa significa per la forza di difesa comune dell'Europa l'aggiunta delle truppe tedesche".<sup>13</sup>

In questo modo la Germania veniva trascinata nel sistema difensivo atlantico inserendosi nella difesa comune con proprie unità equipaggiate dall'esterno e incorporate in formazioni multinazionali, senza quindi un proprio esercito nazionale.

Dopo un clamore iniziale, in cui l'opinione pubblica europea si divise, temendo che tale scelta avrebbe riportato alla rinascita del militarismo tedesco, tutti i paesi europei, eccetto la Francia, si resero conto che tale scelta era necessaria nonché obbligata.

Nell'ottobre 1950 la Francia, nel tentativo di evitare il riarmo tedesco, propose il Piano Pleven, programma elaborato da Monnet<sup>14</sup> e dalla sua coalizione, che prevedeva la nascita di una autorità politica e militare europea e di un ministro europeo della difesa che coadiuvato da diverse personalità, avrebbe gestito la pianificazione e l'approvvigionamento militare, rendendone conto dinanzi a un Consiglio dei ministri europeo e a un'Assemblea.

---

<sup>7</sup> Mirabile Francesco, *La Comunità Europea di Difesa è di nuovo attuale?* Rivista di studi politici internazionali, vol. 42 no 2 (166) (aprile-giugno 1975), Roma, JSTOR, Rubbettino Editore, p 202.

<sup>13</sup> Marco Clementi, cit., p 27.

<sup>14</sup> Tra i principali esponenti del Funzionalismo.

Per sostenere le spese della difesa, sarebbe stato stanziato un fondo comune e l'esercito europeo, composto da un minimo di 100.000 individui, sarebbe stato fornito da tutti gli Stati membri.

In tempo di pace, l'esercito sarebbe rimasto sotto il controllo nazionale mentre in tempo di guerra sarebbe stato condotto da un Comandante supremo.

L'integrazione in battaglioni di questo ipotetico esercito europeo discriminava fortemente la Germania che non avrebbe potuto avere nessun esponente nazionale tra la coalizione al comando né un ministro della Difesa tedesco né truppe autonome da utilizzare fuori l'Europa.

Il piano Pleven considerava quindi la Germania mera "carne da cannone"<sup>15</sup>, risorse economiche e umane sacrificabili e senza alcun potere direzionale: per ovvie ragioni non venne mai approvato.

In particolare, gli Stati Uniti ritenevano che il Piano Pleven avrebbe indebolito anziché rafforzato l'Alleanza Atlantica, creando duplicazioni e complicati livelli politici di controllo delle forze difensive, rinviando inutilmente la questione sul riarmo tedesco che doveva essere assolutamente affrontata una volta per tutte.<sup>16</sup>

In sede di Consiglio Atlantico del dicembre 1950, si passò all'analisi del Piano Spofford, progetto statunitense secondo cui l'integrazione tedesca doveva avvenire tramite *combat teams*, unità simili a brigate di fanteria. Il programma delineato avrebbe risollevato le potenzialità belliche tedesche a patto che la Germania occidentale avesse accettato specifiche condizioni alla sua militarizzazione, tra cui il categorico divieto di creare un esercito nazionale con staff generale, formazioni corazzate, armi nucleari, chimiche e biologiche.<sup>17</sup>

La Francia accolse il Piano che però non incontrò il favore né del governo né del parlamento tedesco visto la perdurante condizione di disparità a cui venivano sottoposti.

Dopo l'ulteriore disfatta della Conferenza di Petersburg, solo nel maggio 1952, durante la Conferenza di Parigi (a cui parteciparono attivamente tutti i paesi della cosiddetta "piccola Europa"<sup>18</sup>) mentre Stati Uniti e Gran Bretagna assistero

---

<sup>15</sup> Clementi Marco, cit., p 30.

<sup>16</sup> Varsori Antonio, Stati Uniti e Gran Bretagna: la questione della difesa europea dopo lo scoppio della guerra in Corea, Catanzaro, P.L. Ballini (a cura di), 2009, p 7.

<sup>17</sup> Clementi Marco, cit., p 31.

<sup>18</sup> Mirabile Francesco, cit., p 202.

in qualità di meri osservatori) venne firmato il Trattato istitutivo della Comunità Europea di difesa (CED).

Il trattato CED, firmato il 27 maggio 1952, prevedeva una forte integrazione tra gli Stati membri e al contempo una rigida cooperazione con la NATO.

Al fine di creare una difesa dell'occidente, rispettando i punti della Carta delle Nazioni Unite, i paesi membri, condividendo risorse materiali e umane, avrebbero dato vita a un'organizzazione sopranazionale dotata di una propria personalità giuridica e capace di agire autonomamente nella scena internazionale.

Il trattato prevedeva la creazione di una forza militare europea, quindi di un esercito europeo formato da unità nazionali e diretto dal Comando Supremo, nominato all'unanimità degli Stati membri e dotato di pieno e autonomo potere decisionale.

Accanto al Comando Supremo vi era il Consiglio dei ministri e un'Assemblea, il tutto sotto il controllo della Corte di giustizia della CECA.

Tale progetto di esercito europeo è stato il primo effettivo tentativo di creare un potere politico unificato europeo.

La CED nacque come provvisoria: sarebbe stata sostituita dalla "Comunità politica europea" (CPE), organizzazione di tipo federale o confederale, funzionale alla creazione dell'esercito europeo che esigeva la costituzione di un'autorità politica centrale.<sup>20</sup>

Il progetto, concluso nel 1953, prevedeva che in due anni la nuova CPE avrebbe assorbito le competenze della CED e della CECA, costituendo un'unica organizzazione che sarebbe andata a sostituire tutte le funzioni previste dai diversi Trattati.<sup>21</sup> In particolare, tale progetto prevedeva l'istituzione di un Consiglio esecutivo, di un Consiglio dei ministri e di un Parlamento europeo bicamerale costituito da una Camera degli Stati (composta dai rappresentanti dei Parlamenti nazionali) e da una Camera dei popoli (eletta tramite suffragio universale e diretto).<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Italia, Francia, Germania, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi.

<sup>20</sup> L'articolo 38 del Trattato CED attribuisce all'Assemblea CECA il compito di creare tale organizzazione "concepita in modo da poter costituire uno degli elementi di una struttura federale o confederale ulteriore, fondata sul principio della separazione dei poteri e comportante, in particolare, un sistema rappresentativo bicamerale".

<sup>21</sup> Olivi Bino e Santaniello Roberto, cit., pp 17-18.

<sup>22</sup> Pocar Fausto, Diritto dell'Unione europea e delle Comunità europee, Milano, Giuffrè Editore, 2004, p 16.

In merito al rapporto con la NATO, l'articolo 5 del Trattato CED, pur ribadendo la superiorità dell'Alleanza Atlantica nel sistema di difesa europea, prevedeva varie forme di collaborazione, sia a livello istituzionale sia a livello operativo.

Nonostante gli sforzi compiuti, dinanzi ai grandi cambiamenti che avrebbe generato la definitiva ratifica del Trattato CED, i paesi membri reagirono diversamente.

In particolare, i paesi del Benelux temevano che la creazione di una CPE li avrebbe posti in una condizione di inferiorità rispetto agli altri paesi europei e non ritenevano necessario per la loro sicurezza, già tutelata dall'Alleanza Atlantica, un tale livello di integrazione.

Al contrario l'Italia, si dimostrò fin dagli arbori una grande sostenitrice del progetto in quanto questa strada le avrebbe permesso di rientrare, dopo il tragico epilogo della Guerra, tra le grandi potenze europee.

Le parole dell'allora Presidente della Repubblica Luigi Einaudi dimostrano come l'Italia fosse favorevole al progetto e in generale all'avvio di una politica di integrazione europea: "la necessità di unificare l'Europa è evidente. Gli Stati esistenti sono polvere senza sostanza. Nessuno di essi è in grado di sopportare il costo di una difesa autonoma. Solo l'unione può farli durare. Il problema non è fra l'indipendenza e l'unione, è fra l'esistere uniti e lo scomparire"<sup>23</sup>.

In Germania invece furono in particolare i socialdemocratici a opporsi al progetto ritenendolo un grande ostacolo per una futura riunificazione politica.

La Francia infine temeva che nemmeno la soluzione sopranazionale l'avrebbe protetta dalla rinascita del tanto temuto militarismo tedesco. Tentò quindi di modificare il Trattato con i cosiddetti "Protocolli aggiunti" allo scopo di assicurarsi un peso maggiore in seno alla Comunità e un potere decisionale superiore rispetto a quello attribuito alla Germania. In particolare, con questi Protocolli, la Francia richiese, in contrasto con quanto previsto nel Trattato originario:

-la facoltà di poter disporre autonomamente delle forze armate nazionali fornite all'esercito comune per eventuali urgenze oltreoceano, senza che fosse necessario il consenso dell'organo esecutivo sopranazionale;

---

<sup>23</sup> Castronovo Valerio, L'avventura dell'unità europea, una sfida con la storia e con il futuro, Torino, Einaudi, 2004, pp 14-15.

-di non sostituire il sistema forfettario di ponderazione dei voti del Consiglio dei ministri (considerato dal Trattato provvisorio) che attribuiva tre voti ai grandi paesi e due o uno ai più piccoli con quello proporzionale che avrebbe attribuito un numero di voti in rapporto al maggiore o minore contributo del singolo stato all'esercito europeo.<sup>24</sup>

Ma soprattutto, la Francia esigeva una partecipazione attiva della Gran Bretagna.

Le resistenze al progetto CED vennero non solo dai gruppi di sinistra, ma anche dalle coalizioni di estrema destra che vedevano decadere con il Trattato concetti supremi quali quelli di patria, di bandiera, di tradizioni militari nazionali.<sup>25</sup>

Inoltre, la natura sopranazionale della CED avrebbe inciso sull'economia degli Stati in quanto, la Commissione avrebbe gestito in autonomia il 15% delle risorse versate dagli Stati membri influenzando i vari settori produttivi nazionali e pesando quindi particolarmente sull'economia francese, fortemente instabile agli inizi degli anni '50.

Sul fronte opposto vi erano i cosiddetti cedisti, tra cui spiccava il generale Pierre Billotte<sup>26</sup>.

Secondo tale orientamento, l'unità dell'Europa era realizzabile solo con la creazione di una politica di difesa comune che, per essere efficace necessita di un esercito comune e per essere vincente deve unire in modo indissolubile unità militari di diversa nazionalità, per agire in vista di un obiettivo comune. A tal fine è fondamentale che tutti gli Stati membri condividano mezzi e risorse economiche e industriali.

I cedisti oltretutto obiettavano al problema del riarmo tedesco affermando come lo stesso Trattato lo risolvesse non avendo previsto una autonomia operativa delle singole unità nazionali che per tale ragione non erano state dotate di servizi logistici propri.

Per quanto attiene infine il problema della produzione industriale, questa avrebbe seguito il principio della divisione del lavoro e delle relative commesse

---

<sup>24</sup> Melchionni Maria Grazia, La Conferenza di Bruxelles sulla CED, Rivista di studi politici internazionali, vol. 21 no. 3 (luglio-settembre 1954), Roma, JSTOR, Rubbettino Editore, pp 512-514.

<sup>25</sup> Mirabile Francesco, cit., p 206.

<sup>26</sup> Billotte Pierre, L'Europe est née, Parigi, Fayard, 1955.

quindi ogni paese si sarebbe specializzato nella produzione di singole componenti dei mezzi bellici.<sup>27</sup>

Ciò significava che, qualora uno degli Stati membri (in particolare la Germania) avesse deciso di abbandonare la Comunità, non avrebbe mai avuto un'adeguata capacità militare per costituire un proprio esercito.

Tutti questi contrasti interni sommati all'instabilità politica francese portarono al "crimine del 30 agosto": la CED venne respinta con 319 voti contro 264 a favore e 43 astensioni.

La mancata ratifica francese portò inevitabilmente al crollo non solo della CED ma di tutti gli accordi relativi a un progetto di difesa comune, inclusa la CPE.

Fallì così il primo tentativo di dare forma a una struttura federale europea e divenne chiaro che gli Stati europei non erano ancora pronti a rinunciare alla propria egemonia a favore di un'Unione europea.

## **1.2 Il fallimento dell'Unione Europea occidentale e del Piano Fouchet**

Come ha evidenziato Ernst Haas, fondatore della teoria neo-funzionalista<sup>28</sup>, i fautori dell'Europa unita avevano concepito un "triangolo istituzionale"<sup>29</sup> che avrebbe condotto gli Stati europei verso

una sempre maggiore integrazione: la CECA<sup>30</sup>, la CED e la CPE.

Delle tre, solo la CECA venne alla luce: ciò mostrò che gli Stati europei non erano ancora pronti alla soluzione sopranazionale e a tutti i cambiamenti che ciò avrebbe comportato.

---

<sup>27</sup> Mirabile Francesco, cit., p 210.

<sup>28</sup> Teoria sulla prima analisi politica dell'integrazione europea secondo cui, una iniziale scelta di integrazione economica determina l'espansione di tale integrazione ad altri settori (cosiddetto effetto *spillover*). Dal punto di vista politico, le scelte sovranazionali devono ottenere il sostegno dei gruppi/partiti politici che andranno a sollecitare i governi nazionali al fine di attribuire maggiore potere alle autorità sovranazionali.

<sup>29</sup> Clementi Marco, cit., p 43.

<sup>30</sup> Istituita con il Trattato di Parigi, firmato il 18 aprile 1951 ed entrato in vigore il 23 luglio 1952, ha introdotto tra i paesi firmatari (Belgio, Francia, Italia, Germania ovest, Lussemburgo e Paesi Bassi) la libera circolazione del carbone e dell'acciaio vietando l'imposizione di diritti e tasse doganali e pratiche discriminatorie.

Il problema della difesa europea, in un contesto internazionale profondamente cambiato, portò alla riesumazione del Trattato di Bruxelles.<sup>31</sup>

Nonostante la firma dell'armistizio in Corea avesse attenuato i timori di una guerra imminente, il problema del riarmo della Repubblica federale tedesca era ancora centrale nelle relazioni transatlantiche: fu il ministro degli esteri britannico, Anthony Eden, a proporre l'ingresso dell'Italia e della Germania nel Patto e di conseguire il riarmo tedesco all'interno del sistema NATO.

Nel settembre 1954 fu convocata a Londra una conferenza diplomatica tra i membri del Trattato di Bruxelles, Italia, Repubblica federale tedesca, Stati Uniti e Canada.

Nonostante le incertezze iniziali, si giunse ad un accordo che prevedeva il ristabilimento della sovranità della Repubblica federale tedesca, la sua contestuale ammissione nel Patto atlantico e la revisione del Trattato di Bruxelles: nacque così l'Unione Europea Occidentale, organizzazione internazionale di sicurezza militare e cooperazione politica che ha garantito l'appoggio americano nella difesa europea, ha permesso alla Gran Bretagna di riaffacciarsi come grande potenza nel vecchio continente e soprattutto ha soddisfatto la richiesta principale degli Stati Uniti di integrare la Germania federale nella NATO.<sup>32</sup>

Nell'Atto finale della Conferenza di Londra, conclusasi il 3 ottobre 1954, vennero fissati i punti principali dei successivi Protocolli vale a dire: termine dell'occupazione della Germania occidentale da parte delle tre grandi potenze alleate con contestuale ingresso della prima nella NATO e modifica del Trattato imperniata sull'istituzione dell'Unione europea occidentale, di un sistema di controlli sugli armamenti e di un Ente di controllo.

L'atto risulta costituito da un preambolo, da tre capitoli incentrati rispettivamente sulla Germania, sul Patto di Bruxelles e sulla NATO, da cinque dichiarazioni allegate, da un annesso contenente l'invito rivolto a Italia e Germania ad aderire al Trattato di Bruxelles e da un ultimo allegato sul contributo della Germania al sistema della difesa.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Patto di autodifesa collettiva firmato nel marzo 1948 tra Belgio, Lussemburgo, Regno Unito e Paesi Bassi.

<sup>32</sup> Cavallaro Maria Elena, La nascita dell'Unione europea occidentale: una parentesi o un passo avanti nel processo di costruzione europea?, *Ventesimo secolo*, A 50 anni dai Trattati di Roma, Vol. 6 no 14, Roma, JSTOR, Rubbettino Editore, 2007.

<sup>33</sup> Gentili Renzo, Struttura e funzionamento dell'UEO, *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Vol. 22 no 3 (luglio-settembre 1955), Roma, JSTOR Rubbettino Editore, pp 373-383.

Le fonti diplomatiche-giuridiche dell'organizzazione dell'UEO sono principalmente cinque trattati internazionali, in particolare:

- il Trattato di Bruxelles del 1948 con cui le Parti hanno fissato i punti essenziali di un'alleanza politico-militare e di un sistema di cooperazione economica e culturale. In particolare, l'articolo 4 dispone che, dinanzi a un'aggressione esterna contro un paese contraente, "le altre presteranno, in conformità alle disposizioni dell'articolo 51<sup>34</sup> dello Statuto delle NU, aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro potere, militari e d'altro genere" prevedendo nell'articolo 7 e nel preambolo specificatamente il caso di una aggressione tedesca. Rilevanti sono anche l'articolo 8 che prevede l'istituzione di un "Consiglio" con funzioni consultive da interpellare in caso di minaccia alla pace e l'articolo 9 che prevede la possibilità per i paesi contraenti di invitare al trattato altre Parti.<sup>35</sup>
- il Protocollo di modifica del Trattato di Bruxelles costituisce il testo fondamentale dell'UEO. A rilevare sono in particolare, gli articoli 2,3,4 e 5. L'articolo 2 modifica lo scopo dell'associazione che cessa di essere la difesa comune contro un eventuale aggressione tedesca e diventa quello di "promuovere l'unità e incoraggiare la graduale integrazione dell'Europa". L'articolo 3 si concentra sulla necessità di una rigida cooperazione tra gli organi della costituenda Unione con quelli della NATO per evitare inutili duplicazioni. L'articolo 4 attribuisce al Consiglio dell'UEO funzioni deliberative (modificando quanto stabilito in precedenza dall'articolo 8 del Trattato del 1948) aggiungendo che le decisioni richiederanno, salvo diversamente stabilito<sup>36</sup>, l'unanimità. L'articolo 5 stabilisce che nel caso in cui una parte fosse stata aggredita, ci sarebbe stata assistenza automatica da parte

---

<sup>34</sup> Articolo 51 Statuto Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945 da 50 dei 51 paesi firmatari (la Polonia assente, ha firmato in un secondo momento): "Nessuna disposizione del presente Statuto pregiudica il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite, fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale. Le misure prese da Membri nell'esercizio di questo diritto di autotutela sono immediatamente portate a conoscenza del Consiglio di Sicurezza e non pregiudicano in alcun modo il potere e il compito spettanti, secondo il presente Statuto, al Consiglio di Sicurezza, di intraprendere in qualsiasi momento quell'azione che esso ritenga necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale."

<sup>35</sup> Melchionni Maria Grazia, L'Unione europea occidentale, Rivista di studi Politici Internazionali, Vol. 22 no 3 (luglio-settembre 1955), Roma, JSTOR, Rubbettino Editore.

<sup>36</sup> In particolare, le questioni sottoposte dall'Ente per il controllo degli armamenti sono prese a maggioranza semplice.

degli altri stati firmatari senza alcun tipo di condizione come nel caso NATO.<sup>37</sup> Dispone inoltre che ogni anno il Consiglio<sup>38</sup> dovrà redigere una relazione relativa all'attività dell'Unione (con particolare focus sul controllo sugli armamenti) da presentare dinanzi a un'Assemblea composta dai rappresentanti dei paesi membri presso l'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa.<sup>39</sup>

- il Protocollo sulle forze dell'UEO delimita l'appena raggiunta indipendenza della Germania, stabilendo la locazione di truppe inglesi in territorio tedesco e stringenti controlli politici e militari sui programmi bellici di tutti i Paesi.
- i Protocolli sugli armamenti con cui viene imposto alla Germania il divieto di fabbricare armi atomiche, biologiche e chimiche, missili, navi da guerra, mine ad influenza e apparecchi da bombardamento per scopi strategici, salvo possibile deroga concessa a maggioranza di due terzi dal Consiglio su istanza del Comandante Supremo della NATO e del governo tedesco.
- il Protocollo sull'Ente per il controllo degli armamenti crea il più volte citato "Ente per il controllo sugli armamenti" composto da un Direttore, da un vicedirettore (sotto il controllo amministrativo del Segretario generale dell'Unione) e da un gruppo di funzionari selezionati tra i cittadini degli Stati membri. Tale ente vigila sul rispetto dei limiti imposti dai Protocolli sugli armamenti riferendo al Consiglio<sup>40</sup> eventuali irregolarità.

Benché la versione "modificata" del Trattato di Bruxelles abbia attribuito all'Organizzazione "responsabilità e competenze eterogenee e particolarmente

---

<sup>37</sup> L'articolo V del Trattato del Nord Atlantico stabilisce che: "Le Parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse, in Europa o nell'America settentrionale, costituirà un attacco verso tutte, e di conseguenza convengono che se tale attacco dovesse verificarsi, ognuna di esse, nell'esercizio del diritto di legittima difesa individuale o collettiva riconosciuto dall'art.51 dello Statuto delle Nazioni Unite, assisterà la parte o le parti così attaccate, intraprendendo immediatamente, individualmente e di concerto con le altre parti, l'azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l'impiego della forza armata, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella regione dell'Atlantico settentrionale".

<sup>38</sup> È bene sottolineare che solo l'Ente per il controllo degli armamenti (limitatamente al proprio ambito di azione) esercita un potere di controllo e denuncia sugli Stati membri mentre il Consiglio non esercita alcun tipo di limitazioni sulla potestà dei singoli Stati contraenti.

<sup>39</sup> Rastrelli Giovanni, *Unione dell'Europa occidentale, Unione europea e Parlamento Europeo*, Vol. 44 no 4 (dicembre 1979), Roma, JSTOR, Rubbettino Editore, pp 685-687.

<sup>40</sup> Solo il Consiglio dell'Unione ha la facoltà di giudicare e definire le conseguenze giuridiche in seguito a violazioni delle disposizioni in materia di armamenti e forze armate.

ambiziose”<sup>41</sup>, fin dal suo esordio l’UEO ha portato avanti un progressivo trasferimento delle proprie attività ad altre organizzazioni internazionali, perdendo velocemente in funzioni ed efficienza. In particolare, le competenze in materia sociale e culturale vennero progressivamente acquisite dal Consiglio d’Europa, quelle economiche dall’OECE<sup>42</sup>/OCSE<sup>43</sup> e quelle militari dalla NATO favorendo un sistema di difesa atlantico focalizzato sugli Stati Uniti e non sul sistema europeo.

Sul piano militare quindi il processo di integrazione europea subì un forte rallentamento, mentre sul piano economico l’integrazione continuò con l’istituzione nel marzo 1957 della Comunità economica europea (CEE) e dell’EURATOM.<sup>44</sup>

Ancora una volta, la Francia si fece promotrice di un nuovo tentativo di difesa europea quando, nel giugno 1958 tornò al potere il generale Charles De Gaulle; il suo progetto si basava su una cooperazione (no integrazione) profonda e organica che avrebbe generato una “politica comune negli affari europei e mondiali”<sup>45</sup>.

La Francia di De Gaulle mirava a condurre la difesa europea, sollecitando la cooperazione tra gli Stati europei nella politica estera e di sicurezza tagliando la dipendenza dagli Stati Uniti e spostando l’asse della cooperazione verso un’Europa confederale, basata sugli Stati nazionali.<sup>46</sup> Secondo De Gaulle la Francia, prima per storia e cultura, doveva “coagulare intorno a sé l’adesione degli altri popoli europei secondo un sistema di cooperazione nell’indipendenza che stava alla base della sua concezione europea.”<sup>47</sup>

Nel settembre 1960, durante una storica conferenza stampa, il leader francese, manifestando un rigido dissenso ad ogni forma di integrazione tra gli Stati comunitari, ribadì l’esigenza di costituire nuove forme di “cooperazione tra gli Stati dell’Europa occidentale in campo politico, economico, culturale e in quello

---

<sup>41</sup> Graziani Francesca, *Lo spazio di sicurezza europeo. L’unione europea e i suoi rapporti con la NATO e con l’OSCE*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006, pp 22-23.

<sup>42</sup> Organizzazione europea di cooperazione economica.

<sup>43</sup> Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico.

<sup>44</sup> Con il Trattato di Roma, firmato il 25 marzo 1957 vennero firmati due trattati: il trattato che istituì la Comunità economica europea (CEE) e il trattato che istituì la Comunità europea dell’energia atomica (CEEA o EURATOM).

<sup>45</sup> Dizionario storico dell’integrazione europea, Piano Fouchet: <https://www.dizie.eu/dizionario/piano-fouchet/>.

<sup>46</sup> Graziani Francesca, cit., pp 32-33.

<sup>47</sup> Olivi Bino e Santaniello Roberto, cit., p 32.

della difesa impegnandosi a gettare le basi di un'Unione destinata a svilupparsi progressivamente".<sup>48</sup>

Il generale, consapevole della necessità di sviluppare un mercato comune che avrebbe contribuito a risollevare la stessa economia francese, era contrario allo step immediatamente successivo, cioè al passaggio al voto a maggioranza qualificata e soprattutto a una integrazione politica che avrebbe inciso sulla sovranità nazionale.

Il leader tedesco sostenne fin da subito il progetto accogliendo gli stessi obiettivi di De Gaulle; Italia, Belgio e Lussemburgo si espressero favorevoli al principio di una cooperazione politica purché questa non mettesse in dubbio né il ruolo della NATO né delle Comunità europee esistenti; l'Olanda, infine, si dimostrò fin da subito contraria.

In occasione del vertice dei capi di Stato e di governo e dei ministri degli Affari esteri delle Comunità che si svolse a Rambouillet il 10 e l'11 febbraio 1961, venne costituita una commissione, presieduta dall'ambasciatore francese a Copenaghen Christian Fouchet e dai sei<sup>49</sup> rappresentanti dei governi, a cui fu affidato l'incarico di elaborare una serie di programmi concreti per istituzionalizzare una cooperazione politica europea più stringente.

Tale programma, presentato in occasione del Congresso del ME<sup>50</sup>, tenutosi nel giugno dello stesso anno, seguiva principi fortemente gollisti e risultò finalizzato alla "creazione degli Stati Uniti d'Europa dotati di un governo, di un parlamento bicamerale che comprendesse un'Assemblea eletta a suffragio universale diretto, di una Corte di Giustizia e di un Consiglio economico e sociale".<sup>51</sup>

Prevedeva inoltre riunioni tra i capi di stato ogni quattro mesi senza alcun tipo di restrizione sui temi da affrontare (compresi quindi quelli di competenza della NATO).

In occasione del vertice di Bonn (luglio 1961) si giunse a una dichiarazione che convinse tutti e sei i governi.

---

<sup>48</sup> Ducci Roberto e Olivi Bino, *L'Europa incompiuta*, Padova, CEDAM, 1970, p 480.

<sup>49</sup> Francia, Germania, Italia, Olanda, Belgio e Lussemburgo.

<sup>50</sup> Movimento europeo internazionale nato nel 1948 con lo scopo di coordinare le proposte di unificazione europea dei diversi movimenti europeisti e dei partiti politici.

<sup>51</sup> Consiglio italiano del Movimento europeo, *Dichiarazione di principi*, Documentazione n 2, Roma, 1961, p 3.

Il documento prevedeva una cooperazione politica e riunioni regolari dei capi di Stato e di governo, ma a differenza di quanto auspicato dal presidente francese rimaneva stabile l'alleanza con gli Stati Uniti e il ruolo della NATO e delle Organizzazioni europee.

Il 19 ottobre Fouchet presentò ufficialmente alla commissione dei rappresentanti governativi un progetto di trattato (il futuro Piano Fouchet I).

L'atto postulava una "Unione di Stati indissolubile, fondata sul rispetto delle personalità dei popoli e degli Stati membri, l'uguaglianza dei diritti e degli obblighi, sulla solidarietà, la fiducia reciproca e il mutuo soccorso".<sup>52</sup>

Il Piano inoltre prevedeva l'istituzione per l'Unione di un organo decisionale (il Consiglio) con deliberazioni all'unanimità, un organo esecutivo (la Commissione politica) e una Assemblea parlamentare con competenze decisionali sulle materie basilari dell'Unione.

La proposta non ottenne un grande consenso<sup>53</sup>: l'ambiguità testuale del Piano Fouchet I e l'assenza di indicazioni in merito ai rapporti di questa nuova Organizzazione e la NATO, portarono il progetto al fallimento.

Anche il Piano Fouchet II ebbe la stessa sorte: presentato il 18 gennaio 1962, aggiungendo ulteriori lacune e contraddizioni al rapporto che si sarebbe andato a instaurare con le Comunità esistenti e con la NATO, non ottenne l'approvazione degli altri Stati membri.

Con questi ultimi fallimenti, divenne chiaro che gli Membri non erano pronti a trasferire, neppure parzialmente, la propria sovranità nei settori strategici della sicurezza e della difesa. Di conseguenza, negli anni Settanta e Ottanta l'integrazione europea assunse la forma di blanda cooperazione politica limitata al settore della politica estera, accantonando ogni proposito in tema di difesa.

---

<sup>52</sup> Consiglio italiano del Movimento europeo, Progetto di trattato per una unione di stati (testo proposto dal governo francese), Documentazione n 3, Roma, 1961.

<sup>53</sup> Caraffini Paolo, Il movimento europeo internazionale e il modello gollista di Europe des États: i piani Fouchet (1961-1962), Torino, Centro studi sul federalismo, 2010, p 22.

### 1.3 Il Trattato di Maastricht: origine della Politica estera e di sicurezza comune e della Politica Europea di Sicurezza e Difesa

Fin dal suo esordio, la Cooperazione politica europea<sup>54</sup> si presenta come conseguenza necessaria al processo di integrazione economica e come base per ogni successivo progresso.

Nonostante quanto previsto nei vari rapporti sulla Cooperazione politica europea che inserivano espressamente nell'ambito della Cooperazione anche questioni di difesa non prevedendo alcun limite alla concertazione, nella pratica l'atteggiamento degli Stati membri fu molto distante da quanto auspicato e ciò ha portato alla graduale esclusione del tema della difesa dalla sfera d'azione della Cooperazione politica europea.

Tutti gli impegni e le regole di comportamento che gli Stati hanno concordato in materia di cooperazione a partire dal 1970 sono stati le fondamenta per la formalizzazione della Cooperazione in un accordo internazionale, l'Atto unico europeo (AUE) firmato nel 1986.

L'AUE ha definitivamente escluso l'ambito della difesa dalla Cooperazione politica come si evince dall'articolo 30 par 6 lettere a<sup>55</sup> e c<sup>56</sup> in cui il tema della "difesa *strictu sensu*<sup>58</sup>" è trattato solo in relazione alla formazione di una politica estera comune.

Le ragioni di tale radicale esclusione vanno riscontrate in fattori interni ed esterni al sistema di cooperazione<sup>59</sup>:

- all'interno della CPE, il meccanismo dell'unanimità ha rappresentato un enorme ostacolo alle questioni di difesa considerando le diverse posizioni,

---

<sup>54</sup> Essa consta essenzialmente di una serie di procedure e incontri periodici finalizzati ad armonizzare le iniziative degli Stati membri in materia di politica estera.

<sup>55</sup> Le Alte parti contraenti ritengono che una più stretta cooperazione in merito ai problemi della sicurezza europea possa contribuire in modo essenziale allo sviluppo di un'identità dell'Europa in materia di politica estera. Esse sono disposte a coordinare ulteriormente le rispettive posizioni sugli aspetti politici ed economici della sicurezza.

<sup>56</sup> Le disposizioni del presente titolo non ostano all'esistenza di una più stretta cooperazione nel settore della sicurezza fra talune Alte parti contraenti nel quadro dell'Unione dell'Europa occidentale e dell'Alleanza atlantica.

<sup>57</sup> Articolo 30 paragrafo 6 lettere a e c Atto Unico Europeo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U&from=ES>.

<sup>58</sup> Graziani Francesca, cit., p 61.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

spesso addirittura antitetiche, degli Stati membri. A ciò va aggiunto che, diverse scelte nazionali<sup>60</sup>, hanno portato a preferire la trattazione del tema nell'ambito della NATO e dell'UEO. Tali Organizzazioni rimangono indipendenti dalla CPE e lo stesso l'AUE non prevede con esse alcun tipo di connessione istituzionale e operativa ma una semplice clausola di compatibilità;

- all'esterno della CPE, la guerra fredda rende gli Stati europei ancora più consapevoli della loro inferiorità economica e tecnologica e ciò li porta a cercare ancora una volta sostegno militare negli Stati Uniti d'America.

Tra la fine del 1989<sup>61</sup> e la fine del 1991<sup>62</sup> l'Europa entra in una fase di transizione: guerre civili, scontri locali e regionali favoriscono il rinsavimento dei movimenti nazionalisti e la consapevolezza di ormai consolidate lacerazioni interstatuali.

In questo contesto tutt'altro che pacifico, emerge chiaramente l'incapacità della CPE e l'urgenza di adottare strumenti pacifici<sup>63</sup> e sanzionatori anche di carattere militare<sup>64</sup>.

Sul versante atlantico, cambia l'atteggiamento degli Stati Uniti d'America che diventano propensi alla costituzione di un'Identità europea di sicurezza e di difesa (IESD), che garantisca un maggiore contributo degli europei al sistema della difesa (tenendo comunque ben chiara la supremazia della NATO).

Fu in particolare la Prima Guerra del Golfo a mettere in luce la necessità di una profonda modifica dei meccanismi esistenti. Nel corso di tale conflitto contro l'Iraq, dinanzi all'evidente superiorità degli USA guidati da George Bush "era come se l'Europa non fosse esistita".<sup>65</sup> Ancora una volta, la reazione dei principali Stati europei si dimostrò profondamente disomogenea.

Mentre la Gran Bretagna mise a disposizione degli Stati Uniti d'America i suoi più forti reparti da combattimento sostenendo insieme alla Francia gli alleati

---

<sup>60</sup> Il ritiro della Francia dai comandi integrati della NATO, il ruolo di garante dei vincoli di fedeltà assunto dalla Gran Bretagna con la NATO, lo *status* di neutralità dell'Irlanda.

<sup>61</sup> Il 9 novembre 1989 cadde l'ultimo baluardo della guerra fredda: il muro di Berlino.

<sup>62</sup> Il 21 dicembre 1991 l'Unione Sovietica viene ufficialmente smembrata e nasce la Comunità degli Stati indipendenti (CSI).

<sup>63</sup> Politiche di cooperazione allo sviluppo, aiuti economici.

<sup>64</sup> Graziani Francesca, cit., pp 73-88.

<sup>65</sup> Olivi Bino e Santaniello Roberto, cit., p 169.

d'oltreoceano, il contributo dell'Italia fu minimo (limitato a una piccola squadriglia di aerei) e quello della Germania solo di carattere finanziario.

Alla fine di lunghi e difficili negoziati è stato firmato il 7 febbraio 1992<sup>66</sup> il Trattato di Maastricht (TUE), entrato in vigore il 1° gennaio 1993, che ha istituito l'Unione europea.

A differenza di quanto inizialmente proposto dalla Commissione<sup>67</sup>, il Trattato ha creato un'Unione europea formata da tre elementi distinti (i c.d. pilastri) consistenti rispettivamente nelle Comunità europee, nella Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e nella Cooperazione nei settori di giustizia ed affari interni<sup>68</sup>.

Tale struttura è stata definita "struttura a tempio" in quanto l'Unione "si presenta come un unico edificio che poggia su tre colonne (o pilastri)

---

<sup>66</sup> Strettamente interconnesse con il processo di integrazione europea sono state le guerre che hanno portato alla dissoluzione della Jugoslavia federale. Mentre in Europa si firmava il Trattato di Maastricht, la proposta di referendum del Presidente Izetbegovic relativa all'indipendenza di Bosnia Erzegovina scatenò una gravissima guerra interetnica che si concluse solo nel 1995. La celebre affermazione "Questa è l'ora dell'Europa" pronunciata nel 1991 dall'allora presidente del Consiglio Affari Esteri della Comunità Europea quando il Consiglio optò per la strada della mediazione diplomatica nell'ambito del conflitto tra Armata Popolare e Slovenia (prima crisi dell'iter che portò alla dissoluzione della Jugoslavia) fu solo utopia: l'Europa da sola non riuscì a porre fine al conflitto per cui fu indispensabile il contributo (sia militare che diplomatico) degli Stati Uniti tramite la NATO. L'Europa risultò, anche in questa occasione e nonostante si trovasse di fronte ad una crisi nel cuore del Continente, divisa. La Francia si dimostrò particolarmente attiva nella gestione diplomatica delle guerre ma sempre restia ad un effettivo intervento militare implicante l'uso della forza. Il suo attivismo era finalizzato essenzialmente al mantenimento del proprio ruolo di super potenza internazionale. La Gran Bretagna, d'altra parte, si oppose all'avvio di una operazione di *peacekeeping* in Jugoslavia e questo per varie ragioni: non riteneva che i propri interessi nazionali fossero minacciati e soprattutto era consapevole dei rischi connessi all'operazione che avrebbe avuto luogo in un territorio con una tradizione di guerriglia. Più di tutto però era l'interesse della Gran Bretagna a preservare la centralità della NATO nell'ambito della sicurezza europea al fine di mantenere in vita il suo rapporto privilegiato con l'Alleanza e il suo status di maggiore potenza europea. Da ultima, la Germania (fortemente favorevole all'indipendenza di Slovenia e Croazia) accolse subito con favore la proposta francese di intervenire con una operazione di *peacekeeping* della UEO, ma in virtù dei vincoli costituzionali a cui era legata, non poté inviare proprie truppe fuori dall'area della NATO. Partecipò attivamente alle missioni NATO per raggiungere un obiettivo prioritario: acquisire gli stessi diritti e doveri di Francia e Gran Bretagna.

<sup>67</sup> Il 21 ottobre 1990 la Commissione presentò una proposta di Trattato (supportato solo da Grecia, Belgio e Olanda) che aggiungeva alle competenze della Comunità (che si sarebbe trasformata in Unione europea) anche la politica estera e di sicurezza. In particolare, il titolo Y di tale progetto, incentrato sulla politica estera comune, fondeva la politica estera e di sicurezza con la politica economica esterna e con la cooperazione allo sviluppo. Queste ultime due sarebbero continuate ad essere assoggettate alla disciplina normativa contenuta nel Trattato di Roma, mentre per la prima sarebbe stato necessario introdurre nuove procedure che avrebbero attribuito al Consiglio dei ministri maggiori poteri decisionali e l'estensione alla Commissione del potere di proposta.

<sup>68</sup> Con il Trattato di Amsterdam del 1998 che ha trasferito al primo pilastro competenze in relazione ai visti, asilo e immigrazione è stato ridenominato Cooperazione di polizia giudiziaria in materia penale.

corrispondenti ai settori di cui si è finora detto e oggetto ciascuna di un apposito titolo del Trattato di Maastricht".<sup>69</sup>

Ciascun pilastro gode di una propria individualità poiché a ciascuno sono attribuiti specifici obiettivi e competenze e, limitatamente al primo pilastro, anche una personalità internazionale autonoma; per garantire unitarietà e coerenza all'intero sistema, il Trattato contiene poi disposizioni comuni e finali.

I successivi trattati, sia quello di Amsterdam (in vigore dal 1° maggio del 1999) sia quello di Nizza (in vigore dal 1° febbraio 2003), si sono limitati ad apportare modifiche finalizzate a rendere la PESC maggiormente produttiva e dinamica senza stravolgerne la portata e senza modificare l'impianto normativo di base né la struttura dell'Unione.

Il Trattato di Amsterdam si è incentrato su quattro aspetti particolarmente problematici del TUE: la definizione degli atti della PESC, il ricorso all'unanimità come unico sistema per l'adozione delle decisioni, la mancanza di visibilità esterna della PESC e il rapporto tra Unione europea e UEO in materia PESC.<sup>70</sup>

Il Trattato di Nizza, d'altra parte, ha modificato i criteri di votazione per l'adozione delle decisioni ampliando la categoria dei casi in cui è richiesta la maggioranza e ha introdotto la possibilità di avvalersi di forme di cooperazione rafforzata.<sup>71</sup>

Solo con la sottoscrizione nel dicembre 2007 del Trattato di Lisbona, in vigore dal 1° dicembre 2009, ha avuto inizio una nuova fase per la PESC caratterizzata dall'estensione dell'operatività dell'Unione e dall'introduzione di strutture e procedure decisionali originali.

La trattazione della PESC è contenuta esclusivamente nel Titolo V del TUE; i suoi obiettivi, definiti nell'articolo J.1 consistono<sup>72</sup>:

- “nella difesa dei valori comuni, degli interessi fondamentali, dell'indipendenza e dell'integrità dell'Unione, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite”;
- “nel rafforzamento della sicurezza dell'Unione in tutte le sue forme”;

---

<sup>69</sup> Tizzano Antonio, Caratteristiche generali dell'Unione europea, in Codice dell'Unione europea, Padova, CEDAM, 1995, p 68.

<sup>70</sup> Novi Criseide, La politica di sicurezza esterna dell'unione europea, Padova, CEDAM, 2005, pp 57-58.

<sup>71</sup> *Ibidem*.

<sup>72</sup> Articolo J.1 Trattato di Maastricht: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL&from=IT>.

- “nel mantenimento della pace e nel rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente 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”;
- “nella promozione della cooperazione internazionale”;
- “nello sviluppo e consolidamento della democrazia dello Stato di diritto, nonché dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali.”

Come per gli obiettivi, anche le competenze sono definite in modo molto generico nello stesso articolo J.1 TUE che si limita a disporre che la PESC si estende “a tutti i settori della politica estera e di sicurezza”<sup>73</sup>.

Scegliendo questa formula piuttosto pragmatica, i redattori del Trattato hanno manifestato la loro volontà di lasciare alla prassi l’incombenza di definire con esattezza le materia oggetto di cooperazione evitando, come invece auspicato durante la Conferenza intergovernativa del 1991, di introdurre nel Titolo V una lista precisa di materie.

Importante eccezione è stata fatta per la competenza in materia militare a cui è dedicato l’articolo J.4.

Il primo paragrafo così esordisce: “La politica estera e di sicurezza comune comprende tutte le questioni relative alla sicurezza dell’Unione europea, ivi compresa la definizione a termine di una politica di difesa comune, che potrebbe successivamente condurre a una difesa comune”.<sup>74</sup>

Con “questioni” (cosiddetti compiti o missioni di Petersberg) si intendono “missioni umanitarie e di soccorso, attività di mantenimento della pace e missioni di unità di combattimento nella gestione di crisi ivi comprese le missioni tese al ristabilimento della pace<sup>75</sup>” che, elaborate in occasione del Consiglio dell’UEO di Bonn del giugno 1992, rappresenteranno la principale novità operativa nel processo di rivitalizzazione dell’UEO.

Dal secondo paragrafo dello stesso articolo, emerge poi chiaramente l’intenzione del Trattato di rilanciare e quindi rivitalizzare l’UEO che viene definita “parte integrante dello sviluppo dell’Unione europea” e affidataria del

---

<sup>73</sup> *Ibidem.*

<sup>74</sup> *Ibidem.*

<sup>75</sup> Articolo J.4 TUE.

fondamentale compito di elaborare e attuare le decisioni e le azioni dell'Unione nel campo della difesa.<sup>76</sup>

L'UEO è comunque concepita come una Organizzazione esterna al sistema dell'Unione e pertanto le questioni di sua competenza non sono assoggettate alle procedure previste espressamente per l'adozione di azioni comuni della PESC, bensì all'iter previsto dall'articolo 8 paragrafo 4 del Trattato di Bruxelles, ovvero l'unanimità.

In tale ottica, l'articolo conferma la centralità del Patto Atlantico e l'assoluta conformità fra la PESC e il ruolo della NATO.

La struttura istituzionale della PESC è composta dal Consiglio europeo, da tre istituzioni comunitarie (il Consiglio dei ministri, la Commissione e il Parlamento europeo<sup>77</sup>) e da una serie di organi sussidiari.

Al vertice si colloca il Consiglio europeo formato dai Capi di stato o di governo e dal Presidente della Commissione, assistiti dai Ministri degli esteri e da un membro della Commissione. Tale organo è predisposto al coordinamento generale dell'attività dell'Unione e definisce i principi, gli orientamenti generali e le strategie comuni della PESC.

Il potere decisionale compete invece al Consiglio dei ministri che è a tal fine coadiuvato dal Comitato politico e di sicurezza (CPS) composto dai Direttori politici dei Ministeri degli esteri degli Stati membri.

Per la preparazione dei lavori del Consiglio dei ministri nell'ambito PESC, accanto al CPS operano anche il Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER), il Gruppo dei corrispondenti europei (che deve garantire uno scambio costante di informazioni in modo da permettere allo Stato di appartenenza una consapevole partecipazione alla PESC) e il Gruppo dei Consiglieri RELEX formato da funzionari scelti nell'ambito delle rappresentanze permanenti dei vari Stati membri che devono garantire una continua cooperazione tra il CPS e il COREPER.

L'Unione, nell'ambito PESC, è rappresentata dalla Presidenza, esercitata a turno da ciascun membro del Consiglio per un mandato di durata semestrale. La

---

<sup>76</sup> Daviddi Giorgio, *Verso un'eurozona della difesa*, Quaderni IAI, Roma, Nuova Cultura, 2012, p 36.

<sup>77</sup> A tal proposito l'articolo tre delle disposizioni comuni: "l'unione dispone di un quadro istituzionale unico che assicura la coerenza e la continuità delle azioni svolte per il perseguimento dei suoi obiettivi, rispettando e sviluppando al contempo l'acquis comunitario".

Presidenza svolge i suoi compiti nella forma di *Troika*:<sup>78</sup> singolare configurazione di esercizio collettivo delle funzioni di rappresentanza esterna alla quale partecipano la Presidenza in vigore, il Segretario generale o l'Alto Rappresentante per la PESC e un membro della Commissione (generalmente il Vicepresidente).

Il TUE rimette alla Presidenza il dovere di consultare il Parlamento europeo sulle scelte della PESC garantendo che le sue opinioni vengano prese in considerazione.

Il Segretario generale del Consiglio che assume il ruolo di Alto Rappresentante per la PESC, figura introdotta con il Trattato di Amsterdam<sup>79</sup>, ai sensi dell'articolo 26 TUE deve garantire, insieme al Consiglio, "unità, coerenza ed efficacia dell'azione dell'Unione europea".<sup>80</sup>

La Commissione europea è "pienamente associata ai lavori nel settore della PESC"<sup>81</sup>: composta da ventisette commissari (uno per ciascuno Stato membro) può presentare dinanzi al Consiglio proposte in materia di politica estera e di sicurezza (come gli Stati membri); svolge inoltre funzioni di rappresentanza esterna insieme alla Presidenza ed è membro della *Troika*.

Infine, il Parlamento europeo in ambito PESC, svolge essenzialmente funzioni di controllo.

Accanto alla PESC, il Trattato di Maastricht ha gettato le basi per l'elaborazione di una Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD)<sup>82</sup> introdotta con l'articolo 42 TUE (ex articolo 17). Tale politica è stata prevista allo scopo di completare la PESC dotandola di una vera e propria dimensione militare necessaria per conseguire le missioni di Petersberg e quindi per "garantire il mantenimento della pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale".<sup>83</sup>

L'elaborazione della PESD non è stata immediata: la netta opposizione della Gran Bretagna e la costante presenza sul territorio europeo della NATO e

---

<sup>78</sup> Novi Criseide, cit., p 88.

<sup>79</sup> Durante la conferenza intergovernativa del 1996, su proposta della Francia, emerse quanto la variabilità della Presidenza cagionasse danni in termini di efficienza e visibilità all'azione esterna della PESC.

<sup>80</sup> Articolo 26 Trattato di Maastricht: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016M026&from=IT>.

<sup>81</sup> Miranda Valérie, Sartori Nicolò, De Simone Carolina, Politica europea di sicurezza e difesa: elementi (a cura di) Di Camillo Federica, Roma, Documenti IAI, 2009.

<sup>82</sup> Con il Trattato di Lisbona viene denominata PSDC (Politica di Sicurezza e Difesa comune).

<sup>83</sup> Articolo 17 Trattato di Maastricht: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016M042&from=IT>.

dell'UEO hanno reso necessario un lungo processo di elaborazione scandito in due fasi principali.

In origine, dinanzi all'esigenza di riconoscere il ruolo della NATO in Europa e conseguentemente garantire una stretta collaborazione tra il suo "pilastro europeo"<sup>84</sup> e l'Unione europea, l'UEO è stata utilizzata come "elemento di transizione"<sup>85</sup> verso la PESD, rendendola una specie di "struttura cerniera" tra l'Unione europea e l'Alleanza Atlantica. Questa struttura permetteva all'Unione di accedere fin da subito alle forze militari dell'Alleanza evitando duplicazioni del sistema difensivo.

Questa stretta collaborazione tra UE e UEO era funzionale al trasferimento di alcune competenze dall'UEO all'Unione europea e soprattutto alla costituzione di una "autonoma capacità di risposta alle crisi internazionali"<sup>86</sup> in capo alla stessa Unione.

Prevista dall'articolo J.4<sup>87</sup> del Trattato di Maastricht che poneva le due Organizzazioni in una posizione di sostanziale parità, tale relazione è stata ulteriormente rafforzata con il Trattato di Amsterdam che ha circoscritto l'ambito di applicazione alle missioni di Petersberg ma soprattutto ha concesso all'UEO capacità di intervento automatico e facoltà di elaborazione di principi e orientamenti generali che precedentemente erano ad appannaggio esclusivo del Consiglio europeo.

Solo quando la Gran Bretagna di Tony Blair<sup>88</sup> ha cambiato rotta, esprimendo chiaramente in un suo intervento nell'autunno 1998 la volontà di Londra di farsi promotore dell'elaborazione di una politica di difesa europea, si è conclusa la fase di transizione.

Primo passo verso un cambiamento è stato il Vertice franco-britannico di Saint-Malo del 3 e 4 dicembre 1998, conclusosi con una Dichiarazione, articolata in cinque punti.

---

<sup>84</sup> Novi Criseide, cit., p 310.

<sup>85</sup> Daniele Luigi, Il ruolo dell'Unione europea occidentale nel quadro della politica estera e di sicurezza comune, Bari, DUE, 1998, p 798.

<sup>86</sup> Novi Criseide, cit., p 317.

<sup>87</sup> L'articolo prevedeva: "L'unione chiede all'UEO, che fa parte integrante dello sviluppo dell'Unione europea, di elaborare e di porre in essere le decisioni e le azioni dell'Unione aventi implicazioni nel settore della difesa".

<sup>88</sup> È stato Primo Ministro britannico dal 1997 al 2007.

In essa viene ribadito il ruolo centrale che il Consiglio europeo avrebbe dovuto avere nel processo di elaborazione della politica di difesa e che le competenze dell'unione sarebbero state limitate alle missioni di Petersberg mentre la difesa collettiva sarebbe rimasta alla NATO e all'UEO.

Passo successivo è stata la dichiarazione del Consiglio europeo di Colonia del giugno 1999 che costituisce ufficialmente il documento cardine della PESD.

Nell'allegato III paragrafo I si dispone: "nel perseguire i nostri obiettivi in materia di politica estera e di sicurezza comune e la definizione progressiva di una politica di difesa comune siamo convinti che il Consiglio debba poter decidere nell'intero ambito della prevenzione dei conflitti e delle attività di gestione delle crisi definite nel trattato sull'Unione europea, i cosiddetti compiti di Petersberg. A tal fine, l'Unione deve avere la capacità di condurre azioni in modo autonomo, potendo contare su forze militari credibili, mezzi per decidere di farle intervenire e la disponibilità a farlo, al fine di rispondere alle crisi internazionali senza pregiudizio per le azioni della NATO. L'UE aumenterà pertanto la propria capacità di contribuire alla pace e alla sicurezza internazionali secondo i principi della Carta delle Nazioni Unite."<sup>89</sup>

In ambito PESD l'Unione agirà quindi autonomamente dalla NATO fermo restando l'impegno a "garantire lo sviluppo di una reciproca ed efficace consultazione, cooperazione e trasparenza tra l'Unione europea e la NATO"<sup>90</sup>.

Con la Dichiarazione di Colonia entriamo nel pieno della seconda fase di elaborazione PESD che ha progressivamente portato al trasferimento delle competenze operative delle Missioni di Petersberg dall'UEO all'UE.

Il Consiglio ministeriale dell'UEO e il Consiglio europeo dell'Unione hanno completato tale trasferimento attraverso diverse risoluzioni.

In particolare, il Consiglio dei ministri dell'UEO ha riconosciuto la nascita della PESD e, con la Dichiarazione di Marsiglia del 13 novembre 2000, ha limitato la propria competenza alla legittima difesa collettiva rinunciando ufficialmente alla stretta cooperazione e consultazione con l'Unione europea attraverso un

---

<sup>89</sup>Allegato III della Dichiarazione del Consiglio europeo sul rafforzamento della Politica europea comune in materia di difesa: [https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2\\_it.htm - an3](https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_it.htm - an3).

<sup>90</sup> *Ibidem*.

graduale abbandono delle proprie attività fino ad una completa dismissione<sup>91</sup> al fine di permettere all'Unione di "rendere operative le sue nuove competenze".<sup>92</sup>

La PESD è dotata di una struttura organizzativa molto articolata.

Per garantire alla PESD di sovrintendere alle Missioni di Petersberg con efficienza, l'Unione europea si è attivata al fine di dotare la PESD di adeguate strutture istituzionali.

Tutte le istituzioni sottostanno al Consiglio dell'UE e in particolare al Consiglio Affari Esteri (CAE), organo composto dai ministri degli affari esteri degli Stati membri dell'UE. Tale organo è predisposto a dare attuazione e a definire la PESC seguendo le linee guida impartitegli dal Consiglio europeo. Ha inoltre la competenza di garantire l'unità, la coerenza e l'efficacia dell'azione esterna dell'Unione europea di concerto alla Commissione europea e all'Alto rappresentante.

Le missioni dell'Unione sono gestite, sia dal punto di vista politico che strategico, dal Comitato politico e di sicurezza (COPS), organo composto dai Rappresentanti permanenti per ciascuno Stato membro. Il COPS, garante sia della PESC sia della PESD, ai sensi dell'articolo 38 TUE, "controlla la situazione internazionale nei settori che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune e contribuisce a definire le politiche formulando pareri per il Consiglio, a richiesta di questo, dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza o di propria iniziativa. Esso controlla altresì l'attuazione delle politiche concordate, fatte salve le competenze dell'Alto rappresentante<sup>93</sup>;" inoltre "esercita, sotto la responsabilità del Consiglio e dell'alto rappresentante, il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni di gestione delle crisi previste all'articolo 43. Ai fini di un'operazione di gestione delle crisi e per la durata della stessa, quali sono determinate dal Consiglio, quest'ultimo può autorizzare il comitato a prendere le decisioni appropriate in merito al controllo politico e alla direzione strategica dell'operazione<sup>94</sup>."

Per quanto attiene l'ambito civile della PESD, fondamentale è il Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi (CIVCOM).

---

<sup>91</sup> Le funzioni operative dell'UEO in ambito Missioni di Petersberg sono ufficialmente concluse l'11 giugno 2001 quando lo Stato maggiore dell'Unione è diventata ufficialmente operativo.

<sup>92</sup> Novi Criseide, cit., p 329.

<sup>93</sup> Articolo 38 TUE (ex articolo 25):<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016M038&from=IT>.

<sup>94</sup> *Ibidem*.

Si tratta di un organo di consulenza del COPS che elabora raccomandazioni da rivolgere a quest'ultimo, redige i documenti di pianificazione delle nuove missioni e sviluppa strategie per la gestione civile delle crisi e per le capacità civili.<sup>95</sup>

Altro organo essenziale è il Comitato militare dell'Unione europea (CMUE), massimo organismo militare del Consiglio, responsabile della direzione generale delle attività militari dell'Unione.<sup>96</sup>

Il CMUE è coadiuvato nella sua attività dallo Stato maggiore dell'Unione europea (SMUE), organo composto da duecento esperti militari degli Stati membri, che svolge tre principali funzioni operative: *early warning, situation assessment e strategic planning*.<sup>97</sup>

Accanto alle citate e alle ulteriori strutture prettamente strategiche e di gestione delle crisi, rimane fermo il ruolo di organi istituzionali, in particolare quello del Parlamento europeo che ai sensi dell'articolo 36 TUE "può rivolgere interrogazioni o formulare raccomandazioni al Consiglio e all'Alto rappresentante. Esso procede due volte all'anno a un dibattito sui progressi compiuti nell'attuazione della politica estera e di sicurezza comune, compresa la politica di sicurezza e di difesa comune."<sup>98</sup>

## 1.4 Il Trattato di Lisbona: come ha modificato l'assetto precedente

Il Trattato di Lisbona<sup>99</sup>, composto dal Trattato dell'Unione europea (TUE) e dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), è il risultato di un lungo progetto di riforma iniziato nel 1997 con il Trattato di Amsterdam.

---

<sup>95</sup> Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi (CivCom):

<https://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/preparatory-bodies/committee-civilian-aspects-crisis-management/>.

<sup>96</sup> Comitato militare dell'Unione europea (EUMC): <https://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/preparatory-bodies/european-union-military-committee/>.

<sup>97</sup> Miranda Valérie, Sartori Nicolò, De Simone Carolina, cit.

<sup>98</sup> Articolo 36 TUE: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF).

<sup>99</sup> Noto anche come Trattato di riforma, è stato firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 ed è entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

Introducendo nuovi strumenti e nuove procedure, il Trattato ha riformato l'architettura generale dell'Unione, le istituzioni e il loro funzionamento, passaggio necessario "dopo le conseguenze che il brusco terremoto della guerra d'Iraq aveva prodotto in Europa".<sup>100</sup>

La seconda guerra del Golfo iniziata nel marzo 2003 "segna infatti il punto più basso nella storia delle relazioni intraeuropee dopo oltre un decennio di progressiva integrazione comune<sup>101</sup>: l'Unione europea, ancora sprovvista di una politica estera condivisa, si trovò spaccata in due"<sup>102</sup>.

Donald Rumsfeld, all'epoca Segretario della difesa degli Stati Uniti d'America, introdusse il concetto di "*Old Europe*": la vecchia Europa (Germania, Francia, Belgio e Lussemburgo) rappresentava quella parte del vecchio continente refrattaria alla nuova conduzione delle questioni internazionali dall'amministrazione Bush.

Sul versante opposto si collocava la "Nuova Europa" composta da filoamericani e nuovi atlantisti.

L'unica a fornire un sostegno militare immediato agli USA fu la Gran Bretagna di Tony Blair: come era accaduto nella prima guerra del Golfo si riattivò quella cosiddetta "*special relationship*"<sup>103</sup> tra Londra e Washington "a cui si addebitava sovente, nei palazzi di Bruxelles, la riluttanza della Gran Bretagna a condividere il progetto di una integrazione politica sovranazionale della Comunità europea"<sup>104</sup>.

Nonostante queste forti divergenze di opinione in merito alla questione irachena, l'Europa avviò un processo di ricomposizione che ha portato all'elaborazione (nel dicembre 2003) della "Strategia di sicurezza europea" (il cd documento Solana)<sup>105</sup>.

In tale documento il Consiglio europeo, dopo aver illustrato le maggiori minacce per la sicurezza dell'Europa (proliferazione delle armi di distruzione di massa, terrorismo e criminalità organizzata, instabilità regionale e la questione dei

---

<sup>100</sup>Daviddi Giorgio, cit., p 103.

<sup>101</sup> *Ibidem*.

<sup>102</sup> *Ibidem*.

<sup>103</sup> Castronovo Valerio, cit., p 208.

<sup>104</sup> *Ibidem*.

<sup>105</sup>Strategia europea in materia di sicurezza, un'Europa sicura in un mondo migliore, Consiglio Unione europea, 2003: <https://www.consilium.europa.eu/media/30812/qc7809568itc.pdf>.

*failed states*<sup>106</sup>), stabilisce gli obiettivi strategici che l'Unione europea dovrà raggiungere al fine di "proteggere la propria sicurezza e promuovere i suoi valori"<sup>107</sup> anche predisponendo missioni militari oltre che civili.

Tali obiettivi, funzionali al riavvicinamento delle "due Europee", si esplicano in un'azione esterna che da un lato si fonda sul multilateralismo, dall'altro sulla collaborazione affiatata con gli Stati Uniti: solo fondendo questi due elementi ci potrà essere un'Europa "più attiva, più capace, più coerente"<sup>108</sup>.

Il 29 ottobre 2004 è stato firmato a Roma il "Trattato che adotta una costituzione per l'Europa", mai ratificato a causa dell'esito nefasto dei referendum francese e olandese.

Il progetto di trattato si proponeva di "modificare la struttura istituzionale comunitaria (eliminando la tradizionale struttura a pilastri) al fine di semplificare il processo decisionale e conferire all'Unione europea e alle sue istituzioni maggiori poteri".<sup>109</sup>

In questa nuova struttura, la PESC avrebbe rappresentato un sub-sistema parzialmente autonomo dotato di proprie competenze, nuovi attori, regole e procedure diverse da quelle degli altri settori.

La PESD secondo il Trattato costituzionale è "parte integrante della PESC, assicura che l'Unione disponga di una capacità operativa ricorrendo a mezzi civili e militari"<sup>110</sup>, attraverso i quali l'Unione può intraprendere "missioni al suo esterno per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite"<sup>111</sup>. Lo stesso articolo prosegue disponendo che la PESD necessita dell'elaborazione di una politica di difesa comune dell'Unione che dovrà essere definita all'unanimità dal Consiglio europeo sempre nel rispetto del "carattere specifico della politica di sicurezza e difesa degli Stati membri e degli obblighi derivanti dal trattato dell'Atlantico del nord".<sup>112</sup>

---

<sup>106</sup>Enciclopedia Britannica: <https://www.britannica.com/topic/failed-state>.

<sup>107</sup>Consiglio europeo: [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/european-council\\_it](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/european-council_it)

<sup>108</sup> *Ibidem*.

<sup>109</sup>Enciclopedia Treccani online, Costituzione europea: <https://www.treccani.it/enciclopedia/costituzione-europea>.

<sup>110</sup> Articolo 40 Trattato che adotta una costituzione per l'Europa: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003XX0718\(01\)&from=HR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003XX0718(01)&from=HR).

<sup>111</sup> *Ibidem*.

<sup>112</sup> *Ibidem*.

Come da premessa, il “Trattato che adotta una costituzione per l'Europa” non è mai entrato in vigore.

Dopo una iniziale fase di stallo, il processo di riforma istituzionale riprese ufficialmente il 23 giugno 2007, quando il Consiglio europeo, presieduto dalla cancelliera tedesca Angela Merkel, incaricò una conferenza intergovernativa di stilare un nuovo trattato: venne così elaborato il Trattato di Lisbona.

Il Trattato di riforma, accogliendo le principali novità istituzionali previste nel Trattato costituzionale, ha fornito ufficialmente all'UE personalità giuridica<sup>113</sup> (articolo 47 TUE) e una struttura istituzionale funzionale all'azione esterna; ha inoltre abolito la struttura a tre pilastri e ha ampliato e reso più stabile ed esaustiva la disciplina relativa alla PESC e alla PSDC<sup>114</sup>.

Andando oltre l'antinomia tra modello comunitario e cooperazione fra gli Stati membri, il Trattato ha collocato la politica di difesa in una nuova dimensione, “in uno schema di integrazione, né totalmente comunitario né rigidamente intergovernativo, che affonda le sue radici nel bilanciamento di interessi, talvolta molto divergenti”.<sup>115</sup>

Ciò è stato possibile grazie al mutato atteggiamento degli Stati membri ora maggiormente consapevoli del contesto internazionale caratterizzato da una molteplicità tra vecchie e nuove minacce che impone che ciascuno Stato si assuma responsabilità “che non possono prescindere da una condivisione delle stesse.”<sup>116</sup>

Il Trattato di Lisbona ha dotato l'Unione di una struttura istituzionale per il suo servizio esterno.

L'azione esterna comprende la PESC, la PSDC, la politica commerciale, la cooperazione allo sviluppo, la cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i paesi terzi, l'aiuto umanitario e la dimensione esterna di altre politiche interne dell'Unione (come la migrazione, la protezione dell'ambiente).<sup>117</sup>

Con specifico riferimento alla PESC e alla PSDC rilevano gli articoli 21-46 TUE.

---

<sup>113</sup> Attribuendo all'UE personalità giuridica ha permesso all'Unione di assorbire e di conseguenza sostituire la Comunità europea e quindi unificare i tre pilastri.

<sup>114</sup> Con il trattato di Lisbona la PESD è diventata PSDC (Politica di Sicurezza e Difesa Comune).

<sup>115</sup> Parisi Nicoletta, Fumagalli Meraviglia Marinella, Santini Andrea, Rinoldi Dino, cit., p 196.

<sup>116</sup> *Ibidem*.

<sup>117</sup> Azione esterna dell'UE: <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/the-european-union-s-external-action.html>.

In particolare, l'articolo di apertura del Titolo V, definendo le disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione, ribadisce che quest'ultima si fonda, al pari dell'azione interna, sui principi basilari dell'UE quali "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".<sup>118</sup>

Lo stesso articolo 21 prosegue affermando che "l'Unione si adopera per sviluppare relazioni e istituire partenariati con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali, regionali o mondiali, che condividono i principi di cui al primo comma. Essa promuove soluzioni multilaterali ai problemi comuni, in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite"<sup>119</sup>.

Abolendo la struttura a tre pilastri, il Trattato di Lisbona ha reso la PESC la sezione più ampia e discussa dell'azione esterna.

Essa è "definita e attuata dal Consiglio europeo e dal Consiglio che deliberano all'unanimità, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente".<sup>120</sup>

L'azione esterna quindi permette all'Unione, titolare di personalità giuridica di diritto internazionale, di adottare atti unilaterali ed accordi internazionali vincolanti per gli Stati terzi.<sup>121</sup>

Il Trattato ha nello specifico previsto che tutti gli accordi internazionali stipulati dall'UE, in qualunque area di competenza (compresa la PESC), seguono la procedura ex articolo 218 TFUE<sup>122</sup>. In particolare, combinando quanto disposto dagli articoli 24 paragrafo 1 e 31 paragrafo 1 TUE (unanimità per le questioni PESC) e il paragrafo 8 dell'articolo 218 TFUE ("il Consiglio delibera all'unanimità quando l'accordo riguarda un settore per il quale è richiesta l'unanimità per

---

<sup>118</sup> Articolo 21 TUE: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF).

<sup>119</sup> *Ibidem*.

<sup>120</sup> Articolo 24 TUE: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF).

<sup>121</sup> Articolo 216 TFUE: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>

<sup>122</sup> Tale articolato ha sostituito l'articolo 24 della versione precedente del TUE.

l'adozione di un atto dell'Unione"<sup>123</sup>) ne deriva che tutte le decisioni su accordi in materia di PESC sono deliberate dal Consiglio all'unanimità.<sup>124</sup>

Solo in casi eccezionali, uno Stato membro può astenersi dal voto su una specifica questione (motivandone le ragioni tramite una apposita dichiarazione formale): il meccanismo dell'"astensione costruttiva" introdotto da Lisbona nell'articolo 31 paragrafo 1 TUE, consente allo Stato astenuto di non applicare la decisione ma al tempo stesso quest'ultimo deve accettare che la decisione impegni l'Unione astenendosi da qualunque condotta ostruzionistica.

Fondamentale principio caratterizzante l'azione esterna è la "coerenza" tra politica interna ed estera, tra le politiche nazionali e tra l'azione comunitaria e quella dei singoli Stati membri.<sup>125</sup>

Il Trattato ha introdotto una serie di nuovi attori, tra cui spiccano l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (AR) e il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE).

L'AR, nominato dal Consiglio europeo, indossa "due cappelli"<sup>126</sup>: esso è sia vicepresidente della Commissione sia Presidente del Consiglio in formazione Affari Esteri.

Accanto ad esso, il Trattato ha introdotto tra gli organi PESC il Presidente del Consiglio Europeo: per garantire coerenza e continuità dell'azione esterna, esso ricopre una carica permanente della durata di due anni e mezzo (prima di Lisbona era prevista una presidenza a rotazione semestrale).

Tale carica detiene, congiuntamente al Presidente della Commissione, il potere di rappresentanza esterna dell'Unione nelle materie inerenti alla PESC e che non rientrano nelle competenze esclusive dell'AR.

L'articolo 27 introduce il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE): composto da personale esperto proveniente dal Consiglio europeo, dalla Commissione europea e dai servizi diplomatici dei paesi membri, il SEAE assiste l'AR nella gestione della PESC, sovrintende le relazioni diplomatiche e i partenariati strategici con i paesi terzi e collabora con i servizi diplomatici nazionali.

---

<sup>123</sup> Articolo 218 TFUE: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>

<sup>124</sup> Carli Eugenio, *La Politica di Sicurezza e di Difesa Comune dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli editore, 2019, p 14.

<sup>125</sup> Articoli 13-21-26 TUE e articolo 7 TFUE.

<sup>126</sup> La politica estera e di difesa dell'UE, 2020: <http://www.dirittoconsenso.it/2020/12/19/la-politica-estera-e-difesa-ue/>.

Sotto il profilo del controllo parlamentare, con l'articolo 36 il Trattato ha riconosciuto al Parlamento europeo il diritto di essere regolarmente consultato e aggiornato dall'AR sulle principali questioni in ambito PSDC. Inoltre, "il Parlamento europeo può rivolgere interrogazioni o formulare raccomandazioni al Consiglio e all'AR. Esso procede due volte all'anno ad un dibattito sui progressi compiuti nell'attuazione della PESC, compresa la PSDC<sup>127</sup>".

Il Trattato di Lisbona ha incrementato le disposizioni dedicate al settore di difesa comune: prima della riforma vi era un solo articolo del TUE specifico (articolo 17) mentre nella versione attuale la specifica sezione "Disposizioni sulla Politica di Sicurezza e Difesa Comune" consta di ben cinque articoli<sup>128</sup>.

L'articolo 42 paragrafo 1 TUE definisce la PSDC "parte integrante della PESC: essa assicura che l'Unione disponga di una capacità operativa ricorrendo a mezzi civili e militari di cui può avvalersi in missioni al suo esterno per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale<sup>129</sup>".

Come disposto nel Trattato di Maastricht, la PSDC "comprende la graduale definizione di una politica di difesa comune dell'Unione che condurrà a una difesa comune quando il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità avrà così deciso. In questo caso, il Consiglio europeo raccomanda agli Stati membri di adottare una decisione in tal senso conformemente alle rispettive norme costituzionali<sup>130</sup>". Unica differenza rispetto al passato, di natura prettamente semantica, e la sostituzione del termine "potrebbe condurre a una difesa comune" con "condurrà a una difesa comune". Con tale scelta, si è voluto attribuire maggiore certezza al raggiungimento di tale obiettivo.

In base all'articolo 43 le missioni di cui all'articolo 42, le cd Missioni di Petersberg, includono: "le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni umanitarie di soccorso, le missioni di consulenza e assistenza in materia militare, le missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al

---

<sup>127</sup> Articolo 36 TUE: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF)

<sup>128</sup> Articoli 42-43-44-45-46 TUE.

<sup>129</sup> Articolo 42 paragrafo 1 TUE: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF)

<sup>130</sup> Articolo 42 paragrafo 2: *ibidem*.

ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti.”<sup>131</sup>

Dalla lettura dell'articolo 43 emerge come il Trattato di Lisbona abbia ampliato tali missioni che nel Trattato di Amsterdam comprendevano soltanto le missioni umanitarie e di soccorso, di mantenimento della pace, di unità di combattimento nella gestione delle crisi e le missioni tese al ristabilimento della pace.<sup>132</sup>

Ulteriore novità è che tali missioni possono essere affidate dal Consiglio anche a un gruppo di Stati membri “che lo desiderano e dispongono delle capacità necessarie per tali missione<sup>133</sup>”.

Una volta che il Consiglio avrà deciso all'unanimità, dovrà essere informato periodicamente e potrà in qualunque momento cambiare obiettivo, portata e modalità di attuazione della missione. Con questa disposizione il Trattato ha introdotto una importante innovazione rispetto al passato e ha dotato l'Unione di un maggiore margine di flessibilità per quelle situazioni di emergenza che richiedono un tempo di reazione più rapido.

Ai sensi dell'articolo 42 paragrafo 3, “gli Stati membri che costituiscono tra loro forze multinazionali possono mettere anche tali forze a disposizione della PSDC<sup>134</sup>”. Tali forze multinazionali esterne, non costituiscono una risorsa esclusiva dell'Unione potendo essere utilizzate anche in operazioni ONU, NATO e OSCE ma, ciò nonostante, rappresentano una rilevante risorsa per la capacità operativa europea.

Lo stesso paragrafo 3 introduce un nuovo attore: l'Agenzia europea per la difesa (EDA). Partendo dal presupposto che ciascuno Stato membro è tenuto a “migliorare progressivamente le proprie capacità militari<sup>135</sup>”, l'Agenzia nel settore dello sviluppo della capacità di difesa, della ricerca, dell'acquisizione e degli armamenti è stata introdotta per sostenere gli Stati in tale attività.

---

<sup>131</sup> Articolo 43 paragrafo 1 TUE: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF).

<sup>132</sup> Miranda Valérie, Sartori Nicolò, De Simone Carolina, cit.

<sup>133</sup> Articolo 44 TUE: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF).

<sup>134</sup> Articolo 42 paragrafo 3 TUE: *ibidem*.

<sup>135</sup> Agenzia europea per la difesa: [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/eda\\_it](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/eda_it)

Essa, sotto il costante controllo del Consiglio, “promuove la collaborazione, lancia nuove iniziative e propone soluzioni per migliorare le capacità di difesa”<sup>136</sup>. Inoltre, sostiene i suoi Stati membri (tutti i paesi dell'Unione europea tranne la Danimarca) nel potenziamento delle proprie capacità di difesa tramite la cooperazione europea e lavora per potenziare l'efficacia della ricerca e della tecnologia nel settore della difesa. Essenzialmente, lo scopo dell'Agenzia è favorire la crescita qualitativa e quantitativa della cooperazione tra i Membri nel settore degli equipaggiamenti della difesa poiché si è consapevoli che nessun *budget* nazionale finalizzato alla difesa è in grado di portare avanti una ricerca e una produzione adeguatamente competitiva.

A tali fini è necessario che l'AED agisca secondo un “approccio programmatico”<sup>137</sup> che tenga in considerazione le esigenze e le caratteristiche di ciascun paese poiché è stato chiaro fin dal principio che ciascuno Stato agisce “egoisticamente” cercando ad esempio di sviluppare le proprie capacità al costo minore spesso acquistando da altri Stati come simmetricamente gli Stati produttori di armamenti tenteranno di tutelare e far progredire la propria industria e la propria base tecnologica.

A capo dell'Agenzia si colloca l'AR, responsabile del funzionamento generale e della conformità delle scelte del Direttore esecutivo con gli orientamenti e le decisioni del Consiglio e del Comitato direttivo.

Il Comitato direttivo, composto da un rappresentante per ogni Stato membro e da un rappresentante della Commissione (privo del diritto di voto) è l'organo decisionale che delibera a maggioranza qualificata salvo per le questioni che coinvolgono interessi vitali nazionali che richiedono l'unanimità.

Il Direttore esecutivo, coadiuvato da un vicedirettore, è tenuto a garantire che l'attività dell'Agenzia sia predisposta in modo efficace ed efficiente.

Il Trattato ha inoltre introdotto due importanti clausole: la “clausola di difesa reciproca” e quella di “solidarietà”.

La prima stabilisce che “qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e

---

<sup>136</sup> *Ibidem*.

<sup>137</sup> Parisi Nicoletta, Fumagalli Meraviglia Marinella, Santini Andrea, Rinoldi Dino, cit., p 194.

assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'articolo 51 della carta delle Nazioni Unite<sup>138</sup>.

Tale clausola, sebbene giuridicamente vincolante, non pregiudica il diritto di ciascuno Stato membro di decidere arbitrariamente con quali misure prestare assistenza e non consiste in una norma di mutua difesa *tout court* non essendo prevista la creazione di un'alleanza militare.<sup>139</sup>

La seconda, disciplinata nell'articolo 222 del TFUE, rispetto alla prima ha un carattere più ampio, in quanto prevede l'azione congiunta dell'Unione e degli Stati membri nel caso specifico di "attacco terroristico, calamità naturale o provocata dall'uomo"<sup>140</sup>. Qualora uno Stato subisca un'aggressione terroristica, il Consiglio, su proposta della Commissione e dell'Alto rappresentante, può azionare tutti gli strumenti in dotazione, comprese le strutture della PSDC.<sup>141</sup>

La Dichiarazione n 37 allegata all'atto finale della conferenza che ha adottato il Trattato di Lisbona aggiunge che "nessuna delle disposizioni dell'articolo 222 pregiudica il diritto di un altro Stato membro di scegliere i mezzi più appropriati per assolvere ai suoi obblighi di solidarietà nei confronti dello Stato membro in questione"<sup>142</sup>.

In dottrina è stata sollevata la questione di una possibile sovrapposizione tra le due clausole in esame basata in particolare sul paragrafo 3 dell'articolo 222 TFUE secondo il quale "se uno Stato membro subisce un attacco terroristico... gli altri Stati membri...gli prestano assistenza"<sup>143</sup> nonché sull'eventualità di adoperare l'uso della forza per opporsi ai medesimi atti.

Prendendo in considerazione il carattere terroristico degli attacchi, la disposizione non distingue tra terrorismo internazionale o interno a uno Stato risultando quindi rilevanti entrambe le ipotesi.

Quanto alla possibilità di usare la forza, il riferimento ai "mezzi militari", sebbene non consenta espressamente l'uso della forza in applicazione della clausola di solidarietà, neppure porta ad escluderlo a priori.

---

<sup>138</sup> Articolo 42 paragrafo 7 TUE.

<sup>139</sup> Carli Eugenio, cit., p 34.

<sup>140</sup> Articolo 222 TFUE.

<sup>141</sup> Pocar Fausto, Baruffi Maria Caterina, Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea, Padova, CEDAM, 2014, p 132.

<sup>142</sup> Dichiarazione relativa all'articolo 222 TFUE:

[https://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pagineAree\\_205\\_3\\_file.pdf](https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pagineAree_205_3_file.pdf)

<sup>143</sup> Articolo 222 TFUE: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:it:PDF>

Assodati questi due elementi è possibile mettere a confronto le due clausole. Relativamente all'uso della forza, la messa in opera della clausola di solidarietà consiste in una reazione verso entità non statali (i terroristi), mentre la mutua difesa una reazione ad una aggressione proveniente da uno o più Stati considerando il riferimento all'articolo 51 della Carta ONU contenuto nell'articolo 42 TFUE. Sebbene in dottrina la nozione di legittima difesa si è notevolmente ampliata fino a includervi anche azioni contro enti diversi dagli Stati, rilevante è stata la scelta dei redattori del Trattato di Lisbona di inserire una disposizione specifica volta a contrastare gli atti terroristici all'interno del TFUE (e non nelle disposizioni dedicate alla difesa comune nel TUE).

Maggiori rischi di sovrapposizione sussistono nella particolare fattispecie di un atto terroristico predisposto da privati nei confronti o sotto il controllo di uno Stato: in questa complessa ipotesi sebbene sia applicabile la clausola di mutua difesa allo stesso tempo resta lecito e plausibile un intervento NATO per gli Stati che sono contestualmente membri dell'Organizzazione atlantica e dell'UE.

Da ultimo, con gli articoli 20 TUE e 329 TFUE viene definita la "Cooperazione rafforzata"<sup>144</sup>: tale meccanismo consente ad un minimo di 9 Stati membri di cooperare in un ambito specifico dell'Unione, nel caso in cui l'Unione nel suo complesso non sia in grado di conseguire gli obiettivi di tale cooperazione in un termine ragionevole specie quando uno o più Stati membri si oppongono alla proposta.<sup>145</sup>

"L'autorizzazione a procedere è concessa dal Consiglio che delibera all'unanimità, su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo"<sup>146</sup>, e inoltre a differenza della procedura tradizionale, è richiesto all'AR di esprimere un parere sulla coerenza della cooperazione rafforzata e la sulla PESC in generale.

---

<sup>144</sup> Strumento giuridico introdotto nel 1997 con il Trattato di Amsterdam, estese al secondo pilastro relativo alla PESC con il Trattato di Nizza che però impediva qualunque coinvolgimento nell'ambito della difesa.

<sup>145</sup> Cooperazione rafforzata: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:enhanced\\_cooperation](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:enhanced_cooperation).

<sup>146</sup> Articolo 329 TFUE: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>

## 1.5 La nascita della Cooperazione Strutturata Permanente

Un'altra grande novità apportata dal Trattato di Lisbona<sup>147</sup> è l'istituzione della Cooperazione strutturata permanente, consistente in un particolare meccanismo difensivo a cui possono aderire quegli Stati che soddisfano determinati criteri a livello di capacità militari previa sottoscrizione di "impegni più vincolanti in materia ai fini delle missioni più impegnative"<sup>148</sup>.

Questa forma di collaborazione nel settore difensivo consente agli Stati membri interessati e idonei a parteciparvi, "di sviluppare congiuntamente capacità di difesa, investire in progetti comuni e accrescere la prontezza e il contributo a livello operativo delle rispettive forze armate".<sup>149</sup>

Il Protocollo n 10<sup>150</sup> allegato al Trattato richiede che i paesi desiderosi a instaurare tale legame soddisfino due essenziali condizioni:

- sviluppare più intensamente la propria capacità difensiva attraverso lo sviluppo di contributi nazionali e partecipando a forze multinazionali, a programmi europei di equipaggiamento e all'attività dell'EDA;
- fornire, a livello nazionale o come parte di gruppi di forze multinazionali, unità di combattimento adatte alle missioni previste dall'articolo 43 TUE, dotate di gruppi tattici e dei vari elementi di supporto compresi trasporto e logistica.

A differenza dell'istituto delle Cooperazioni rafforzate disciplinate negli articoli 326 e seguenti del TUE ed applicabili anche nel settore PESC che richiedono un numero minimo di Stati aderenti e una decisione del Consiglio all'unanimità, la Cooperazione strutturata permanente non richiede una soglia minima di partecipanti e viene attivata tramite deliberazione del Consiglio che decide a maggioranza qualificata previa consultazione dell'AR.

---

<sup>147</sup> Rilevano gli articoli 42 paragrafo 6 e 46 e il Protocollo n 10 sulla Cooperazione strutturata permanente.

<sup>148</sup> Articolo 42 paragrafo 6 TUE: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF).

<sup>149</sup> Cooperazione dell'UE in materia di difesa: il Consiglio istituisce una capacità militare di pianificazione e condotta (MPCC): <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating/>

<sup>150</sup> Protocollo n 10: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FPRO%2F10>.

Malgrado l'esigenza di sviluppare la cooperazione strutturata permanente sia stata manifestata nel 2009 con il Trattato di Lisbona, solo 11 novembre 2017 è stata formalmente istituita la PESCO.

L'accordo, sottoscritto da tutti i paesi dell'Unione europea ad eccezione di Malta e Danimarca, è diventato legalmente vincolante l'11 dicembre 2017 con una decisione del Consiglio degli Affari esteri dell'Unione europea.

Mentre in origine la Cooperazione strutturata permanente era stata concepita quale mezzo idoneo a consentire ad un'avanguardia di Stati decisi a farlo (*willing*) e muniti delle necessarie capacità (*capable*) di avviare un'integrazione nell'ambito della difesa comune, in concreto la PESCO è stata inserita in una cornice istituzionale e procedimentale aperta a tutti gli Stati membri e finalizzata a realizzare insieme progetti in materia di difesa. A conferma di ciò non è stato previsto nessun requisito di accesso salvo la sottoscrizione di venti impegni ambiziosi e vincolanti.

Ogni paese all'interno della PESCO è libero di decidere a quali progetti partecipare e di "modulare"<sup>151</sup> la propria partecipazione come meglio crede, salvo l'obbligo di prendere parte almeno a un progetto.

Il funzionamento della PESCO ruota intorno alla figura del Consiglio che, seguendo l'iter disciplinato dall'articolo 46 paragrafo 6 TUE, decide all'unanimità dei partecipanti alla cooperazione.

In particolare, il Consiglio definisce gli orientamenti strategici della PESCO, controlla che i partecipanti realizzino concretamente e adeguatamente i propri impegni, approva<sup>152</sup> i singoli progetti su proposta degli Stati membri, stabilisce norme comuni per la *governance* dei progetti ed eventuali criteri di carattere eccezionale per la partecipazione di Stati terzi.

L'AR è tenuto a presentare annualmente al Consiglio una relazione concernente lo stato d'attuazione della PESCO e la congruità della condotta dei membri agli impegni presi. Il Consiglio, valutandola, qualora ritenga che uno Stato sia stati inadempiente, può chiederne la sospensione tramite votazione a maggioranza qualificata.

---

<sup>151</sup> Senato della Repubblica, Note su atti della comunità europea, Nota n. 122 <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01062567.pdf>.

<sup>152</sup> La decisione del Consiglio (presa all'unanimità) deve essere preceduta da una raccomandazione dell'Alto rappresentante previo acquisizione di un parere del Comitato militare UE sulla base della valutazione effettuata sul progetto dal Servizio europeo di azione esterna (se riguarda questioni operative) o dall'Agenzia europea per la difesa (se attinente allo sviluppo delle capacità).

Organi di fondamentale rilevanza per il funzionamento della struttura sono il SEAE e l'EDA che esercitano congiuntamente le funzioni di segretariato.

Le spese amministrative del progetto sono a carico del bilancio europeo mentre le spese operative sono di competenza degli Stati membri, salvo possibili contributi del Fondo europeo per la difesa (istituito appositamente per sostenere, tramite il bilancio dell'UE, la ricerca e lo sviluppo collaborativo della capacità di difesa).

Andando oltre le sue peculiarità e le sue differenze rispetto alle altre modalità di cooperazione, "la cooperazione strutturata permanente permette altresì di cogliere agevolmente la direzione verso cui si sta orientando l'Unione europea nella costruzione di una più matura identità nel campo della difesa, vale a dire lo sviluppo di una struttura militare composta dalle forze di quegli Stati membri in grado di offrire elevate capacità militari e soprattutto disposti ad utilizzare tali capacità."<sup>153</sup>

Emerge quindi in primis il carattere profondamente flessibile della PSDC basata su una diversificazione degli impegni presi in carico da ciascun Membro e in secundis il fatto che sono i mezzi, le capacità e le risorse forniti da determinati Stati a permettere all'Unione europea di affermarsi "come attore di primo piano nel campo del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, sempre più in grado di agire autonomamente nelle operazioni di gestione delle crisi accanto ad altre organizzazioni".<sup>154</sup>

Con riguardo a tali organizzazioni, il già citato Protocollo 10 sulla cooperazione strutturata permanente riconosce che "l'Organizzazione delle Nazioni unite può chiedere l'assistenza dell'Unione per attuare d'urgenza missioni avviate ai sensi dei capi VI e VII della Carta delle Nazioni Unite"<sup>155</sup> e che la cooperazione è aperta a qualunque Membro scelga di fornire unità di combattimento "in particolare per rispondere a richieste dell'Organizzazione delle Nazioni Unite"<sup>156</sup>.

---

<sup>153</sup> Parisi Nicoletta, Fumagalli Meraviglia Marinella, Santini Andrea, Rinoldi Dino, cit., p 198.

<sup>154</sup> *Ibidem*.

<sup>155</sup> Protocollo 10: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FPRO%2F10>.

<sup>156</sup> *Ibidem*.

“Trova, dunque, conferma una dimensione della sicurezza e della difesa europea intensamente orientata verso il sistema ONU di sicurezza collettiva, addirittura da renderla potenzialmente a servizio dell’ONU<sup>157</sup>”, come suggerito in dottrina.<sup>158</sup>

---

<sup>157</sup> Parisi Nicoletta, Fumagalli Meraviglia Marinella, Santini Andrea, Rinoldi Dino Rinoldi, cit., p 200.

<sup>158</sup> Villani Ugo, Istituzioni di diritto dell’Unione europea, Bari, Cacucci Editore, 2012, p 75.

## Capitolo II

### Profili giuridici della difesa comune europea.

#### 2.1 Il funzionamento interno della Politica di Sicurezza e Difesa Comune

Sebbene la PSDC sia stata concepita come “parte integrante”<sup>159</sup> della PESC, quindi come uno degli strumenti necessari al raggiungimento degli obiettivi della seconda, la PSDC presenta peculiarità che hanno portato la dottrina a considerarla come un sub-sistema dell’Unione in quanto dotata di proprie prerogative, competenze, meccanismi decisionali e strumenti che la rendono parzialmente autonoma all’interno del grande sistema dell’Unione.

Il paragrafo 1 dell’articolo 42 fissa l’obiettivo primario della PSDC nell’“assicurare che l’Unione disponga di una capacità operativa ricorrendo a mezzi civili e militari di cui l’Unione può avvalersi in missioni al suo esterno per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite<sup>160</sup>”.

Limitando l’analisi al solo articolo 42 che fa riferimento “all’esterno dell’Unione” potrebbe sembrare che il territorio dell’Unione stessa rimanga escluso. Ovviamente non è così: è pertanto necessaria una lettura congiunta con l’articolo 21 paragrafo 2 che nel definire le disposizioni generali dell’azione esterna fissa tra i suoi obiettivi principali alla lettera “a” “la salvaguardia della sicurezza, dell’indipendenza e dell’integrità dell’Unione<sup>161</sup>” e alla lettera “c” “la preservazione della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale<sup>162</sup>”.

---

<sup>159</sup> Articolo 42 paragrafo 1 TUE: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF)

<sup>160</sup> *Ibidem*.

<sup>161</sup> Articolo 21 paragrafo 2 lettera a: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF)

<sup>162</sup> Articolo 21 paragrafo 2 lettera c TUE: *ibidem*.

Da ciò è possibile dedurre che la PSDC è tenuta a garantire la sicurezza dell'Unione nel senso globale fermo restando la competenza dei singoli Stati per la propria sicurezza nazionale e il "carattere specifico della politica di sicurezza e difesa di taluni Stati membri"<sup>163</sup>.

Il paragrafo 1 della norma in esame si conclude affermando che "l'esecuzione di tali compiti si basa sulle capacità fornite dagli Stati membri". Da tale asserzione emerge un elemento di fondamentale rilevanza che riassume l'essenza dell'intera PSDC: l'autonomia degli Stati membri nell'attuazione della PSDC e quindi il suo carattere intergovernativo. A conferma di ciò il paragrafo 3 prosegue affermando che "gli Stati membri mettono a disposizione dell'Unione, per l'attuazione della politica di sicurezza e difesa comune, capacità civili e militari."<sup>164</sup>

La natura intergovernativa della PSDC emerge anche dalle facoltà e dai poteri attribuiti alle istituzioni europee: centrale è infatti il ruolo affidato al Consiglio e all'AR. A questo va aggiunto che, salvo poche eccezioni<sup>165</sup>, i processi decisionali si fondano sul principio dell'unanimità in forza del quale spetta a tutti gli Stati membri (in quanto componenti del Consiglio), su proposta dell'AR o di uno Stato membro, prendere le decisioni relative alla PSDC comprese quelle concernenti l'avvio di una missione.

Per queste decisioni del settore militare e della difesa non può essere applicato l'articolo 31 paragrafi 2 e 3 che prevede in ambito PESC casi in cui il Consiglio può deliberare a maggioranza qualificata e casi in cui uno Stato membro "per specificati e vitali motivi di politica nazionale"<sup>166</sup> può opporsi all'adozione di una decisione a maggioranza qualificata.

Inoltre, in base all'articolo 44 TUE, il Consiglio può affidare lo svolgimento di una specifica missione a un gruppo di Stati membri purché disponibili e dotati di adeguate capacità. Saranno poi questi Stati stessi che, insieme all'AR, dovranno decidere sulla gestione della missione stessa. Da tale previsione è possibile dedurre che in alcune circostanze le decisioni nell'ambito di missioni militari,

---

<sup>163</sup> Si tratta di una clausola di compatibilità posta a tutela della politica degli Stati neutralizzati.

<sup>164</sup> Articolo 21 paragrafo 3 TUE: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF)

<sup>165</sup> Fanno eccezione rispettivamente ex articoli 45 e 46 TUE le questioni relative all'Agenzia europea per la difesa e alla Cooperazione strutturata permanente in cui il Consiglio, previa consultazione dell'AR, delibera a maggioranza qualificata.

<sup>166</sup> Articolo 31 paragrafo 2 TUE: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF)

quindi particolarmente delicate, sono disposte solo dai governi dei Membri coinvolti e dall'AR. Il secondo paragrafo dello stesso articolo 44 TUE, cerca di mitigare la portata della disposizione evitando in particolare che l'autonomia affidata ai singoli Stati e all'AR non vada a porsi in contraddizione con la volontà politica del Consiglio prevedendo quindi l'onere in capo agli Stati membri di informare periodicamente il Consiglio sull'andamento della missione e in particolare di renderlo direttamente partecipe nel caso in cui la missione "genera conseguenze di ampia portata o se impone una modifica dell'obiettivo, della portata o della modalità della missione"<sup>167</sup>.

Questo sub-sistema autonomo dall'Unione caratterizzato da proprie procedure e propri criteri di funzionamento è ovviamente funzionale all'attività che esso è chiamato a svolgere.

In particolare, si può ritenere che la PSDC, al pari della PESC, operi come un "meccanismo di concertazione utilizzato strumentalmente dagli Stati membri per realizzare determinate attività che vengono percepite all'esterno come comuni".<sup>168</sup>

In realtà i due sistemi si distinguono sotto diversi punti di vista poiché mentre nella PESC tale meccanismo di concertazione opera ad esclusivo appannaggio degli Stati membri, nella PSDC include anche Stati terzi che possono inserirci partecipando attivamente agli interventi militari di cui all'articolo 43 TUE.

Il modello PESC consta di due fasi: la prima "di elaborazione" è finalizzata a indirizzare e coordinare la volontà dei singoli Stati verso la creazione di una politica unitaria. Tutelare la discrezionalità degli Stati membri di definire la politica comune e di assumersi i relativi impegni rimane l'esigenza primaria e rende tale politica particolarmente flessibile.

Nella PSDC tale tutela nazionale è ancora più rafforzata poiché l'esclusione del voto a maggioranza qualificata permette ai Membri sia di impedire l'intervento militare sia di esprimersi su ogni aspetto dell'intervento stesso qualora questo possa contrastare con un proprio interesse nazionale.

La seconda fase "di attuazione" si esplica, in ambito PESC, in obblighi giuridici per gli Stati che, salvo astensioni costruttive, sono tenuti a rispettare. Una

---

<sup>167</sup> Articolo 44 paragrafo 2: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF).

<sup>168</sup> Novi Criseide Novi, cit., p 383.

volta che nella fase precedente si è raggiunto l'accordo, l'esigenza primaria diventa dargli attuazione e a tal fine incombono sugli Stati membri precise modalità di condotta sia a livello internazionale che nazionale.

In ambito PSDC questa seconda fase è ulteriormente divisa in due distinti momenti. L'operazione militare si attua tramite strumenti definiti nel titolo V, primo fra tutti l'azione comune<sup>169</sup> che fissa precisi obblighi rivolti però ai soli Stati che su base assolutamente volontaria hanno scelto di partecipare attivamente all'operazione in questione.

Dopo l'emanazione dell'atto è possibile, ai sensi dell'articolo 37 TUE, la conclusione di accordi internazionali con Stati terzi che decidono quindi, anch'essi su base volontaria, di aderire all'operazione assumendosi al pari dei Membri i relativi diritti e obblighi.

Il secondo momento è di natura prettamente operativa e si erge su una dimensione di carattere internazionale.

Entrando poi nel merito della tipologia delle missioni espletabili a livello PSDC, innanzitutto va chiarito che esse non corrispondono a un modello uniforme ma presentano elementi che variano a seconda dell'area geografica di riferimento e dei compiti/obiettivi per i quali sono predisposte.

Considerando la tipologia di personale utilizzato (militare, civile o entrambi), le missioni PSDC si distinguono in militari, civili e miste.

Le missioni militari utilizzano contingenti militari nazionali forniti dagli Stati membri e si distinguono in due categorie: missioni di *peacekeeping* classico in cui l'uso della forza è circoscritto alla legittima difesa e missioni di *peacekeeping* coercitivo in cui invece l'uso della forza è permesso, oltre che per legittima difesa, anche se necessario alla realizzazione degli obiettivi imposti dal mandato.<sup>170</sup>

Nella prassi, l'uso delle armi è stato consentito ad esempio per mantenere l'ordine pubblico e la sicurezza del territorio teatro della missione proteggendo personale, installazioni delle Nazioni Unite e di altre organizzazioni umanitarie, infrastrutture di rilevanza strategica per lo Stato ospite come aeroporti e ancora ovviamente per proteggere la popolazione civile da eventuali minacce e per garantirgli la ricezione di tutti gli aiuti umanitari necessari.

---

<sup>169</sup> Per approfondimenti vedi paragrafo 2.2.

<sup>170</sup> Novi Criseide Novi, cit., pp 315-320.

La prevalenza delle operazioni PSDC è di natura civile; queste prevedono l'utilizzo di tre diverse categorie di operatori: i cosiddetti *seconded personnel* ossia funzionari pubblici statali come poliziotti, magistrati... che vengono distaccati temporaneamente per la durata del loro mandato; operatori *free lance*, estranei alle pubbliche amministrazioni nazionali, che vengono reclutati dagli Stati membri tramite una *call for contribution*; infine personale locale o internazionale ingaggiato direttamente dall'Unione.

Le missioni civili si svolgono nell'ambito di quattro aree prioritarie identificate in occasione del Consiglio europeo di Santa Maria da Feira: le azioni di polizia, di rafforzamento dello stato di diritto, di rafforzamento dell'amministrazione civile, di protezione civile e di monitoraggio.<sup>171</sup>

La maggior parte delle operazioni civili sono classificabili come missioni di polizia in quanto finalizzate ad attività di "consulenza, formazione e osservazione e attività di tipo esecutivo"<sup>172</sup>.

Vi sono poi azioni di rafforzamento dello stato di diritto che sono funzionali a fornire assistenza al "ripristino di un sistema giudiziario e penitenziario"<sup>173</sup>; azioni di rafforzamento dell'amministrazione civile finalizzate a garantire che la riorganizzazione dei sistemi amministrativi in crisi sia attribuita a personale esperto che viene appositamente selezionato e formato e in alcuni casi è abilitato alla formazione del personale locale delle amministrazioni civili; infine, attività di protezione civile che prevedono attività di ricerca e di salvataggio in caso di catastrofi.

Per concludere, le missioni miste si caratterizzano per l'impiego di personale civile e militare. In particolare, sono di tipologia mista le missioni cosiddette SSR predisposte dall'Unione con il fine di riformare nel complesso il settore della sicurezza di un determinato Paese.

---

<sup>171</sup> Allegato I-Relazione della Presidenza sul rafforzamento della politica europea comune in materia di sicurezza e di difesa: [https://www.europarl.europa.eu/summits/fei2\\_it.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/fei2_it.htm) - an1.

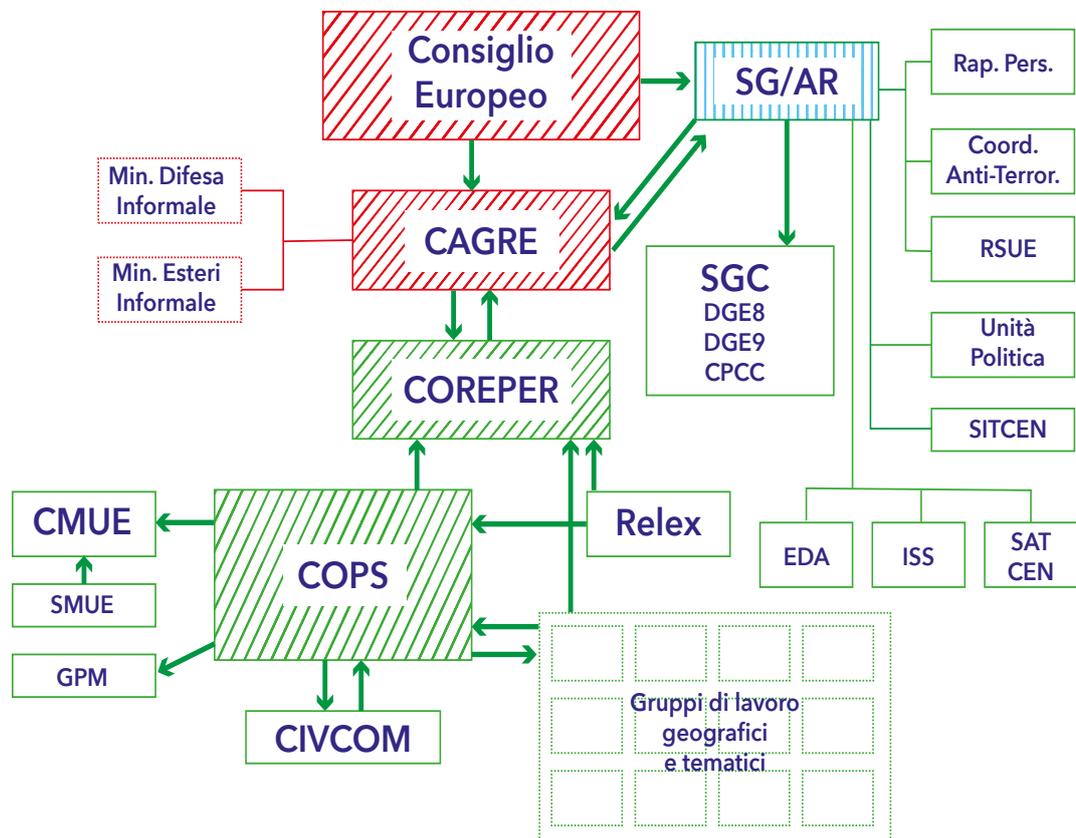
<sup>172</sup> *Ibidem*.

<sup>173</sup> *Ibidem*.

## 2.2 Segue: la componente operativa: l'iter di gestione delle crisi

Attribuire alla PSDC competenze operative in materia di missioni di Petersberg ha reso necessario riprodurre in essa la tipica struttura bipartita delle organizzazioni militari<sup>174</sup> caratterizzata da organi politici responsabili dell'elaborazione della PSDC e di organi militari competenti nella preparazione delle missioni.

Figura 1: Principali organi della PSDC per la gestione delle crisi



Fonte: Manuali diplomatici: <https://baldi.diplomacy.edu/psdc/>

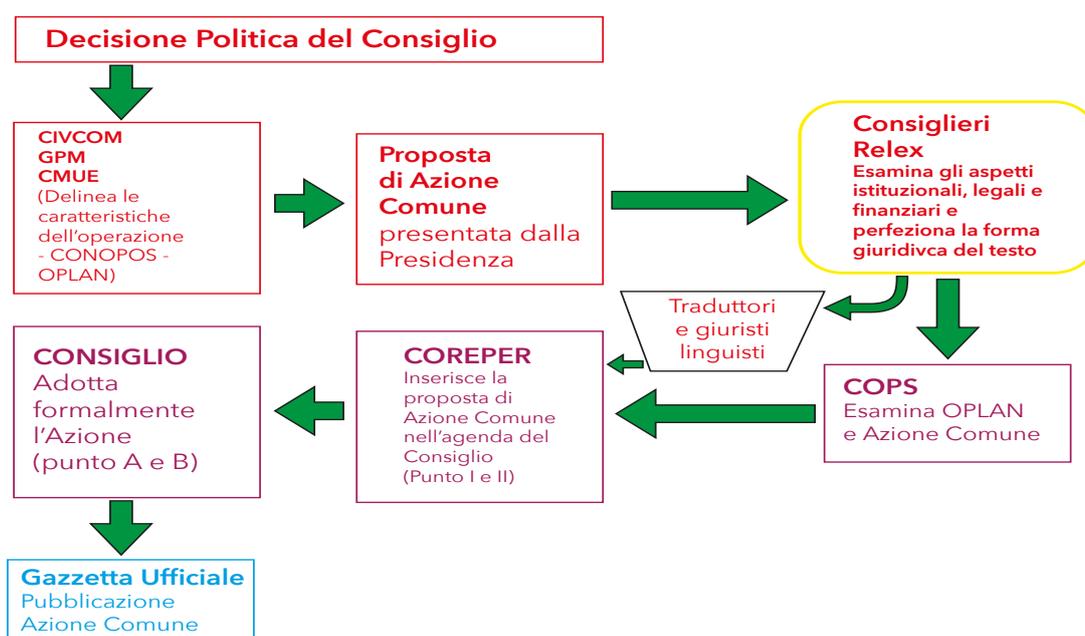
<sup>174</sup> Novi Criseide, cit., p 330.

Nello specifico, gli organi politici sono stati individuati nel tradizionale quadro istituzionale dell'Unione europea (Consiglio dell'Unione europea in formato "relazioni estere" noto con l'acronimo CAGRE, Parlamento europeo, Commissione in particolare), mentre i secondi sono stati elaborati ex novo (Comitato militare e Stato maggiore dell'Unione europea in particolare).

In generale, gli attori della PSDC sono Gruppi di lavoro e Comitati che seguono un processo decisionale caratterizzato dall'unanimità e dalla "piena associazione"<sup>175</sup> della Commissione europea, a cui si affiancano articolazioni interne del Segretariato Generale del Consiglio.

Al fine di coordinare i diversi attori coinvolti, a partire dal 2001 l'Unione europea ha sviluppato una serie di procedure di gestione delle crisi.

**Figura 2: Procedure per l'adozione di una Azione comune relativa a un'operazione PSDC**



Fonte: Manuali diplomatici: <https://baldi.diplomacy.edu/pesd/>

<sup>175</sup> Altana Gabriele e Baldi Stefano, Vademecum della PESD, Breve guida della Politica Europea di Sicurezza e Difesa, Manuali diplomatici, 2009, p 17.

Fermo restando le peculiarità conseguenti ai differenti scenari politici e geografici che possono presentarsi in concreto, le procedure si articolano in diverse fasi<sup>176177</sup>:

- Pre-pianificazione: è una fase di routine in cui le strutture tecniche della PSDC (COPS<sup>178</sup>, SITCEN<sup>179</sup> e l'Unità politica<sup>180</sup>) svolgono abitualmente attività di monitoraggio, pianificazione e di *early-warning*;
- Elaborazione del concetto di gestione della crisi (*Crisis Management Concept*, CMC): nel caso in cui si manifesti una crisi, il COPS è tenuto a valutare la necessità di un intervento dell'Unione tramite strumenti PSDC. In particolare, sotto la sua direzione viene elaborato un "Concetto di gestione della crisi", documento in cui vengono descritti gli interessi politici dell'UE, gli obiettivi di un'eventuale Azione comune e la relativa strategia per conseguirli;
- Approvazione del CMC e sviluppo delle opzioni strategiche: il concetto di gestione della crisi viene approvato dal CAGRE previa analisi del Comitato dei Rappresentanti Permanenti (COREPER)<sup>181</sup>. Se il CMC in questione prevede una operazione civile, il COPS sottopone il documento al Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi (CIVCOM<sup>182</sup>), se al contrario prevede una operazione militare lo sottopone al Gruppo politico-militare (GMP<sup>183</sup>);
- Decisione formale di agire e pianificazione: il Consiglio formalizza la decisione di agire nella forma di un'"azione comune" elaborata dal Gruppo

---

<sup>176</sup> Altana Gabriele e Baldi Stefano Baldi, cit., pp 35-38.

<sup>177</sup> Miranda Valérie, Sartori Nicolò, De Simone Carolina, cit., pp 37-38.

<sup>178</sup> Il Comitato Politico e di Sicurezza (COPS) ricopre un ruolo centrale nelle operazioni di gestione delle crisi godendo di un incisivo potere decisionale attribuitogli dall'articolo 38 paragrafo 2 TUE.

<sup>179</sup> Il Centro di Situazione (SITCEN) fornisce costantemente un servizio di intelligence, analisi ed *early warning* analizzando informazioni pubbliche e provenienti dagli Stati membri e dalle istituzioni europee. Ciò consente un monitoraggio costante di quanto accade nel mondo che porta alla formulazione di documenti di valutazione inerenti ad aree geografiche o tematiche di interesse dell'Unione. Dal 2007 il SITCEN è dotato di una *Intelligence unit* che svolge attività di consulenza le operazioni di gestione delle crisi.

<sup>180</sup> L'Unità politica (*Policy unit*) è una struttura del Consiglio diretta dall'Alto rappresentante. Istituita nel 1999 con il Trattato di Amsterdam al fine di dotare la PESC di maggiore coerenza, analizza le priorità strategiche dell'Unione e formula delle proposte di azione in ambito PESC. Di propria iniziativa o su istanza degli Stati membri, redige "*policy option paper*" per il COPS.

<sup>181</sup> Il Comitato dei Rappresentanti Permanenti prepara e coordina tutta l'attività del Consiglio.

<sup>182</sup> Il Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi è un gruppo di lavoro interno al COPS formato da esperti del settore di ogni Stato membro. Esso formula raccomandazioni e consigli attinenti agli aspetti civili e sviluppa concetti e strumenti utili ai fini dell'operazione.

<sup>183</sup> Il Gruppo politico-militare è un gruppo di lavoro interno al COPS composto da funzionari e diplomatici degli Stati membri presenti nel COPS stesso. Esso, al pari del CIVCOM formula raccomandazioni ed elabora strumenti di *policy* delle missioni militari.

RELEX<sup>184</sup>. Attraverso l'azione comune vengono individuati nel dettaglio tutti gli aspetti organizzativi, gestionali e finanziari<sup>185</sup> dell'operazione: essa rappresenta la base giuridica di un'operazione PSDC ed è vincolante<sup>186</sup> per gli Stati membri. In particolare, dall'azione comune discendono specifici obblighi<sup>187</sup> positivi e negativi: i primi impediscono a ogni Membro di tenere una condotta che possa in qualunque modo arrecare un pregiudizio alla missione, mentre i secondi consistono generalmente nel dovere di fornire mezzi e assistenza come indicato nell'atto stesso. Quando si procede per un'operazione militare, con l'azione comune viene identificato il Comandante dell'operazione e il quartier generale responsabili, di concerto al COPS, dell'elaborazione del concetto d'operazione (CONOPS) e del piano d'operazione (OPLAN<sup>188</sup>) successivamente approvati dal Consiglio all'unanimità. Altro fondamentale documento tecnico previsto per le sole operazioni militari sono le cosiddette Regole d'ingaggio (RoE, *Rules of Engagement*). Quest'ultimo contiene direttive che regolano l'eventualità di ricorrere all'uso delle armi nel corso della missione: di regola questo è consentito nelle missioni di *peacekeeping* "tradizionali" solo per legittima difesa, mentre per le operazioni di natura coercitiva specificano le circostanze in cui i militari potranno fare ricorso alle armi.

- Attuazione delle misure approvate: dopo l'approvazione formale dell'operazione ad opera del Consiglio<sup>189</sup>, l'operazione si svolge sotto il controllo politico e strategico del COPS a cui il Comandante è tenuto a riferire regolarmente circa l'andamento dell'attività. Il COPS è abilitato a modificare in corso d'opera lo svolgimento dell'operazione trattandosi di procedure

---

<sup>184</sup> Il Gruppo di consiglieri per le relazioni esterne è costituito da diplomatici responsabili per gli aspetti istituzionali, giuridici e di bilancio dell'azione esterna dell'Unione in ogni Rappresentanza Permanente.

<sup>185</sup> Per quanto attiene il finanziamento, è necessario distinguere tra operazioni civili e militari. Le prime sono finanziate con il bilancio della PESC mentre le seconde sono finanziate direttamente dagli Stati membri secondo la regola "*Costs lie where they fall*" (ciascuno si fa carico delle proprie spese).

Il 22 marzo 2021 il Consiglio ha istituito lo "Strumento europeo per la pace", strumento fuori bilancio che, attraverso contributi determinati sulla base del reddito nazionale lordo, permette il finanziamento di missioni PSDC.

<sup>186</sup> Articolo 28 TUE: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF).

<sup>187</sup> Novi Criseide cit., p 195.

<sup>188</sup> L'OPLAN è funzionale ad analizzare nel dettaglio il contesto generale in cui si andrà ad operare in modo da poter prevedere eventuali rischi ed elaborare anticipatamente un adeguato piano di sicurezza.

<sup>189</sup> In deroga alla regola generale dell'unanimità, per le decisioni di attuazione di un'azione comune il Consiglio delibera a maggioranza qualificata.

caratterizzate da un elevato grado di flessibilità derivante dalle tipicità di ogni singola operazione.

### **2.3 La cooperazione con la NATO**

L'Unione europea e la NATO non hanno avuto rapporti diretti fino al 1999 quando, in occasione del Vertice di Washinton, l'UE decise di dotarsi anche di una dimensione militare viste le profonde carenze belliche evidenziate dalla guerra del Kosovo. In questa occasione infatti emerse chiaramente quanto gli europei, rispetto agli alleati americani, avessero a disposizione dotazioni tecnologico-militari di gran lunga obsolete.

Prima di questo momento le competenze delle due istituzioni erano completamente diverse: la Comunità europea si dedicava all'integrazione dei suoi Membri dando priorità al settore economico mentre la NATO garantiva la difesa territoriale ai paesi dell'Europa Occidentale.

Un significativo passo in avanti nella cooperazione tra UE e NATO risale agli inizi degli anni '90 quando quest'ultima ha rafforzato i suoi rapporti con l'allora l'UEO accogliendo l'idea di una "Identità di Sicurezza e Difesa Europea" (ISDE).

A tal proposito rilevante è stato il Consiglio del Nord Atlantico del 6-7 giugno 1991 il cui comunicato finale affermava che gli Stati membri della NATO erano assolutamente favorevoli al processo di rafforzamento della dimensione di sicurezza europea e, riconoscendo i progressi compiuti dai Membri dell'Unione verso la creazione di un'unione politica comprendente anche una politica di sicurezza comune, si impegnavano a sviluppare capacità pratiche per garantire una necessaria trasparenza e complementarità tra l'ISDE e l'Alleanza.

Fondamentale è stata poi la riunione dei Ministri degli Esteri degli Stati membri della NATO tenutasi nel 1996 a Berlino in occasione della quale si è convenuto per rendere disponibili le risorse NATO per potenziali operazioni guidate dall'UEO. Questa decisione, in occasione del Vertice NATO del 1999 è stata estesa alle operazioni condotte dall'UE nell'ambito PSDC grazie

all'elaborazione dello *Strategic Concept*<sup>190</sup> e alla scelta europea di definire una capacità autonoma di gestione delle crisi internazionali purché non in collisione con gli obiettivi e la natura stessa della NATO. Tali accordi potevano essere invocati solo nel caso specifico in cui l'operazione non fosse già stata intrapresa dall'Alleanza al fine di evitare sterili duplicazioni di risorse e capacità.

A tal proposito, rileva il discorso<sup>191</sup> di Madeleine Albright, Segretario di Stato americano, che in relazione a questa prima forma di cooperazione UE-NATO, conìò le cosiddette tre "d", ovvero tre standard di condotta per evitare il rischio di *duplication*, *decoupling* e *discrimination*, ovvero di duplicazione delle forze impiegate sul campo, di distacco dell'azione di difesa praticata dall'Unione da quella della NATO e da ultimo di discriminazione verso Stati non membri dell'UE, come la Turchia.

Dopo il Consiglio Europeo di Helsinki<sup>192</sup> del novembre 1999 all'interno dell'Unione si fecero strada due diversi punti di vista in merito al tipo di rapporto che la PSDC avrebbe dovuto instaurare con la NATO: la Gran Bretagna sosteneva l'assoluta priorità di consolidare lo sviluppo di relazioni istituzionali con la NATO per evitare inutili duplicazioni mentre sul versante opposto, la Francia riteneva che l'UE dovesse prima di tutto dotarsi di proprie strutture difensive scongiurando così il rischio di una eccessiva dipendenza dall'Alleanza.

Si arrivò ad un compromesso durante il Consiglio europeo di Santa Maria da Feira del 2000 in cui si stabilì l'inizio ufficiale della cooperazione nel campo della gestione delle crisi, fermo restando la conservazione delle rispettive prerogative.

Per rendere possibile e duraturo questo rapporto, noto come partenariato strategico, sono stati fissati dei principi basilari che sono "da un lato l'autonomia delle due Organizzazioni, l'uguaglianza, il rispetto dei diversi processi decisionali e la salvaguardia dei distinti interessi dell'Unione e della NATO, dall'altro come già sottolineato, l'idea secondo cui l'intervento militare dell'Unione in crisi

---

<sup>190</sup> Con questo documento strategico si stabiliva in particolare che la funzione della difesa collettiva rimaneva competenza della NATO libera di agire contro qualsiasi forma di aggressione da parte di uno Stato terzo.

<sup>191</sup> Albright Medeleine, *The right balance will secure NATO's future*, *Financial Times*, 7 dicembre 1998.

<sup>192</sup> In tale occasione venne posto un importante obiettivo per l'appena istituita PSDC: la creazione di una Forza di reazione rapida costituita da 50/60mila uomini da schierare entro 60 giorni e da sostenere per almeno un anno capace di espletare tutti le tipologie di missioni previste nei compiti di Petersberg.

internazionali possa realizzarsi solo"<sup>193</sup> quando "*the NATO as a whole is not engaged*"<sup>194</sup>.

Quest'ultimo principio può essere considerato un'attuazione diretta dell'articolo 42 TUE<sup>195</sup>; l'opinione prevalente in dottrina<sup>196</sup> ritiene che esso riconosca alla NATO una sorta di diritto di prima scelta (*NATO first*) nel senso che le missioni possono essere attuate dall'Unione solo quando la NATO non ha intenzione di assumersene la responsabilità<sup>197</sup>. Non mancano interpretazioni più favorevoli all'Unione secondo le quali il principio riconosce un primato alla NATO solo quando questa sia già impegnata nell'operazione o al contrario interpretazioni nel senso di assicurare all'Unione la piena libertà di agire autonomamente.

L'interpretazione più restrittiva è stata data dal Senato statunitense nella Risoluzione n 208 in cui viene chiarito che un autonomo intervento europeo è possibile solo dopo che, offerta l'opportunità di intraprendere tale missione all'Organizzazione del Trattato Nord Atlantico, quest'ultima la deferisce all'Unione.

Durante il Consiglio europeo di Santa Maria da Fera vennero in particolare individuate quattro questioni rilevanti per la cooperazione: sicurezza, definizione degli obiettivi di capacità, accordi per permettere all'UE di accedere ai mezzi e alle capacità di pianificazione della NATO, accordi permanenti per lo sviluppo delle relazioni istituzionali.

Nel rapporto della Presidenza francese sulla PSDC, allegato alle Conclusioni del Consiglio europeo di Nizza del 2000, venne ribadito come alla base della difesa collettiva europea si colloca il principio secondo cui l'Unione europea può

---

<sup>193</sup> Novi Criseide Novi, cit., p 356.

<sup>194</sup> Consiglio europeo di Helsinki, Conclusioni della Presidenza, 10-11 dicembre 1999:

[https://www.europarl.europa.eu/summits/hell\\_it.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/hell_it.htm)

<sup>195</sup> Dalla lettura dell'articolo 42 TUE si evince in primo luogo che la NATO conserva la sua responsabilità in relazione alla difesa collettiva. In secondo luogo, dai paragrafi 2 (difesa comune) e 7 (clausola di difesa reciproca specie nel caso in cui questa venga utilizzata per proteggere uno Stato non membro della NATO) emerge il rischio di sovrapposizione delle competenze tra le due Istituzioni. Inoltre, la seconda parte del secondo paragrafo sottolinea come la politica dell'Unione debba essere compatibile con la politica adottata nell'ambito del trattato dell'Atlantico del nord; di conseguenza, le decisioni NATO adottate prima di quelle dell'Unione acquistano una sorta di prevalenza in forza della quale non possono essere poste in contrasto o pregiudicarne l'attuazione. Secondo l'opinione prevalente, tale disposizione non fissa alcun principio di superiorità o di prevalenza delle azioni NATO bensì è stata posta con lo scopo di evitare che vengano prese decisioni confliggenti in ambito operativo.

<sup>196</sup> Novi Criseide cit., p 356.

<sup>197</sup> Carli Eugenio Carli, cit., p 52.

intervenire solo qualora la NATO scelga di non impegnarsi. Tale conferma sembrava necessaria per assicurare<sup>198</sup> gli Stati Uniti che non avevano reagito positivamente all'istituzione della PSDC in occasione del Consiglio di Colonia e la Gran Bretagna che di conseguenza temeva che ciò avrebbe condotto ad un brusco distacco della politica di difesa europea dalla NATO e quindi anche dagli Stati Uniti.

Con il sopra citato rapporto vennero formalmente definite procedure di consultazione e di cooperazione tra le due Organizzazioni da attuare sia in periodi di crisi sia in periodi di pace. Nello specifico si è stabilito che, quando necessario, il Segretario generale della NATO e il Presidente del Comitato militare della NATO potevano partecipare agli incontri dei ministri europei della difesa e allo stesso modo il Vice Comandante Supremo delle Forze Alleate in Europa della NATO poteva partecipare agli incontri del CMUE.

Venne inoltre previsto che durante ciascuna Presidenza dell'Unione vi fosse almeno un incontro tra il COPS e il Consiglio Nord Atlantico (NAC) e almeno ogni sei mesi una riunione a livello ministeriale tra UE e NATO.

Per quanto attiene invece l'accesso europeo alle capacità atlantiche venne stabilito l'iter da seguire: previa consultazione con la NATO, il COPS divenne competente della formulazione di un'apposita richiesta al Consiglio Nord Atlantico. All'esito di un apposito incontro NAC-COPS, i mezzi richiesti sarebbero stati resi disponibili per l'operazione in questione. La NATO conservava, comunque, la facoltà di chiederne la restituzione nel caso in cui avesse dovuto attuare una missione ex articolo V del Trattato Nord Atlantico o ritenuta prioritaria da entrambe le Organizzazioni.

La NATO ha affrontato i temi delle relazioni istituzionali e della cooperazione in occasione nel Consiglio di Bruxelles del dicembre 2000.

Con riferimento alla prima questione, simmetricamente a quanto stabilito a livello europeo durante il Consiglio di Colonia, il NAC ha previsto che, laddove necessario, la Presidenza dell'Unione e l'Alto rappresentate potevano partecipare agli incontri della NATO e il Presidente del CMUE a quelli del Comitato Militare della NATO.

---

<sup>198</sup> Ronzitti Natalino, *Le forze di pace dell'Unione europea*, Roma, Rubbettino editore, 2005, p 144.

Per quanto riguarda invece la cooperazione è in questa occasione che la NATO espresse la volontà di stipulare un apposito accordo con l'Unione sui seguenti punti<sup>199</sup>:

- “Accesso dell'Unione alle capacità di pianificazione della NATO per la pianificazione militare di interventi a guida europea”;
- “Presunzione di disponibilità di capacità e mezzi pre-identificati della NATO da parte dell'UE per interventi guidati da quest'ultima”;
- “Identificazione di diverse opzioni di comando europeo per operazioni a guida UE”;
- “Ulteriore adattamento del sistema di difesa dell'Alleanza” in modo tale da garantire che le proposte europeo vengano effettivamente considerate;
- “Consultazione interna sulle proposte di attività EU di mezzi e capacità della NATO, prima della decisione di rendere disponibili tali mezzi e capacità, con aggiornamenti della consultazione durante l'operazione”.

A questo punto è necessario una premessa doverosa in merito al processo decisionale NATO in quanto si segue, a tal riguardo, il metodo del *consensus*. In particolare, nel caso in cui uno o più Stati membri si trovino in disaccordo con una decisione, questi hanno un termine che va dalle 24 alle 48 ore per esprimere il dissenso. Se ciò avviene si dice che essi “rompono il silenzio” e in tal modo bloccano la decisione. In caso contrario la decisione viene adottata.

Appunto, in sede del Consiglio di Bruxelles, l'auspicato accordo con l'UE incontrò il veto turco in relazione al primo punto relativo all'accesso garantito cagionando come da procedura lo stallo dell'intero pacchetto di accordi UE-NATO.

La Turchia<sup>200</sup>, in cambio del proprio consenso, chiedeva<sup>201</sup> che il rilascio degli *assets* atlantici venisse concesso per ogni singola operazione e soprattutto pretendeva un coinvolgimento più attivo e paritario nell'ambito della pianificazione operativa delle missioni autonome dell'Unione ottenendo quindi un vero e proprio ruolo decisionale all'interno della PSDC.

---

<sup>199</sup> *Ibidem*.

<sup>200</sup> La Turchia è membro NATO dal 1970 ma non membro dell'UE.

<sup>201</sup> Missiroli Antonio, *EU-NATO Cooperation in Crisis management: no Turkish Delight for ESDP*, *Security Dialogue*, vol. 33 no 1/2002, pp 19-26.

Appare piuttosto evidente come la Turchia, opponendosi all'accordo, tentò di aumentare il proprio peso negoziale nei confronti dell'Unione sperando così di accelerare i tempi per la propria candidatura per l'ingresso nell'Unione per cui è aspirante dal 1999.

La situazione sembrava sul punto di risolversi nel dicembre 2001 quando la Turchia sembrava intenzionata ad accettare un documento negoziato con gli Stati Uniti e la Gran Bretagna. Tale atto garantiva alla Turchia che la PSDC non avrebbe mai agito contro un Membro NATO e inoltre che qualora un Paese facente parte dell'Alleanza ma non dell'Unione europea fosse stato contrario al lancio di una operazione UE in quanto diretta in una zona di proprio interesse strategico, il Paese obiettore avrebbe avuto diritto a speciali consultazioni con l'Unione.

Tale documento incontrò però l'opposizione della Grecia preoccupata che le concessioni in esso contenute avrebbero impedito lo schieramento della Forza Europea di Reazione Rapida nell'Egeo.

Il veto turco si trasformò quindi rapidamente in veto greco-turco e tale situazione di stallo si sbloccò solo alla fine del 2002 quando vennero ratificati tre fondamentali documenti<sup>202</sup>.

Il primo, le Conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 24-25 ottobre 2002 ribadisce che né la PSDC né la NATO possono intraprendere operazioni l'uno contro l'altra o a danno di uno dei rispettivi Stati membri.

Il secondo documento, varato nell'ambito del Consiglio europeo di Copenaghen del dicembre 2002, nelle Conclusioni della Presidenza definisce l'ambito di applicazione degli accordi *Berlin plus*.

Tale fondamentale accordo di cooperazione tra le due Organizzazioni è stato poi formalmente ufficializzato in occasione di una riunione congiunta NAC-COPS in cui venne elaborata la cosiddetta Dichiarazione<sup>203</sup> UE/NATO sulla PSDC, nella quale in merito alla nascente *partnership* strategica tra le due istituzioni nell'ambito della gestione delle crisi, venne ribadito da una parte il ruolo dell'Alleanza Atlantica nella gestione delle crisi e nella prevenzione dei conflitti, dall'altra la capacità dell'Unione di portare avanti operazioni di gestione delle crisi comprese quelle in cui la NATO non fosse impegnata.

---

<sup>202</sup> Dwan Renata and Lachowski Zdzislaw, *Armaments, Disarmament, and International Security*, Stockholm, SIPRI, pp 229-230.

<sup>203</sup> È il 16 dicembre 2002.

Con la Dichiarazione è stato inoltre posto l'accento sui principi comuni sulla base dei quali deve attuarsi la cooperazione: oltre a ribadire quelli già definiti in occasione del Consiglio europeo di Santa Maria da Feira<sup>204</sup>, vi si aggiungeva “il rispetto per l'autonomia decisionale e gli interessi dei paesi membri di entrambe le istituzioni nonché il rispetto dei principi sanciti dalla Carta delle Nazioni Unite”<sup>205</sup>.

L'essenza basilare del partenariato strategico è comunque contenuta nelle intese<sup>206</sup> *Berlin plus*.

Innanzitutto, esse delineano l'insieme di procedure idonee alla realizzazione delle operazioni comuni ovvero quei casi in cui la NATO mette a disposizione dell'Unione propri *assets* per svolgere attività che rientrano nelle competenze di entrambe le istituzioni evitando quindi inutili duplicazioni.

L'accesso a tali risorse cambia a seconda che si consideri l'attività di pianificazione strategica (ovvero l'esame preliminare volto a decidere se intraprendere un'operazione e le relative modalità) oppure le operazioni vere e proprie.

Nel primo caso è contemplata una piena automaticità del ricorso alle strutture NATO<sup>207</sup>.

Nel secondo invece l'assistenza non è sempre garantita in quanto subordinata ad una apposita decisione dell'Alleanza a cui precede un negoziato<sup>208</sup> tra le due Organizzazioni finalizzato a definire le modalità dell'impiego delle

---

<sup>204</sup> In particolare, i principi di *partnership*, consultazione reciproca, trasparenza, cooperazione e dialogo.

<sup>205</sup> Ronzitti Natalino, cit., p 150.

<sup>206</sup> Si parla di intese e non propriamente di accordi in primis perché non c'è una volontà delle parti di obbligarsi, in secundis perché per la loro elaborazione non è stato seguito l'iter procedurale previsto dall'articolo 24 TUE relativo agli accordi internazionali bensì sono state portate a termine dall'Alto rappresentante per la PESC. Diversamente, è stato raggiunto un vero e proprio accordo (seguendo l'apposita procedura ex articolo 24 TUE) relativo allo scambio di informazioni tra le due istituzioni nel marzo 2003 in cui è stata fissata una “*piena ed effettiva consultazione e cooperazione tra la NATO e l'Unione europea sulla base di uno scambio reciproco di informazioni classificate e di materiale relativo*”.

<sup>207</sup> È previsto nel dettaglio che dinanzi ad una crisi internazionale in un primo momento le due Organizzazioni effettuino una valutazione congiunta relativa alla situazione sotto esame sia allo stato attuale che ad una sua possibile evoluzione. È in questa prima fase che la NATO ha la facoltà di far valere il suo diritto di prima scelta. Solo in caso di una sua rinuncia l'Unione potrà decidere se procedere autonomamente o facendo affidamento alle risorse NATO.

<sup>208</sup> Tale negoziato consiste in una riunione preliminare tra gli esperti delle due Organizzazioni in cui sono individuate nel dettaglio le risorse della NATO utilizzabili nello specifico (questa attività risulta particolarmente complicata poiché l'operatività dell'Alleanza tutto si basa anche su risorse fornitegli dai suoi Membri nonché sugli *Eurocorps*. L'esito di tale riunione viene poi convalidato dai rispettivi Comitati militari e approvati secondo le proprie procedure.

risorse che se si conclude positivamente permette all'Unione di presentare una richiesta<sup>209</sup> formale.

Nel caso in cui quest'ultima venga accolta, segue una riunione tra il COPS e il Consiglio Atlantico nella quale viene elaborato il pacchetto globale relativo a tutti gli aspetti (amministrativi, giuridici e finanziari) delle risorse da utilizzare.

A questo punto è l'Unione europea che almeno in teoria, avendo la direzione politica e strategica dell'operazione, autonomamente ne decide l'avvio, lo svolgimento e la conclusione mentre la NATO detiene esclusivamente un diritto di informazione.

A tale proposito è necessaria una duplice osservazione.

In primo luogo, sebbene sia l'Unione a condurre l'operazione, preliminarmente c'è sempre una pianificazione congiunta che non può non essere condizionante.

In secondo luogo, è sempre garantita l'operatività della NATO quando insorge il rischio che questa venga compromessa. In particolare, qualora la NATO sia impegnata o si impegnasse successivamente in una missione di legittima difesa collettiva ex articolo V del suo Trattato, questa missione è sempre prioritaria e di conseguenza l'Unione sarà costretta ad accontentarsi delle risorse inutilizzate. Qualora invece l'Alleanza decida di avviare un'operazione tipo Petersberg, le due Organizzazioni dovranno avviare una consultazione per decidere sulle risorse, "anche se l'ultima parola spetterebbe comunque alla NATO"<sup>210</sup>.

Analizzando tali procedure appare evidente la posizione di prevalenza dell'Alleanza sull'Unione; posizione di vantaggio ulteriormente confermata dalla clausola secondo cui alle missioni che impegnano entrambe possono partecipare solo i Membri dell'Alleanza o quegli Stati aderenti al cosiddetto Partenariato per la pace<sup>211</sup> e quindi comunque vincolati da obblighi nei confronti della NATO.

L'intero pacchetto *Berlin plus* così definito è stato formalizzato il 17 marzo 2003 tramite uno scambio di lettere<sup>212</sup> tra l'AR Javier Solana e il Segretario generale della NATO, George Robertson.<sup>213</sup>

---

<sup>209</sup> Questa domanda viene effettuata dallo Stato maggiore dell'Unione europea al Vicecomandante supremo delle forze alleate in Europa (DSACEUR).

<sup>210</sup> Novi Criseide, cit., p 360.

<sup>211</sup> Attivo dal 1994 con lo scopo di garantire e migliorare la sicurezza europea nonché i fondamentali valori liberali e democratici, di tolleranza e pluralismo tra tutti i suoi appartenenti.

<sup>212</sup> Si tratta del terzo documento fondamentale.

A conferma della rilevanza del partenariato transatlantico nel quadro delle politiche di difesa europee, l'Unione ha incluso il riferimento alla cooperazione con la NATO tra le priorità del piano strategico *A secure Europe in a better world* del 2003 e nella relazione *Providing security in a changing world* del 2008.

Curata da Javier Solana, la Strategia Europea in materia di Sicurezza (Ess) è stata elaborata in un momento di forti divisioni tra gli Stati membri dell'UE e fra questi e gli Stati Uniti in relazione all'intervento militare in Iraq.

Nel documento viene riconosciuto come gli Stati Uniti (soprattutto tramite la NATO) ricoprono un ruolo centrale nel processo di integrazione europea e pertanto che l'Europa ha bisogno di continuare a cooperare nelle relazioni transatlantiche, definite insostituibili poiché solo muovendosi insieme "l'Unione europea e gli Stati Uniti possono costituire una forza formidabile per il bene del mondo".<sup>214</sup>

"Il dialogo strategico NATO-UE è reso essenzialmente possibile dalla medesima percezione di minacce e obiettivi".<sup>215</sup>

Ciò appare evidente andando a confrontare il Concetto strategico NATO del 2010 e la Strategia europea in materia di sicurezza "Garantire sicurezza in un mondo in piena evoluzione" del 2008. Entrambi si soffermano sulle medesime minacce (proliferazione delle armi di distruzione di massa, terrorismo, criminalità organizzata, sicurezza dell'approvvigionamento energetico, cambiamenti climatici) per combattere le quale entrambe elaborano una strategia fondata sul multilateralismo e sull'allargamento.

Negli anni più recenti, la cooperazione tra le due Organizzazioni si è ulteriormente rafforzata.

Nel vertice tenutosi a Varsavia nel luglio 2016, è stato dichiarato che, "alla luce degli obiettivi e valori in comune e tenuto conto delle sfide senza precedenti... la nostra sicurezza è interconnessa: insieme possiamo mobilitare un'ampia gamma

---

<sup>213</sup> Formalizzato ufficialmente un accordo, con Decisione adottata dal Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne il 18 marzo 2003, l'UE subentrò alla NATO nella missione *Allied Armony* (terza missione consecutiva di stabilizzazione successiva a *Essential Harvest* e *Amber Fox*) nell'ex Repubblica Jugoslavia di Macedonia. Tale missione, ribattezzata Concordia è stata la prima missione militare condotta dall'Unione utilizzando *assets* e capacità di pianificazione della NATO nonché prima prova pratica della cooperazione.

<sup>214</sup> Strategia europea in materia di sicurezza, un'Europa sicura in un mondo migliore, Consiglio Unione europea, 2003: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d0928657-af99-4552-ae84-1cbaaa864f96/>

<sup>215</sup> Paone Martina, Le politiche di difesa dell'Unione Europea; Evoluzione e limiti della sicurezza comune, Archivio Disarmo, istituto di Ricerche Internazionali, sistema informativo a schede 06/2012.

di strumenti e usare le risorse nel modo più efficiente al fine di affrontare tali sfide e rafforzare la sicurezza.”<sup>216</sup>

In particolare, la Dichiarazione congiunta definita a Varsavia inserisce tra le priorità i seguenti ambiti: contrasto alle minacce cosiddette ibride per combattere le quali è necessaria una cooperazione che comprenda analisi, prevenzione e allerta; cooperazione in mare e in materia di immigrazione irregolare; coordinamento in materia di sicurezza cibernetica e di difesa nell'ambito delle rispettive missioni.

Pochi mesi più tardi, in attuazione della dichiarazione di Varsavia, le due Organizzazioni hanno definito ben quarantadue misure<sup>217</sup> comuni idonee a far evolvere la cooperazione comprendenti misure per rafforzare la resilienza alle minacce ibride, per garantire la coerenza e la complementarità dei rispettivi processi di pianificazione della difesa e per sostenere le capacità locali dei paesi *partner* nei settori della sicurezza e della difesa.

L'importanza del partenariato è stata sottolineata ancora una volta in occasione del Vertice di Bruxelles del giugno 2021, in cui *leader* alleati hanno messo in evidenza i risultati concreti della cooperazione comune per contrastare “minacce ibride e informatiche, le comunicazioni strategiche, la cooperazione operativa comprendenti le questioni di mobilità militare, le capacità di difesa, l'industria della difesa e il rafforzamento delle capacità di sicurezza e difesa”.<sup>218</sup>

Il potenziamento di capacità di difesa coerenti, complementari e interoperabili è stato ribadito, anche in questa occasione, come fondamentale per rendere più sicura l'area euro-atlantica.

---

<sup>216</sup> Consiglio UE 15283/16: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15283-2016-INIT/it/pdf>

<sup>217</sup> Nel dicembre 2017 sono state aggiunte ulteriori trentadue nuove misure comprendenti tre nuovi aree attinenti alla promozione del ruolo della donna nella pace e nella sicurezza, alla condivisione di informazioni per la lotta al terrorismo promuovendo anche il coordinamento con i paesi *partner*, procedure per l'attraversamento rapido delle frontiere definendo i mezzi di trasporto e le infrastrutture necessarie.

<sup>218</sup> Consiglio europeo 22/20: <https://www.consilium.europa.eu/media/47332/1011-12-20-euco-conclusions-it.pdf>

## 2.4 La cooperazione con gli Stati terzi

Sotto specifiche condizioni, anche gli Stati terzi possono partecipare attivamente alle missioni militari e civili condotte dall'Unione europea.

Come anticipato nel paragrafo precedente, gli Stati europei membri della NATO ma non dell'UE (Islanda, Norvegia e Turchia) godono di un "diritto di partecipazione"<sup>219</sup> per le operazioni attuate mediante risorse dell'Alleanza; per le altre tipologie di missioni invece la partecipazione di tali<sup>220</sup> Stati (come quella di tutti gli altri) è subordinata ad un invito preventivo da parte dell'Unione.

In particolare, seguendo l'apposita procedura disciplinata dall'articolo 218 TFUE, l'Unione conclude con gli Stati terzi interessati a partecipare alle missioni PSDC specifici accordi denominati "di partecipazione" mentre con gli Stati che ospitano sul proprio territorio le missioni (Stati ospitanti) i cosiddetti *Status of Forces* (SOFAs) per le operazioni militari e gli *Status of Mission Agreement* (SOMAs) per quelle civili.

Gli accordi di partecipazione sono accordi bilaterali in cui l'Unione europea e lo Stato non membro definiscono le condizioni e i parametri giuridici della loro collaborazione; inoltre, con essi l'Unione riconosce allo Stato non membro, per tutta la durata dell'operazione, i medesimi diritti e obblighi degli Stati membri.

Tali intese possono essere concluse sia *ad hoc* (limitatamente ad una specifica missione) sia *una tantum*<sup>221</sup> al fine di individuare i termini generali di partecipazione da adottare nei confronti di uno Stato intenzionato ad una partecipazione particolarmente assidua.

Quanto al loro contenuto, essi prevedono che il personale fornito dagli Stati terzi ottenga il medesimo *status* giuridico del personale messo a disposizione dagli Stati membri. Tale personale, inoltre, seppur assoggettato al comando operativo e tattico dell'Unione, resta completamente subordinato alla propria autorità

---

<sup>219</sup> L'Unione europea non può opporsi qualora tali Stati manifestino la volontà di parteciparvi.

<sup>220</sup> Anche in questo caso però la posizione degli Stati membro NATO sembra maggiormente favorevole in quanto è previsto che il Consiglio li "inviti" (Documento n 5633/01) tenendo conto, nella sua valutazione, anche delle esigenze di sicurezza dello Stato in questione. Per quanto attiene invece gli altri Paesi terzi è previsto che il Consiglio "possa invitarli" (Documento n 5633/01) a partecipare. Secondo l'opinione prevalente, tale differenza semantica sembrerebbe alludere al fatto che nei confronti degli Stati membri NATO l'UE si sia assunta un vero e proprio impegno ad invitarli mentre per gli altri abbia preferito procedere per una valutazione più approfondita specifica per ogni singolo caso.

<sup>221</sup> In questo caso si parla di "accordi quadro di partecipazione".

nazionale. Gli Stati terzi infatti comunicano con il comando delle operazioni militari per il tramite dell'Alto rappresentante militare il quale, in collegamento costante con il comandante della forza dell'UE, è il soggetto responsabile della disciplina quotidiana del contingente. In aggiunta, fatto salvo quanto previsto dall'accordo tra UE e lo Stato ospitante, il personale rimane sottoposto alla giurisdizione del proprio Stato d'invio.

Altre tipologie di accordi sono, nella maggior parte dei casi, memoranda d'intesa (MoU)<sup>222</sup> e accordi di natura prettamente tecnica che disciplinano ad esempio in tema di equipaggiamento, coordinamento con le forze di polizia locali, dispiegamento delle truppe.<sup>223</sup>

Sono infine in vigore accordi per singolari operazioni come, ad esempio, gli accordi nell'ambito dell'operazione *Atalanta*<sup>224</sup> per il trasferimento di presunti pirati stipulati con il Kenya, Seychelles, Mauritius e Tanzania.

In questo specifico caso si tratta di un accordo di natura prevalentemente politica finalizzato a definire il trattamento giudiziario che lo Stato terzo è tenuto ad attuare nei confronti dei pirati anche tramite specifiche forme di assistenza fornite direttamente dalle autorità dell'Operazione.

Gli *Status of Forces Agreements* e gli *Status of Mission Agreements* sono invece dei veri e propri trattati<sup>225</sup> bi o multilaterali che l'Unione conclude in attuazione dell'articolo 37 TUE. Con essi vengono definite questioni inerenti la posizione giuridica<sup>226</sup> del personale militare e civile operante sul territorio dello Stato ospitante.

Uno degli aspetti più rilevanti dei SOMAs e SOFAs stipulati dall'Unione è la previsione per tutto il personale impiegato di una immunità assoluta dalla giurisdizione penale dello Stato ospitante. Tale previsione distingue tali trattati dai SOFAs/SOMAs stipulati da altre organizzazioni internazionali (compresa le NU) che, al contrario, riconoscono la medesima immunità solo al personale militare,

---

<sup>222</sup> Si tratta di un documento legale in cui Unione europea e Stato terzo stabiliscono una linea d'azione comune basata su una comunanza di interessi. A differenza di un trattato o degli accordi di partecipazione, il MoU può essere attuato in molti Stati senza necessità di un'apposita ratifica ed è più facilmente modificabile.

<sup>223</sup> Carli Eugenio Carli, cit., p 85.

<sup>224</sup> Per approfondimenti vedi paragrafo 3.3.

<sup>225</sup> Essi si limitano a definire il rapporto tra lo Stato ospitante e l'UE senza vincolare in alcun modo i rapporti con gli altri Stati d'invio del personale.

<sup>226</sup> In particolare, questioni inerenti a privilegi e immunità spettanti al personale e alle strutture europee impiegate durante l'operazione, giurisdizione civile e penale del personale, identificazione, ingresso nel territorio e libertà di movimento, modalità di collaborazione con lo Stato ospitante.

prevedendo invece per i funzionari civili (salvo quelli di rango più elevato) una sola immunità funzionale.

Come accaduto per gli accordi di partecipazione, anche per i SOFAs/SOMAs per velocizzare le procedure di negoziazione, a partire dal 2005 l'Unione ha previsto modelli di accordo *standard*. Ciò anche con l'obiettivo di evitare, come spesso accade, che eventuali ritardi nella stipulazione provochi l'applicazione per il personale dislocato del diritto internazionale generale.<sup>227</sup>

## 2.5 Il ruolo dell'Alto Rappresentante

La figura dell'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza è stata introdotta nel 1998 con il Trattato di Amsterdam e profondamente modificata con il Trattato di Lisbona.<sup>228</sup>

L'AR è un organo monocratico che funge da legante tra i due fulcri dell'azione esterna, la PESC e gli altri settori disciplinati dalla Parte quinta del TFUE: guida la PESC, opera come mandatario del Consiglio e presiede il CAGRE.

L'AR è nominato dal Consiglio europeo con voto a maggioranza qualificata previo accordo del Presidente della Commissione. Ricoprendo anche la carica di Vicepresidente della Commissione europea, la sua nomina richiede anche l'approvazione del Parlamento europeo come sancito dall'articolo 17 paragrafo 7 TUE.<sup>229</sup>

Il doppio incarico (Consiglio e Commissione) attribuisce a tale figura istituzionale un carattere atipico<sup>230</sup> poiché crea un raccordo tra un'istituzione a composizione intergovernativa, il Consiglio, e un'istituzione a composizione indipendente, la Commissione.

---

<sup>227</sup> Questa conseguenza giuridica è prevista per tutti quei casi in cui tali accordi non si perfezionano entro l'inizio effettivo delle operazioni nonché in tutti quei casi in cui non vengono effettivamente stipulati.

<sup>228</sup> Il Trattato ha ridenominato la carica (da "per la politica estera e di sicurezza comune" a "per gli affari esteri e la politica di sicurezza"), ha distinto tale figura da quella di segretario generale del Consiglio europeo e gli ha attribuito il ruolo di Vicepresidente della Commissione.

<sup>229</sup> Articolo 17 TUE: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF).

<sup>230</sup> Lang Alessandra e Mariani Paola, *La politica estera dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli Editore, 2014, p 21.

Esso svolge diverse attività (intese come responsabilità e doveri) che possono essere raggruppate in cinque funzioni.<sup>231</sup>

La prima è la funzione di proposta: a tal proposito, l'articolo 18 paragrafo 2 TUE<sup>232</sup> stabilisce in via generale che "l'Alto rappresentante contribuisce con le sue proposte all'elaborazione" della PESC.

Rilevano poi gli articoli 22, 27 e 30 TUE.

L'articolo 22 paragrafo 2 TUE introduce un potere di proposta congiunta che coinvolge accanto all'AR la Commissione: in questo modo il Consiglio (destinatario della proposta) verrà interpellato "affinché la traduca nelle dovute raccomandazioni al Consiglio europeo per l'adozione di Decisioni sugli interessi e gli obiettivi strategici dell'Unione che riguardano la politica estera e di sicurezza comune e altri settori dell'azione esterna dell'Unione".<sup>233</sup>

Inoltre, ai sensi dell'articolo 27 TUE<sup>234</sup> "l'Alto rappresentante contribuisce con proposte all'elaborazione della politica estera" e congiuntamente agli Stati membri, autonomamente o con l'ausilio della Commissione, può "sottoporre al Consiglio questioni relative alla politica estera e di sicurezza comune e presentare rispettivamente iniziative o proposte al Consiglio".<sup>235</sup>

In particolare, può proporre al Consiglio di adottare decisioni in ambito PSDC, comprese quelle relative all'avvio di una missione di *peacekeeping* di cui è soggetto competente al fine del coordinamento degli aspetti civili e militari. Può inoltre proporre al Consiglio la nomina di rappresentanti speciali chiamati a risolvere problemi specifici, che operano sotto la sua autorità.

In relazione alle operazioni militari<sup>236</sup>, l'AR opera in stretta collaborazione con il COPS: in particolare esso è chiamato a mettere in atto le misure che il Comitato ha stabilito agendo sempre previo parere positivo del Comitato stesso. Inoltre, previo parere favorevole della Presidenza e laddove strettamente necessario, l'AR può accollarsi la Presidenza del Comitato acquistando un potere

---

<sup>231</sup> Eeckhout Piet, *EU External Relations*, Oxford EU law library, 2011, p 492.

<sup>232</sup> Articolo 18 TUE: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF).

<sup>233</sup> Lang Alessandra e Mariani Paola, cit., p 22.

<sup>234</sup> Articolo 27 TUE: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF).

<sup>235</sup> Articolo 30 TUE: *ibidem*.

<sup>236</sup> Novi Criseide, cit., p 339.

di direzione strategica e politica e un potere decisionale nello svolgimento delle operazioni.

Attribuire tale potere di proposta (di fondamentale importanza per l'evoluzione delle politiche europee) a un organo che in via mediata rappresenta gli interessi dei singoli Stati (essendo, come predetto, mandatario del Consiglio) e che contestualmente è parte della Commissione, dovrebbe incoraggiare all'elaborazione di una politica estera dell'Unione autonoma e indipendente dagli Stati membri.

La seconda funzione consiste nella guida del CAGRE in forza del quale l'AR può "d'ufficio o a richiesta di uno Stato membro, convocare una riunione straordinaria del Consiglio, entro un termine di quarantotto ore o, in caso di emergenza, entro un termine più breve" (articolo 30 TUE).<sup>237</sup> Tale facoltà può essere attivata nei casi di crisi internazionale che richiedono una reazione immediata condivisa dagli Stati europei e non incide invece nei casi in cui gli Stati membri si trovano in disaccordo.

La terza funzione è un potere di natura esecutiva: l'articolo 27 paragrafo 1 TUE attribuisce all'AR "l'attuazione delle decisioni adottate dal Consiglio europeo e dal Consiglio"<sup>238</sup> e l'articolo 36 TUE<sup>239</sup> crea un raccordo tra il Parlamento europeo e l'AR che è tenuto a consultare regolarmente e alle cui interrogazioni è tenuto a replicare.

Inoltre, sempre relativamente alla terza funzione, è Sua facoltà sollevare dinanzi al Consiglio questioni di responsabilità politica nei confronti di uno Stato membro inadempiente. In particolare, esso è tenuto a controllare che la condotta dei singoli Membri sia conforme al principio di lealtà e di solidarietà reciproca e all'interesse dell'Unione e che la loro condotta non contrasti con l'indirizzo comune elaborato dal Consiglio europeo o dal Consiglio su questioni attinenti alla PESC comune di interesse generale.

La quarta funzione è connessa alla carica di Vicepresidente della Commissione stabilita dall'articolo 18 paragrafo 4.<sup>240</sup> A tale riguardo, l'AR è chiamato a vigilare sulla coerenza dell'azione esterna dell'Unione evitando che gli

---

<sup>237</sup> Articolo 30 TUE: : [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF).

<sup>238</sup> Articolo 27 TUE: *ibidem*.

<sup>239</sup> Articolo 36 TUE: *ibidem*.

<sup>240</sup> Articolo 18 TUE: *ibidem*.

atti in tale ambito, quelli negli altri settori disciplinati dal TFUE e le decisioni PESC non siano tra loro in collisione.

Infine, l'ultima funzione<sup>241</sup> attiene alla rappresentanza esterna dell'Unione in ambito PESC: "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".<sup>242</sup>

Nell'esercizio di queste complesse funzioni, l'AR "si avvale di una unità politica composta da funzionari distaccati dagli Stati membri"<sup>243</sup>: è assistito dal SEAE e dalle agenzie europee competenti nelle materie PESC/PSDC: l'AED, il Centro satellitare dell'UE e l'Istituto dell'UE per gli studi sulla sicurezza.

Fin dal suo esordio, il ruolo di AR si è rivelato molto difficile e impegnativo considerando la pluralità di compiti a cui è chiamato ad assolvere (senza neanche poter essere affiancato da un vice) e le diverse problematiche che ci sono state nell'accrescere la PESC e la coerenza generale del sistema.

Ha fatto emergere molte perplessità, al di là della vastità e della varietà dei compiti assegnatogli, la scelta di attribuire tale ruolo chiave ad un soggetto "dotato di un profilo istituzionale inadeguato per la debolezza e le ambiguità che lo contraddistinguono".<sup>244</sup>

L'AR, infatti, non è dotato di un proprio portafoglio ministeriale della difesa comune e ciò, sommato ai diversi ruoli che è chiamato a ricoprire, va ad aggiungere disordine al già caotico sistema istituzionale PSDC.

Volendo confrontare tale figura con quella del Segretario generale della NATO, appare ben evidente che quest'ultimo rappresenta un'autorità istituzionale dotata di una indipendenza funzionale molto maggiori, di un rilevante potere di rappresentanza e di direzione politica seppur inserito all'interno di un sistema di *governance* politica molto più semplice ed efficace.

Secondo l'opinione prevalente una figura comparabile a quella del Segretario generale all'interno della difesa comune europea manca e volendo individuare "una sorta di vertice monocratico incaricato della direzione politica della PESC e

---

<sup>241</sup> L'AR condivide tale funzione con il Presidente del Consiglio europeo (per ciò che concerne la PESC) e con il Presidente della Commissione (in generale, perciò, che concerne l'azione esterna).

<sup>242</sup> Articolo 27 paragrafo 2 TUE: *ibidem*.

<sup>243</sup> Alcaro Riccardo, Le missioni PESC, Roma, Istituto Affari Internazionali (IAI), n 49/2006.

<sup>244</sup> Frau Matteo, I nodi irrisolti della difesa comune europea. Una prospettiva federalista, *federalismi.it*-ISSN 1826-3534 N 6/2022.

della PSDC" tale organo potrebbe individuarsi, più che nell'AR, nel Presidente del Consiglio europeo che ai sensi dell'articolo 15 TUE "assicura, al suo livello e in tale veste, la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla PESC". Ciò nonostante, il TUE non esalta il ruolo di tale carica che viene richiamata dall'articolo 26 TUE solo per la sua funzione di "convocare una riunione straordinaria qualora lo esigano sviluppi internazionali."

## Capitolo III

### Profili tecnici e operativi della difesa comune europea.

#### 3.1 Il ruolo dell'ONU nel mantenimento della pace: nascita e genesi delle operazioni di *peacekeeping*

Nell'articolo 1.1<sup>245</sup> della Carta delle NU viene indicato, tra i fini principali dell'Organizzazione, il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Per raggiungere tale primario obiettivo, e più nello specifico "per combattere il flagello della guerra<sup>246</sup>", la Carta da un lato ha previsto strumenti idonei alla predisposizione di un sistema di sicurezza collettiva, e dall'altro una serie di principi "che hanno capovolto il tradizionale approccio all'uso della forza armata nelle relazioni internazionali<sup>247</sup>".

A rilevare è *in primis* l'articolo 2.4: con esso il sistema ONU ha imposto ai Membri il divieto di ricorrere o anche solo di minacciare l'uso della forza nelle loro relazioni internazionali sottolineando poi nel comma 3, la necessità di dover ricorrere piuttosto a mezzi pacifici per la risoluzione delle controversie.

Tale divieto di servirsi della forza armata va incluso nel sistema di sicurezza collettiva all'interno del quale centrale è il ruolo affidato al Consiglio di Sicurezza.

Ai sensi dell'articolo 24 della Carta è infatti quest'organo a detenere "la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale<sup>248</sup>": in relazione alla forza armata, è possibile parlare di un vero e proprio monopolio<sup>249</sup> del Consiglio se si considera che anche il "diritto naturale di

---

<sup>245</sup> Articolo 1.1 Carta NU: [https://www.miur.gov.it/documents/20182/4394634/1\\_Statuto-onu.pdf](https://www.miur.gov.it/documents/20182/4394634/1_Statuto-onu.pdf).

<sup>246</sup> Preambolo Carta NU: *Ibidem*.

<sup>247</sup> ISPI, IAI, CeSI, CESPI, Rapporto collettivo, Le missioni internazionali, Osservatorio di politica internazionale, 2010, p 15: [https://leg16.camera.it/temiap/temi16/RA2010\\_collettivo.pdf](https://leg16.camera.it/temiap/temi16/RA2010_collettivo.pdf).

<sup>248</sup> Articolo 24.1 Carta NU: [https://www.miur.gov.it/documents/20182/4394634/1\\_Statuto-onu.pdf](https://www.miur.gov.it/documents/20182/4394634/1_Statuto-onu.pdf).

<sup>249</sup> ISPI, IAI, CeSI, CESPI, cit., p 15.

autotutela individuale o collettiva<sup>250</sup> “è sottoposto a un limite temporale rappresentato dall’intervento del Consiglio<sup>251</sup>”.

Entrando più nel dettaglio dell’uso della forza, l’articolo 42 dello Statuto di San Francisco dispone che, qualora le misure non<sup>252</sup> implicanti l’uso della forza risultino inadeguate è lo stesso Consiglio di Sicurezza che potrà “intraprendere, con forze aeree, navali o terrestri, ogni azione che sia necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale<sup>253</sup>”: tali misure, sono comunemente note come “azioni coercitive<sup>254</sup>” a sottolineare la loro predisposizione nei confronti di una parte del conflitto (inteso come Stato o altro soggetto di diritto internazionale) e dell’uso della forza armata.

Il piano originario delineato dalla Carta era che le azioni ex articolo 42 venissero portate avanti da forze armate proprie che, sulla base di accordi speciali, ciascuno Stato avrebbe messo a disposizione dell’Organizzazione: la mancata conclusione di tali accordi ha portato allo sviluppo di una prassi specifica secondo la quale è il Consiglio di Sicurezza che autorizza gli Stati membri (su base individuale o a livello di coalizioni appositamente costituitesi) a ricorrere alla forza “utilizzando la formula neutra, ovvero consentendo loro di impiegare tutti i mezzi necessari per ripristinare la pace e la sicurezza internazionale<sup>255</sup>”.

Per concludere il quadro delle misure coercitive, vanno citati gli articoli 53 e 54 dello Statuto: l’articolo 53 prevede in particolare che, al fine di dare esecuzione a tali misure, il Consiglio “utilizzi gli accordi o le organizzazioni regionali<sup>256</sup>” che agiscono in ogni caso sotto la direzione generale del Consiglio. L’articolo 54 invece impone a ciascuna organizzazione regionale<sup>257</sup> intenzionata a porre in essere

---

<sup>250</sup> Articolo 51 Carta ONU: [https://www.miur.gov.it/documents/20182/4394634/1\\_Statuto-onu.pdf](https://www.miur.gov.it/documents/20182/4394634/1_Statuto-onu.pdf).

<sup>251</sup> ISPI, IAI, CeSI, CESPI, Le missioni internazionali, Rapporto collettivo, Osservatorio di politica internazionale, 2010, p 15.

<sup>252</sup> Previste dall’articolo 41 dello Statuto.

<sup>253</sup> Articolo 42 Carta ONU: [https://www.miur.gov.it/documents/20182/4394634/1\\_Statuto-onu.pdf](https://www.miur.gov.it/documents/20182/4394634/1_Statuto-onu.pdf).

<sup>254</sup> Tali azioni possono essere autorizzate esclusivamente dal Consiglio di Sicurezza secondo il capitolo VII dello Statuto seguendo il seguente *iter*: il Consiglio in primo luogo constata che la situazione sotto esame minaccia la pace (da intendere in senso ampio comprendente ad esempio la proliferazione delle armi di distruzione di massa, il sottosviluppo, il denso spostamento di rifugiati, terrorismo, violazione dei diritti fondamentali, pirateria, emergenze sanitarie), viola la pace o costituisce un atto di aggressione ai sensi dell’articolo 39; solo dopo aver stabilito che ci si trovi in una delle situazioni ex articolo 39 e dopo aver tentato un approccio sanzionatorio ex articolo 41 che si è rilevato inadeguato o inutile, può autorizzare gli Stati a ricorrere alla forza.

<sup>255</sup> ISPI, IAI, CeSI, CESPI, cit., p 16.

<sup>256</sup> Articolo 52 Carta ONU: [https://www.miur.gov.it/documents/20182/4394634/1\\_Statuto-onu.pdf](https://www.miur.gov.it/documents/20182/4394634/1_Statuto-onu.pdf).

<sup>257</sup> L’incremento degli ostacoli e delle variabili a cui l’Organizzazione delle Nazioni Unite ha dovuto far fronte ha portato ad una ridefinizione del ruolo delle organizzazioni regionali nella gestione delle crisi. In

qualunque specie di attività tesa al mantenimento della pace di informarne immediatamente il Consiglio di Sicurezza.

Nella prassi dell'Organizzazione, al sistema di sicurezza collettiva così delineato, si sono aggiunti altri strumenti, tra cui rilevano in particolare le operazioni di *peacekeeping*.

Per quanto attiene la definizione di *peacekeeping mission*, il Comitato speciale per le operazioni di mantenimento della pace, attivo dal 1965, si è limitato a fornire una serie di linee guida generali idonee a tratteggiarne il modello e i tratti peculiari.

Il Rapporto Brahimi<sup>258</sup>, pubblicato il 17 agosto del 2000, analizzando la prassi delle operazioni portate avanti dall'ONU nel settore del mantenimento della pace, sinteticamente definisce il *peacekeeping* nel seguente modo: "*Peacekeeping is a 50-years-old enterprise that has evolved rapidly in the past decade from a traditional, primarily military model of observing ceasefires and force separations after inter-State wars, to incorporate a complex model of many elements, military and civilian, working together to build peace in the dangerous aftermath of civil wars*<sup>259</sup>".

Su tale definizione è stato poi elaborato dal Dipartimento per le operazioni di *peacekeeping* (DPKO), principale responsabile dell'organizzazione sul campo delle Forze di pace, il documento *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines* (noto come *Capstone Doctrine*).

---

particolare, il rapporto tra UE e ONU in tale ambito si è iniziato ad intensificare parallelamente allo sviluppo della PSDC. Un importante passo avanti nello sviluppo e nella concretizzazione di un vero e proprio partenariato strategico è avvenuto nel giugno 2004 con l'adozione degli Elementi di attuazione della Dichiarazione congiunta, disciplinante sia l'ambito civile che quello militare delle gestioni delle crisi. A livello militare, prevede sei diversi possibili forme di cooperazione: I- contributi nazionali da parte degli Stati membri dell'UE coordinati dalla stessa Unione per sostenere specifiche missioni ONU; II- conduzione ad opera della stessa UE di operazioni sotto mandato, richiesta o iniziativa dell'ONU salvo gestione strategica e controllo politico che, una volta avviata la missione, rimane competenza dell'Unione; III- su espressa richiesta dell'ONU, dispiegamento rapido ad opera dell'UE di una Forza di combattimento che resta in campo per permettere una riorganizzazione o l'instaurazione di una nuova missione ad opera dell'ONU (fino a questo momento il controllo politico e strategico rimane responsabilità dell'UE); IV- intervento dell'UE che intraprende una missione che va a sostituirla una ONU; V- intervento di una Forza di dispiegamento rapido necessaria per supportare una missione ONU; VI- intervento UE circoscritto ad una sola componente della missione ONU. In ambito civile invece, la *partnership* prevede invece tre forme di coordinamento: I- scambio di informazioni; II- contributi nazionali dagli Stati membri UE; III- contributo a livello europeo previa richiesta ONU: Eugenio Carli, *La Politica di Sicurezza e di Difesa Comune dell'Unione europea*, Giappichelli editore, Torino, 2019, pp 42-45.

<sup>258</sup> UN doc. A/55/305-S/2000/809:

[https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a\\_55\\_305\\_e\\_brahimi\\_report.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a_55_305_e_brahimi_report.pdf).

<sup>259</sup> *Ibidem* articolo 12.

Questo documento definisce il *peacekeeping* “come tecnica che integra le varie attività di *peace-making*, *peacekeeping* e *peace-building* in una sola dimensione: “*Peacekeeping is a technique designed to preserve the peace, however fragile, where fighting has been halted, and to assist in implementing agreements achieved by the peacemakers. Over the years, peacekeeping has evolved from a primarily military model of observing cease-fires and the separation of forces after inter-state wars, to incorporate a complex model of many elements -military, police and civilian- working together to help lay the foundations for sustainable peace*”<sup>260</sup>”.

Risulta quindi evidente quanto il *peacekeeping* sia un istituto profondamente dinamico in quanto per funzionare a livello operativo ha dovuto necessariamente adattarsi all’evoluzione<sup>261</sup> delle crisi internazionali.

“Questo nuovo *peacekeeping* multinazionale si caratterizza operativamente per l'impossibilità di distinguere in modo netto le diverse funzioni della prevenzione del conflitto, della pacificazione, dell'aiuto umanitario, del mantenimento e dell'imposizione della pace<sup>262</sup>” portando molto frequentemente a situazioni in cui a un iniziale dispiegamento di una forza di mantenimento della pace segue un'operazione di tipo coercitivo (ex capitolo VII Carta) e ancora una forza di consolidamento della pace.

Per concludere, si può affermare che le operazioni che l'ONU reputa *peacekeeping operations* sono quelle che, sotto il comando del Segretario generale, sono predisposte e interamente gestite dall'Organizzazione tramite il dispiegamento di personale militare (spesso coadiuvato da quello civile) offerto volontariamente dagli Stati membri<sup>263</sup> sulla base di accordi elaborati *ad hoc* con

---

<sup>260</sup> Paragrafo 18 Dottrina Capstone: [https://police.un.org/sites/default/files/capstone\\_eng.pdf](https://police.un.org/sites/default/files/capstone_eng.pdf).

<sup>261</sup> A tal fine si possono individuare, nella storia delle operazioni, due diverse fasi: la prima (fino agli anni '80) in cui le operazioni di mantenimento della pace hanno seguito il modello elaborato in occasione della prima missione UNEF I secondo cui ci sono tre elementi essenziali quali il consenso dello Stato territoriale, la neutralità e l'imparzialità delle operazioni e l'uso della forza solo in legittima difesa; la seconda fase invece si caratterizza per il perseguimento di scopi anche non sono strettamente militare ma bensì anche di carattere umanitario e di *peacebuilding* ma soprattutto è dagli anni '90 che si sono diffuse le operazioni con mandato cosiddetto robusto in quanto esteso all'uso della forza secondo il capitolo VII dello Statuto: Caracciolo Ida e Montuoro Umberto, L'evoluzione del *peacekeeping*, Il ruolo dell'Italia, Torino, Giappichelli Editore, 2017, pp 46-47.

<sup>262</sup> *Ibidem* p 4.

<sup>263</sup> Quando un singolo Stato membro dell'UE sceglie di sostenere e conseguentemente di partecipare a una missione ONU, la sua azione è vincolata da specifici obblighi di coordinamento previsti dal TUE. A rilevare sono in particolare gli articoli 24 comma 3 e 32 comma 1. Il primo articolo impone agli Stati membri di agire conformemente agli interessi dell'Unione e quindi di astenersi da qualunque scelta di politica estera nazionale che possa pregiudicare l'efficacia, la coerenza e la coesione della PESC, politica che, come stabilito dal comma 2, si fonda “sullo sviluppo della reciproca solidarietà degli Stati membri,

l'Organizzazione. Lo scopo di tali operazioni è quello generale di mantenere o ristabilire la pace in un Paese che versa in una situazione di crisi o conflitto.

In particolare, si distingue tra missioni di osservazione in cui gli osservatori militari non armati svolgono appunto una attività di mera osservazione finalizzata a elaborare un rapporto concernente una singolare situazione<sup>264</sup>, e Forze di pace (anche note come operazione di *peacekeeping* in senso stretto) che si esplicano mediante l'impiego di personale militare armato<sup>265</sup> che svolge una serie di funzioni delineate preliminarmente nel mandato.

L'operazione viene formalizzata tramite una apposita risoluzione del Consiglio di sicurezza che si fonda su uno specifico Rapporto elaborato dal Segretario generale in cui sono stati studiati e indicati la tipologia, il mandato, le forze minime necessarie al perseguimento del mandato e dei relativi obiettivi. Condizione necessaria ed essenziale è il consenso del governo sul cui territorio verranno dispiegate le forze: esso può pervenire in seguito ad una specifica richiesta delle NU oppure può essere lo stesso Stato ospite a sollecitarne l'invio.

Della direzione strategica dell'operazione è responsabile il Segretario generale e in concreto il Dipartimento per le operazioni di mantenimento della pace (Dpko). Il comandante dell'operazione viene invece designato solo dopo che sono stati individuati i Membri disponibili a mettere a disposizione della causa personale (militare e civile) e relativi mezzi.

---

sull'individuazione delle questioni di interesse generale e sulla realizzazione di un livello sempre maggiore di convergenza delle azioni degli Stati membri". Essenzialmente definisce un rapporto di leale cooperazione che coinvolge da una parte i singoli Stati membri e dall'altra questi ultimi e l'Unione imponendo quindi un vincolo alle competenze nazionali dei singoli Membri che non possono in alcun modo interferire con la PESC o porre degli ostacoli alla realizzazione dei suoi scopi. In secondo luogo, l'articolo 32 comma 1 prevedendo una serie di strumenti e procedure, instaura una sorta di cooperazione sistematica tra gli Stati membri essenziale per la realizzazione della PESC. In particolare, "prima di intraprendere qualsiasi azione sulla scena internazionale o di assumere qualsiasi impegno..." ogni Membro ha l'obbligo di consultare gli altri Stati in sede di Consiglio o Consiglio europeo poiché solo agendo solidalmente e definendo un approccio comune il dovere di sostenere "attivamente e senza riserve la PESC" (articolo 24.3) è pienamente rispettato. A conferma di quanto detto rileva quanto disposto dalla sentenza Kadi I "la comunità è una comunità di diritto nel senso che né i suoi Stati membri, né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale fondamentale costituita dal Trattato CE. Un accordo internazionale non può pregiudicare il sistema delle sue competenze definito dai trattati...": Sentenza della Corte (grande sezione) del 3 settembre 2008, *Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, Cause riunite C-402/05 e C-415/05 P, Massime della sentenza: punto 4.

<sup>264</sup> Rilevano ad esempio nell'ambito dei conflitti internazionali l'osservazione finalizzata a controllare la cessazione delle ostilità o il ritiro delle forze armate mentre a livello di conflitti interni la vigilanza sulla correttezza dei processi elettorali, del rispetto dei diritti umani.

<sup>265</sup> Il personale militare può ricorrere alle armi solo per legittima difesa (quindi non è consentito prendere l'iniziativa) per reagire ad aggressioni rivolte alla propria persona/soggetti sotto protezione o ad aggressioni che mettono in serio pericolo lo svolgimento del mandato della missione.

A differenza<sup>266</sup> delle azioni coercitive ex articolo 42, le operazioni di *peacekeeping* in senso stretto non hanno natura coercitiva non essendo dirette contro uno Stato o un soggetto di diritto internazionale ma bensì predisposte per salvaguardare una specifica situazione al fine di permettere una risoluzione pacifica del conflitto in corso.

Volendo invece analizzarne il fondamento giuridico, va premesso che né la prassi adottata dal Consiglio né quella adottata dall'Assemblea Generale, hanno fornito delle chiare indicazioni sul tema.

Dovendo quindi seguire la dottrina, vanno distinte diverse soluzioni: secondo alcuni, a rilevare è il capitolo VI della Carta e in particolar modo l'articolo 36 che legittima il Consiglio di Sicurezza a "raccomandare procedimenti o metodi di sistemazione adeguati<sup>267</sup>" dinanzi ad "una controversia la cui continuazione sia suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale<sup>268</sup>".

Secondi altri autori invece, le operazioni di mantenimento della pace hanno fondamento giuridico nel capitolo VII della Carta: a rilevare in questo caso sono alternativamente gli articoli 39<sup>269</sup>, 40<sup>270</sup> e 42<sup>271</sup>.

Un ulteriore teoria colloca le *peacekeeping mission* all'interno di un *tertium genus* ritenendole estranee sia al capitolo VI che al capitolo VII: "in tale prospettiva si parla in dottrina di un fondamento giuridico basato su un capitolo VI e ½ della Carta<sup>272</sup>".

---

<sup>266</sup> Ulteriore differenza tra azioni coercitive ex articolo 42 e missioni di *peacekeeping* e missioni di osservazione è che queste ultime possono essere autorizzate anche dall'Assemblea generale.

<sup>267</sup> Articolo 36 Carta ONU: [https://www.miur.gov.it/documents/20182/4394634/1\\_Statuto-onu.pdf](https://www.miur.gov.it/documents/20182/4394634/1_Statuto-onu.pdf).

<sup>268</sup> Articolo 33 Carta ONU: [https://www.miur.gov.it/documents/20182/4394634/1\\_Statuto-onu.pdf](https://www.miur.gov.it/documents/20182/4394634/1_Statuto-onu.pdf).

<sup>269</sup> Articolo 39: "Il Consiglio di Sicurezza accerta l'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace, o di un atto di aggressione, e fa raccomandazione o decide quali misure debbano essere prese in conformità agli articoli 41 e 42 per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale": [https://www.miur.gov.it/documents/20182/4394634/1\\_Statuto-onu.pdf](https://www.miur.gov.it/documents/20182/4394634/1_Statuto-onu.pdf).

<sup>270</sup> Articolo 40: "Al fine di prevenire un aggravarsi della situazione, il Consiglio di Sicurezza prima di fare le raccomandazioni o di decidere sulle misure previste all'articolo 39, può invitare le parti interessate ad ottemperare a quelle misure provvisorie che esso consideri necessarie o desiderabili. Tali misure provvisorie non devono pregiudicare i diritti, le pretese o la posizione delle parti interessate. Il Consiglio di Sicurezza prende in debito conto il mancato ottemperamento a tali misure provvisorie": *Ibidem*.

<sup>271</sup> Articolo 42: "Se il Consiglio di Sicurezza ritiene che le misure previste nell'articolo 41 siano inadeguate o si siano dimostrate inadeguate, esso può intraprendere, con forze aeree, navali o terrestri, ogni azione che sia necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale. Tale azione può comprendere dimostrazioni, blocchi ed altre operazioni mediante forze aeree, navali o terrestri di Membri delle Nazioni Unite.": *Ibidem*.

<sup>272</sup> ISPI, IAI, CeSI, CESPI, cit., p 18.

Per concludere, alcuni autori, richiamando alla teoria<sup>273</sup> dei poteri impliciti, sostengono che il fondamento giuridico di tutte le operazioni in esame deve essere rinvenuto nel Preambolo e nell'articolo 1 della Carta, che indicano come finalità principale dell'Organizzazione stessa il mantenimento della pace.

## 3.2 Le missioni dell'Unione europea

A partire dal 2003 l'Unione europea ha intrapreso oltre trenta missioni in ambito PSDC.

Attualmente le operazioni militari e le missioni civili in corso in Africa, Europa e Medio Oriente sono rispettivamente sette e undici.

Tale impegno operativo permette all'Unione di contribuire in modo concreto alla promozione e al mantenimento della pace tramite una serie di strumenti di gestione delle crisi civili e militari.

Il primo passo verso la configurazione di tali missioni è stato fatto al di fuori dell'Unione europea e in particolare risale al 1992 quando l'UEO ha elaborato per la prima volta i compiti di *Petersberg*: missioni umanitarie e di soccorso, missioni di mantenimento della pace, missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi predisposte per assicurare un'azione unisona dei Membri qualora fosse sorta una crisi negli Stati ex-socialisti dell'Europa orientale.<sup>274</sup>

Oltre ai compiti di *Petersberg*, inseriti ufficialmente nell'ordinamento europeo nel 1997 con il Trattato di Amsterdam, nel 2003 con l'approvazione della Strategia di sicurezza europea è stata aggiunta la possibilità per l'Unione di gestire anche missioni concernenti "la lotta al terrorismo, il disarmo, l'assistenza tecnica e il *capacity-building*".<sup>275</sup>

---

<sup>273</sup> Secondo questa teoria le organizzazioni internazionali possono ricorrere a tutti i mezzi che hanno a disposizione (compresi quelli che non sono esplicitamente sanciti dai trattati istitutivi) al fine di realizzare i propri scopi istituzionali: <http://www.enciclopedia-juridica.com/it/d/poteri-impliciti/poteri-impliciti.htm>.

<sup>274</sup> Dizionario storico dell'integrazione europea, Missioni di tipo "*Petersberg*": <https://www.dizie.eu/dizionario/missioni-di-tipo-petersberg/>.

<sup>275</sup> ISPI, IAI, CeSI, CESPI, cit., p 22.

Il Trattato di Lisbona ha poi definitivamente sancito, con l'articolo 42<sup>276</sup> TUE, l'idoneità dell'UE di utilizzare mezzi civili e militari offerti dagli Stati membri per lo svolgimento di "missioni al suo esterno per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale<sup>277</sup>".

Tali missioni di PSDC si suddividono in due macrocategorie: missioni civili e operazioni militari.

Sono missioni militari, ad esempio, le missioni di forze di combattimento per la gestione di crisi e le missioni umanitarie e di evacuazione mentre sono di natura civile le missioni con mandato concernente la protezione civile o il monitoraggio nonché attività di assistenza nell'iter di riforma del settore della sicurezza, dell'amministrazione e della giustizia dello Stato ospitante.<sup>278</sup>

All'interno delle sole missioni militari è possibile individuare due ulteriori micro-categorie: le missioni di *peacekeeping* classico e le missioni di *peacekeeping* coercitivo. La differenza sta nel fatto che, mentre le prime si caratterizzano per essere operazioni di natura consensuale, imparziale e con un uso della forza limitato alla sola legittima difesa, le missioni di tipo coercitivo consentono un utilizzo della forza più esteso e in particolare, idoneo al raggiungimento degli obiettivi della missione come preventivamente individuati nel mandato.

Ad accomunare tutte le tipologie di operazioni di PSDC è la decisione con cui il Consiglio<sup>279</sup>, ai sensi dell'articolo 43 paragrafo 2 e 28 TUE, su proposta dell'AR o di uno Stato Membro, ne dichiara formalmente l'avvio.

Ai sensi dell'articolo 28 TUE queste decisioni sono atti (di portata non legislativa) che "definiscono gli obiettivi, la portata e i mezzi di cui l'Unione deve

---

<sup>276</sup> Merita di essere evidenziato come lo stesso TUE sottolinei la necessità di agire ai sensi dell'articolo 42 "conformemente alla Carta della NU: ciò implica la necessità di ottenere una specifica autorizzazione del Consiglio di Sicurezza quando l'azione da intraprendere necessita l'utilizzo della forza armata (quali *peacekeeping* coercitivo). La dottrina però ritiene che, in casi di particolare necessità e urgenza, nulla impedisce di agire tramite una forza di reazione rapida anche in assenza dell'autorizzazione (che può essere ad esempio ottenuta successivamente): *Ibidem*.

<sup>277</sup> Articolo 42 TUE: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF).

<sup>278</sup> Lucia Marta, La convergenza tra sicurezza e difesa in Europa: implicazioni e sfide, IAI0826, Roma, Istituto Affari Internazionali (IAI).

<sup>279</sup> La delibera richiede, secondo le specifiche procedure delineate dagli articoli 31 e 42 paragrafo 4 TUE, l'unanimità.

disporre, le condizioni di attuazione e, se necessario, la durata e vincolano gli Stati membri nelle loro prese di posizione e nella conduzione della loro azione<sup>280</sup>”.

Inoltre, è questo il momento<sup>281</sup> in cui viene definito il mandato, la struttura e l'organizzazione della missione, nonché tutti gli aspetti fondamentali dell'operazione compresi la nomina per le missioni militari del Comandante e per quelle civili del Capomissione, l'individuazione dei quartier generali e della catena di comando, l'eventuale partecipazione di Stati terzi, le modalità di finanziamento.<sup>282</sup>

Alle missioni civili e alle operazioni militari, si sono aggiunte, dinanzi a una dinamica evoluzione delle situazioni di crisi, le missioni cosiddette miste in quanto prevedono la presenza, sul terreno dell'operazione, di personale sia civile che militare. Nonostante questa presenza militare, “le missioni miste non devono essere considerate missioni integrate: la variabile che definisce la tipologia di missione deve infatti essere cercata nella funzione del personale, ossia nel mandato della missione<sup>283</sup>”. Al riguardo è esemplificativa la missione *Amis*, missione di sostegno all'Unione Africana in Darfur e in Somalia. Sebbene nell'azione<sup>284</sup> comune venga implicato l'utilizzo di personale sia civile che militare, l'operazione non può essere ritenuta mista ma bensì civile in quanto nel mandato è chiaro che la componente militare svolge una funzione di mero sostegno/consiglio/formazione del percorso di riforma del settore militare dello Stato.

La prassi sembra quindi propendere nel dispiegamento di missioni che, sebbene prevedano il dispiegamento contemporaneo di personale civile e militare, rientrano comunque nella categoria di missioni civili.

---

<sup>280</sup> Articolo 28 TUE: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF).

<sup>281</sup> Di regola, limitatamente alle operazioni militari, il Consiglio adotta una seconda decisione (sempre all'unanimità) con cui dà formalmente avvio alla missione definendone il piano operativo e le regole d'ingaggio. Queste ultime, note anche come ROE, sono di estrema importanza in quanto definiscono i limiti dell'uso della forza nell'operazione: nelle *peacekeeping mission* tradizionali definiscono la portata del concetto di legittima difesa mentre in quelle di tipo coercitivo specificano i casi e le precise circostanze in cui i militari potranno ricorrere legittimamente alle armi.

<sup>282</sup> Carli Eugenio, cit., p 65.

<sup>283</sup> *Ibidem* p 6.

<sup>284</sup> Azione comune 2005/557/CFSP: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:188:0046:0051:EN:PDF>.

La possibilità di poter “etichettare<sup>285</sup>” una missione nell’una o nell’altra categoria risulta fondamentale per diverse ragioni: motivi economico-finanziari<sup>286</sup>, politici e infine per motivi pratici (attinenti alla predisposizione della catena di comando e controllo).

### 3.3 Le missioni militari in ambito di Politica di Sicurezza e Difesa Comune

Il progetto di una dimensione di difesa dell’Unione europea ha sempre ribadito l’importanza di sviluppare una capacità militare autonoma ed efficiente.

Concrete decisioni in materia sono state effettivamente prese solo nel dicembre 1999 quando, in occasione del Consiglio europeo di Helsinki, è stato posto come obiettivo prioritario per lo sviluppo della PSDC (il cosiddetto *Helsinki Headline Goal*), la creazione della Forza europea di reazione rapida (*Rapid Reaction Force – RRF*).<sup>287</sup>

In particolare, l’obiettivo prevedeva che gli Stati membri (entro il 2003 e sulla base di una cooperazione volontaria) fossero in grado di “schierare rapidamente e mantenere forze<sup>288</sup> capaci di svolgere l’insieme dei compiti di *Petersberg* conformemente al Trattato di Amsterdam, compresi i più ambiziosi, in operazioni a livello di corpi d’armata (fino a 15 brigate ossia 60.000 effettivi)<sup>289</sup>”.

Gli impegni assunti dagli Stati membri relativamente alla quantità e alla specie di unità militari confluiscono nel catalogo delle forze che, insieme al meccanismo di valutazione e di verifica, consente all’Unione di avere

---

<sup>285</sup> Lucia Marta, cit., p 7.

<sup>286</sup> La specifica modalità di finanziamento va obbligatoriamente inserita nell’azione comune e le differenze tra ambito civile e militare sono abissali: l’articolo 28 TUE stabilisce che mentre le missioni civili sono finanziate da un *budget* comunitario, quelle militari sono finanziate per l’85-90% dagli Stati membri partecipanti secondo il principio *costs lie where they fall*, mentre per il restante 10-15% (i costi comuni) si fa ricorso al *budget Athena* a cui partecipano i Membri in misura proporzionale al PIL: *ibidem*.

<sup>287</sup> Dichiarazione di impegno delle capacità militari, Bruxelles, 20-11-2000, n. 13427/2/00:

<https://www.difesa.it/Content/Pagine/NascelaForzadiReazioneRapidadellUnioneEuropea.aspx>

<sup>288</sup> Tali forze inoltre avrebbero dovuto essere autonome nonché dotate di tutte le capacità necessarie (comando, controllo, logistica, supporto bellico, navale e aereo).

<sup>289</sup> Consiglio europeo di Helsinki, Allegato 1 dell’allegato IV della Relazione della Presidenza sullo stato di avanzamento dei lavori relativi al rafforzamento della politica europea comune in materia di sicurezza e difesa: [https://www.europarl.europa.eu/summits/hel2\\_it.htm - I](https://www.europarl.europa.eu/summits/hel2_it.htm - I).

costantemente traccia delle risorse disponibili e della conformità degli impegni assunti dai singoli Membri.

Per quanto attiene la composizione della Forza si individuano due diverse tipologie di unità militari: i contingenti nazionali e le formazioni bilaterali e multinazionali.<sup>290</sup>

Per quanto concerne i contingenti nazionali, è permesso agli Stati membri adibire alla RRF i medesimi contingenti forniti anche alla NATO secondo quella che è nota come “formula del doppio cappello”.<sup>291</sup>

Le formazioni bilaterali e multinazionali, invece, sono composte da contingenti provenienti da due o più Stati e sottoposti ad un comando comune. Il loro vantaggio è quello di incoraggiare “la cooperazione militare e l'interoperabilità tra i diversi contingenti nazionali che vi partecipano, aumentando il grado di consuetudine ad operare congiuntamente”<sup>292</sup>.

Nella prassi, le unità nazionali rimangono sotto l'autorità del proprio Stato: il passaggio al comando multinazionale avviene solo dopo che, essendosi sviluppata una concreta criticità, gli Stati partecipanti al comando multinazionale deliberano appositamente per l'operatività della Forza in quello specifico scenario.<sup>293</sup>

La maggiore forza multinazionale europea è l'Eurocorpo, che trae origine da un'iniziativa franco-tedesca.

Nel gennaio 1988 i due Capi di Stato hanno dichiarato la fondazione di un Consiglio di difesa e di sicurezza e di un'unità militare mista composta da contingenti francesi e tedeschi: l'obiettivo ultimo era quello di costruire, intorno a questa primordiale brigata mista (operativa dal 1991), l'esercito europeo.

Successivamente, in occasione dell'incontro di La Rochelle, nel maggio 1992, i due Capi di Stato attraverso una dichiarazione congiunta, hanno posto le basi politico-militari del progetto Eurocorpo consentendone l'adesione a tutti i paesi membri e rendendo quindi disponibile la Forza per le missioni di *Petersberg*<sup>294</sup>.

---

<sup>290</sup> Graziani Francesca, cit., p 288.

<sup>291</sup> Tale formula (particolarmente criticata in dottrina in quanto mette in rischio la rapida ed efficace schierabilità della Forza europea) mette in luce il doppio incarico dei contingenti che, a seconda del contesto di crisi, potranno essere schierati a livello della RRF o NATO.

<sup>292</sup> Graziani Francesca Graziani, cit., p 288.

<sup>293</sup> Per questo passaggio di comando si seguono procedure specifiche chiamate Trasferimento di Autorità (ToA) delineate a livello europeo e contenute nel documento elaborato nel 2015 “*EU Concept for Military Command and Control*” in cui vengono definiti nel dettaglio tutti gli aspetti politici e strategici delle missioni militari: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8798-2019-INIT/en/pdf>.

<sup>294</sup> Deciso con la Dichiarazione di *Petersberg* del 19 giugno 1992.

Tra il 1993 e il 1996 ai due Stati fondatori si sono aggiunti Belgio, Spagna e Lussemburgo.

Il progetto originario prevedeva un organico tra i 35.000 e i 50.000 uomini effettivi e una rigida cooperazione con l'UEO. Tuttavia, l'opposizione statunitense, restia al progetto in quanto rischioso per la coesione dell'Alleanza atlantica, ha portato alla stipula, nel gennaio 1993, dell'Accordo Saceur che ha consentito e consente tuttora all'Eurocorpo di essere posto sotto il comando della NATO laddove necessario e inoltre regola lo scambio di informazioni e le modalità di addestramento tra i due *partner* in tempo di pace.

Secondo il quadro normativo di riferimento<sup>295</sup>, l'Eurocorpo può essere utilizzato "sia nei combattimenti ad alta intensità per la difesa comune sia in missioni umanitarie e di gestione delle crisi (*peacekeeping* o *peacemaking*)"<sup>296</sup> su decisione presa all'unanimità<sup>297</sup> tra i suoi cinque Stati membri (Germania, Francia, Belgio, Lussemburgo, Spagna) o in alternative su specifica richiesta di UE, NATO, ONU, e OSCE.

Allo stato attuale, l'Eurocorpo ha partecipato a tutte le principali operazioni della NATO e dell'Unione europea e ha dimostrato di essere uno strumento fondamentale per la sicurezza dell'Europa e dei suoi cittadini.

Dal 2001, gli Stati partecipanti<sup>298</sup> all'Eurocorpo hanno fornito all'UE una forza multinazionale composta da 50.000 uomini nella quale la brigata franco-tedesca<sup>299</sup> ha avuto un ruolo di primo piano.

Da ultimo, nel 2006 l'Eurocorpo è diventato "*Deployable high readiness force Headquarters*"<sup>300</sup> di NATO e UE entrando, insieme all'*Eurofor* e all'*Euromarfor*, nelle "*Forces answerable to Western European Union*"<sup>301</sup>.

---

<sup>295</sup> Contenuto nel Rapporto di *La Rochelle* (1992), nella Dichiarazione di Roma (1993), nell'Accordo *Saceur* (1993) e nel Trattato dell'Eliseo (1963) con cui iniziò il dialogo strategico franco-tedesco.

<sup>296</sup> Burigana David, Eurocorpo, 2005: <https://www.dizie.eu/dizionario/eurocorpo/?print=pdf>.

<sup>297</sup> Nello specifico la responsabilità decisionale spetta al Comitato comune (organo politico militare) composto dai capi di Stato maggiore della Difesa e dal direttore politico del ministero degli Affari esteri per ciascun membro.

<sup>298</sup> Ad oggi, Belgio, Lussemburgo, Spagna hanno aderito come nazioni di codecisione mentre Austria, Grecia, Italia, Romania e Turchia come membri associati.

<sup>299</sup> La brigata franco-tedesca è un'organizzazione militare atipica che associa in una struttura bi-nazionale le unità militari dei due Stati. Il comando è detenuto per un periodo di due anni da un ufficiale generale francese che si alterna ad un ufficiale generale tedesco mentre il colonnello aggiunto ha nazionalità diversa da quella del comandante generale: Graziani Francesca, cit., p 290.

<sup>300</sup> Burigana David, Eurocorpo, 2005, p 3: <https://www.dizie.eu/dizionario/eurocorpo/?print=pdf>.

<sup>301</sup> *Ibidem* p 4.

Il 15 maggio 1995 su iniziativa di Italia, Francia e Spagna a cui si è poi aggiunto nel 1996 il Portogallo, sono stati approvati i progetti *Eurofor* (*European Force*) ed *Euromarfor* (*European Maritime Force*). Originariamente concepite rispettivamente come forze terrestri e navali chiamate a svolgere operazioni sotto comando dell'UEO, NATO, ONU e OSCE, dal 2000 agiscono attivamente nell'ambito delle missioni militari condotte dall'Unione in quanto ufficialmente identificate per l'*Headline Goal* di Helsinki.

La catena di comando di *Eurofor* ed *Euromarfor* è presieduta dal Comitato interministeriale di alto livello (CIMIN)<sup>302</sup> a cui siedono i capi di Stato maggiore della difesa e i direttori generali degli affari politici dei Ministeri degli esteri degli Stati membri.

Tali forze si differenziano dall'Eurocorpo in quanto non hanno carattere permanente ma vengono definite solo per specifiche missioni operative sulla base di una decisione presa all'unanimità dagli Stati partecipanti.

Un ulteriore passo avanti nell'ambito delle capacità militari europee è stato raggiunto nel maggio 2004 con l'approvazione dell'*Headline Goal 2010* che si focalizza prevalentemente sui fattori di carattere qualitativo, ossia "sul miglior utilizzo delle risorse disponibili attraverso la condivisione delle capacità militari degli Stati membri dell'Unione europea e il potenziamento della Forza di reazione rapida attraverso l'introduzione dei *battlegroups*"<sup>303</sup>. Si tratta di gruppi di combattimento tattici schierabili rapidamente (entro cinque-dieci giorni dall'approvazione unanime del Consiglio) e composti da unità mobili di minimo 1500 uomini muniti di tutti i mezzi e le capacità necessarie a sostenere missioni per trenta giorni, prorogabili a centoventi se riforniti.

I gruppi tattici sono progettati per affrontare i compiti di *Petersberg* e in generale tre categorie di missioni: breve supporto alle truppe già in campo, rapido dispiegamento per preparare il terreno alle forze più grandi e missioni di risposta rapida su piccola scala.

---

<sup>302</sup> Esso cura il coordinamento politico militare, individua le condizioni di uso delle forze e dirige il Comando delle operazioni che viene attribuito a rotazione ad uno degli Stati partecipanti. Accanto al Comitato interministeriale opera il gruppo di lavoro politico militare (POLMIL) che gestisce il funzionamento e l'attività della forza. Infine, operano tre sottogruppi ciascuno titolare di specifiche competenze: un sottogruppo degli esperti giuridici, un sottogruppo di lavoro *Euromarfor* e un sottogruppo di lavoro *Eurofor*. L'unica struttura permanente è lo Stato maggiore dell'*Eurofor* che mette in pratica le direttive assegnate dal Comitato interministeriale di alto livello.

<sup>303</sup> Fiengo Gaspare, Brevi note sulle "missioni" dell'Unione europea per la gestione di crisi internazionali, Saggi e Commenti DUE, n 3/2016.

Ogni gruppo è gestito da una Nazione quadro (Stato membro UE) che ne assume il comando operativo; si segue il principio di multinazionalità ivi per cui possono esserne partecipanti anche Stati extra-europei come nel caso del gruppo di battaglia nordico composto oltre che da sei Stati membri anche dalla Norvegia.

Non esiste una struttura fissa ma in via generale ciascun gruppo include una compagnia di quartier generale, tre compagnie di fanteria e il personale di supporto necessario. Unità specifiche potrebbero includere fanteria meccanizzata e gruppi di supporto (ad esempio fuoco o supporto medico).

In linea di massima le operazioni militari sono denominate con il prefisso *European Union Force* (EUFOR) o *European Union Naval Force* (NAVFOR) a seconda che l'operazione sia terrestre o marittima.

Il suffisso invece indica generalmente l'area in cui si svolge l'operazione, ad esempio Forza Navale Europea in Somalia (EUNAVFOR Somalia).

Quest'ultima, conosciuta anche come *Atalanta*, è una missione militare<sup>304</sup> di *peace keeping* coercitivo intrapresa nel dicembre 2008 al fine di osteggiare gli atti di pirateria e rapina a mano armata aventi luogo lungo le coste somale.<sup>305</sup>

L'operazione svolge un ruolo fondamentale nella PSDC inserendosi "nell'ambito dell'approccio globale"<sup>306</sup> intrapreso dall'Unione e finalizzato al sostenimento del governo federale della Somalia nello sforzo congiunto<sup>307</sup> per la pace e la stabilità in Somalia e nel Corno d'Africa e per lo sviluppo e il miglioramento della sicurezza marittima nella regione.

Nel corso del tempo, il mandato è stato adattato per riflettere l'evolversi della situazione in mare e l'accresciuta presenza della comunità internazionale in Somalia al fine di sostenere le iniziative e consentire una soluzione duratura al problema della pirateria somala.

Il 1° gennaio 2021, la decisione (PESC) 2020/2188 del Consiglio ha prorogato il mandato dell'operazione *Atalanta* per altri due anni fino a dicembre 2022, estendendo il mandato alla protezione delle navi del Programma Alimentare

---

<sup>304</sup> Rientra nella categoria di operazioni militari (ancora in corso) finalizzate alla prevenzione di conflitti e mantenimento della pace. Avendo inoltre natura coercitiva il mandato ha autorizzato il personale all'uso delle armi oltre la sola legittima difesa (purché nel rispetto dei limiti in esso stabiliti).

<sup>305</sup> EU Naval Force Operation ATALANTA, European Union EXTERNAL ACTION: <https://eunavfor.eu/mission>

<sup>306</sup> Carli Eugenio, cit., p 92.

<sup>307</sup> Insieme alle sue due missioni gemelle dell'UE, EUCAP Somalia e EU TM Somalia.

Mondiale e di altre navi vulnerabili al fine ultimo di scoraggiare, prevenire e reprimere la pirateria e le rapine a mano armata in mare.

Con la medesima decisione, inoltre, il Consiglio ha stabilito che l'operazione deve perseguire ulteriori e secondari compiti, tra cui il

monitoraggio del traffico di armi e droga, il commercio illecito di carbone e la pesca illegale non dichiarata e non regolamentata.

All'interno dell'area<sup>308</sup> delle operazioni, le unità EUNAVFOR svolgono compiti conformemente al mandato. La stretta cooperazione con il *World Food Programme* (WFP) assicura che nessuna imbarcazione che trasporta aiuti umanitari viaggerà senza protezione lungo la costa somala.

Le navi da guerra e gli aerei da pattugliamento e ricognizione marittima utilizzati conducono operazioni di ricognizione e sorveglianza mentre le navi da guerra e le loro squadre di imbarco conducono regolarmente controlli visivi o fisici delle navi che transitano nell'area delle operazioni.

Ai sensi dell'articolo 2 dell'azione<sup>309</sup> comune 2008/851 PESC del Consiglio le Forze europee possono in particolare "arrestare, fermare e trasferire le persone che hanno commesso o che si sospetta abbiano commesso atti di pirateria o rapine a mano armata e che sono sotto il controllo dei pirati nonché requisire i beni che si trovano a bordo<sup>310</sup>".

I soggetti che vengono arrestati/fermati poiché hanno commesso o si sospetta abbiano commesso atti di pirateria o rapine a mano armata, vengono trasferiti alle competenti autorità giurisdizionali dello Stato (membro o terzo) del quale la nave che ha eseguito la cattura batte bandiera o qualora tale Stato non voglia o non possa esercitare la propria giurisdizione ad un qualsiasi altro Stato (membro o terzo) che abbia la volontà in tal senso.<sup>311</sup>

---

<sup>308</sup> L'EU NAVFOR opera in un'area di operazioni che copre il Mar Rosso meridionale, il Golfo di Aden e gran parte dell'Oceano Indiano, comprese le Seychelles, Mauritius e le Comore. L'Area di Operazioni comprende anche il territorio costiero somalo, nonché le sue acque territoriali e interne. Ciò rappresenta un'area di circa 4.700.000 miglia nautiche quadrate (circa 16.121.000 chilometri quadrati).

<sup>309</sup> Con tale azione comune è stato definito (in conformità con il diritto internazionale e il diritto del mare delle NU) il mandato della missione e in particolare disponendo all'articolo 2 lettera d che la missione "prende le misure necessarie, compreso l'uso della forza, per dissuadere, prevenire e intervenire per porre fine agli atti di pirateria o rapine a mano armata..." ha espressamente autorizzato all'uso della forza oltre la legittima difesa conferendo quindi alla missione natura coercitiva: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32008E0851>. Tale azione comune è stata poi modificata dalla decisione 2020/2188 che ha prorogato ed esteso il mandato della missione.

<sup>310</sup> *Ibidem*.

<sup>311</sup> Articolo 2 bis azione comune 2020/2188: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D2188&from=PT>.

Inoltre, vengono condotti incontri con gli equipaggi dei pescherecci locali finalizzati a fornire una migliore comprensione delle pratiche marittime e per sensibilizzare i comandanti delle navi sulle migliori pratiche di gestione per la protezione contro la pirateria somala.

La partecipazione a EUNAVFOR va oltre gli Stati membri dell'UE. La Norvegia è stato il primo paese non UE a contribuire con una nave da guerra nel 2009. Successivamente, Montenegro, Serbia e Ucraina hanno fornito ufficiali di stato maggiore al quartier generale operativo e al quartier generale della forza. Oltre alle unità EUNAVFOR, nell'area è dispiegata una considerevole presenza militare marittima internazionale, composta dalle Forze marittime combinate e unità nazionali indipendenti di paesi come Cina, India, Giappone, Corea, Russia e altri, tutte impegnate in funzione antipirateria, ma con mandati e obiettivi di missione diversi.

L'EUNAVFOR mantiene uno stretto collegamento con queste forze per disinnescare i conflitti e coordinare le attività all'interno dell'area delle operazioni.

I mezzi militari e il personale sono forniti dagli Stati contribuenti, con i relativi costi di gestione e di personale sostenuti su base nazionale. Inoltre, esiste un budget comune per coprire i costi aggiuntivi che sono accessori all'operazione (come i viaggi, i costi informatici e di comunicazione specifici e i costi dell'evacuazione medica). Questo bilancio è stato concordato e monitorato dal comitato Athena degli Stati membri su base annuale.

Finalizzata al ristabilimento della pace e alla stabilizzazione del territorio al termine di un conflitto è stata invece *Artemis*<sup>312</sup>, prima operazione militare di *peace keeping* coercitivo portata a termine dall'Unione senza l'utilizzo degli *assets* NATO nonché mediante l'impiego della RRF.<sup>313314</sup>

---

<sup>312</sup> L'operazione ha dimostrato per la prima volta la capacità di reazione e di dispiegamento rapido delle forze dell'Unione (tre settimane per lanciare l'operazione e ulteriori venti giorni per un dispiegamento effettivo di forze). Sulla base di questa esperienza è stato elaborato, nel febbraio 2004, da Francia, Germania e Regno Unito un documento in cui è stato elaborato per la prima volta il concetto di *battlegroups*. Il documento proponeva un certo numero di gruppi tattici autonomi basati su *Artemis* da utilizzare prevalentemente in risposta alle richieste delle Nazioni Unite per missioni specifiche e da dispiegare con breve preavviso.

<sup>313</sup> Avvertito l'imminente disastro umanitario nel territorio congolese, alla richiesta di sostegno del Sottosegretario generale delle NU che chiedeva agli Stati membri dotati di sufficienti capacità di "fare uno sforzo per affrontare rapidamente la situazione a Bunia", la risposta della Francia fu immediata. Nonostante i dubbi iniziali sollevati dall'AR (era necessario un intervento immediato e la Forza di reazione rapida era operativa da pochissimo), su proposta della Francia l'UE ha comunque deciso di intervenire autonomamente seguendo per la prima volta il modello della nazione quadro. La nazione quadro della RRF è stata la Francia che ha tra l'altro messo a disposizione la quasi totalità dei soldati e delle risorse militari inviate nella Repubblica Democratica del Congo (per tale ragione si parla di una "operazione francese sotto bandiera

Lanciata il 12 giugno 2003, questa è stata la risposta dell'Unione Europea alla guerra civile nella Repubblica Democratica del Congo, in quanto, appurato che la MONUC (dal francese *Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo*), missione di *peace keeping* guidata dall'ONU a partire dal febbraio del 2000, non era in grado di gestire la situazione di crisi e controllare la città di Bunia (capitale della regione dell'Ituri), il Consiglio di Sicurezza adottando la Risoluzione 1484 (2003) ha convalidato il dispiegamento di una forza di emergenza che, agendo di concerto con la MONUC, avrebbe dovuto ristabilizzare le condizioni di sicurezza a Bunia proteggendo in particolare l'aeroporto, i rifugiati e se necessario proteggere la popolazione civile, il personale ONU e le varie forze umanitarie in loco. Qualche giorno dopo, su sollecitazione francese<sup>315</sup>, il Consiglio ha dato ufficialmente avvio all'operazione *Artemis* con la decisione 2003/423/PESC.

Il mandato era quello di stabilizzare Bunia per proteggere i civili sotto minaccia imminente di violenza fisica, ripristinare la sicurezza della città e dell'aeroporto, istituire una zona senza armi all'interno della città e aumentare le condizioni umanitarie fino al settembre 2003, quando il rafforzamento della MONUC<sup>316</sup> sarebbe dovuto arrivare.

Aldo Ajello, rappresentante speciale dell'UE per la regione dei Grandi Laghi in Africa, ha definito l'operazione *Artemis* un "grande successo umanitario, militare e politico", mentre il comandante dell'operazione ha affermato che la forza "ha compiuto la sua missione" ripristinando la sicurezza, aiutando le persone a tornare a casa e riavviando l'attività economica grazie all'atteggiamento determinato della forza multinazionale contro i gruppi armati locali.

---

UE".) Oltre alla Francia, particolarmente rilevante è stato il contributo politico e logistico della Gran Bretagna e della Germania: Riccardo Alcaro, *Le missioni PESC*, Istituto Affari Internazionali, dossier n 49, 2006, pp 10-11.

<sup>314</sup> *Artemis* va inoltre ricordata come la prima missione militare di *peacekeeping* coercitivo autorizzata dalle NU secondo le procedure ex capitoli VII e VIII della Carta ONU che consentono al Consiglio di Sicurezza di ricorrere alle organizzazioni regionali (articolo 53) per porre in essere azioni coercitive (in deroga all'articolo 2.4 che pone il divieto dell'uso della forza nelle gestioni delle controversie internazionali): Ibidem.

<sup>315</sup> Trattandosi come da premessa di una operazione condotta senza l'ausilio delle risorse atlantiche, la Francia è stata designata come "nazione quadro" e pertanto tenuta a fornire i propri quartieri generali.

<sup>316</sup> Finalmente il 6 settembre 2003 la MONUC ha ricevuto un mandato più ampio e una forza multinazionale composta da oltre 18.000 uomini.

Rientra infine tra le operazioni di consulenza e assistenza in materia militare EUTM Mali<sup>317</sup>, missione nata nel 2013 per rispondere all'esigenza di rafforzare le capacità delle Forze Armate del Mali al fine di renderle autosufficienti e quindi capaci di contribuire alla difesa della propria popolazione e del proprio territorio.

Dall'approvazione del quinto mandato nel marzo 2020, gli obiettivi<sup>318</sup> strategici della missione sono stati:

- contribuire al miglioramento delle capacità delle Forze Armate maliane sotto il controllo delle autorità politiche;
- contribuire alla stabilizzazione politica e al miglioramento della situazione della sicurezza in Mali attraverso il sostegno all'attuazione dell'accordo di pace di Algeri<sup>319</sup>;
- sostenere il ripristino del controllo statale e dello stato di diritto in tutto il Mali;
- sostenere il G5 Sahel<sup>320</sup>, attraverso il consolidamento e il miglioramento delle capacità operative della sua forza congiunta, rafforzando la cooperazione regionale per affrontare le minacce alla sicurezza comune, in particolare il terrorismo e il traffico illegale, in particolare di esseri umani.

EUTM Mali rientra nel più ampio approccio avviato dall'UE a partire dal 2011 nella regione del Sahel e basato sulla premessa che “i concetti di sviluppo e di sicurezza sono strettamente interconnessi e possono rafforzarsi l'uno con l'altro, ma anche sul fatto che la crisi che affligge quest'area del continente africano richiede una risposta a livello regionale”<sup>321</sup>.

Dall'analisi affrontata è possibile intuire in *primis* la particolare flessibilità della PSDC in quanto basata su una profonda diversificazione degli impegni assunti dai singoli Stati e in *secundis* che solo grazie ai contributi forniti dagli Stati

---

<sup>317</sup> Tra i mezzi militari utilizzati in questa operazione c'è l'Eurocorpo che ha fornito nel secondo semestre del 2015 cinquanta soldati.

<sup>318</sup> *European Union Training Mission Mali, European Union EXTERNAL ACTION*: <https://eutmmali.eu/eutm-mali-mission/>.

<sup>319</sup> Si tratta di un'intesa conclusa dai governi di Eritrea ed Etiopia il 12 dicembre 2000 finalizzata a mettere un punto alla guerra tra Etiopia ed Eritrea del 1998-2000. Tale traguardo è stato raggiunto grazie alla mediazione dell'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA) presieduta dall'Algeria, dagli Stati Uniti e dall'Unione europea.

<sup>320</sup> Il G5S è un quadro istituzionale di coordinamento e monitoraggio della cooperazione regionale in ambito di politiche di sviluppo e sicurezza concluso tra Mauritania, Mali, Burkina Faso, Niger e Ciad.

<sup>321</sup> Carli Eugenio Carli, cit., p 106.

l'Unione è in grado di ergersi quale attore nel campo del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.<sup>322</sup>

In conclusione, si può affermare che la potenza dell'Unione si basa sulla sua capacità di mettere in moto risorse provenienti dai vari strumenti di cui essa stessa è munita. D'altra parte, la varietà di questi strumenti mette a rischio la buon'uscita delle operazioni in quanto aumenta il rischio che non venga individuato in concreto lo strumento più idoneo alla situazione di crisi sotto esame.

La scelta corretta richiede una visione condivisa del contesto strategico nonché "la promozione di una continua sinergia tra i diversi soggetti coinvolti, in relazione a tutte le fasi dei processi intrapresi"<sup>323</sup>.

Ad oggi, questa fondamentale sinergia non sembra esserci poiché sebbene sussistano "azioni, misure, interventi in grado di coprire l'intero ciclo della prevenzione o della gestione di una crisi o di un conflitto...non sembra che queste trovino collocazione in una prospettiva sistematica e a lungo termine"<sup>324</sup>.

In generale, gli attentati di Parigi e Bruxelles avvenuti tra il 2015 e il 2017 hanno profondamente minato la sicurezza europea incrementando lo scetticismo e la sfiducia verso l'azione della PSDC. A ciò vanno sommate le situazioni precarie a livello economico e finanziario che hanno colpito più o meno fortemente la maggioranza degli Stati europei andando ulteriormente a innalzare le resistenze verso il concetto di "difesa integrata".<sup>325</sup>

### **3.4 Le missioni civili in ambito di Politica di Sicurezza e Difesa Comune**

Dinanzi a nuovi e acuti conflitti all'interno di un contesto strategico già altamente instabile, il 19 novembre 2018 il Consiglio e i rappresentanti degli Stati membri hanno adottato le conclusioni contenenti le fondamenta per l'elaborazione

---

<sup>322</sup> Fiengo Gaspare, cit., pp 565-568.

<sup>323</sup> *Ibidem* p 568.

<sup>324</sup> *Ibidem* p 569.

<sup>325</sup> Major Claudia e Molling Christian, Le capacità militari dell'UE-Alcune forze, ma non ancora un esercito europeo, Roma, Istituto Affari Internazionali (IAI), 2010, p 19.

di un patto sulla dimensione civile della PSDC con lo scopo di renderla “più capace, più efficace e più coesa”<sup>326</sup>.

Rafforzando le capacità operative dell’Unione (e quindi di converso quelle degli Stati membri fornitori dei mezzi civili e militari impiegati in ambito europeo), sarà possibile portare a termine gli obiettivi strategici individuati dal Consiglio nel novembre 2016 ovvero: “reagire alle crisi e ai conflitti esterni, sviluppare le capacità dei partner e proteggere l’Unione e i suoi cittadini, esercitando i compiti della PSDC sanciti nel TUE”<sup>327</sup>.

In particolare, rendere la dimensione civile più capace richiede un incremento dei contributi dei singoli Stati membri nelle forme di personale, attrezzature, formazione, sostegno alle esercitazioni, contributi finanziari o altro. In relazione alla formazione viene richiesto che ciascun Membro impartisca ai propri esperti nazionali una formazione che sia il più possibile simmetrica alla politica di formazione fissata dal Consiglio in modo tale da poter migliorare la cooperazione e le sinergie a livello comunitario.

Per una PSDC più efficace risulta d'altra parte necessario un potenziamento della capacità di reazione civile al fine di essere capaci di intraprendere “una nuova missione civile con un organico di massimo 200 persone in un qualsiasi teatro di operazione entro 30 giorni dalla decisione del Consiglio”<sup>328</sup>.

Infine, per una maggiore coesione risulta necessario un approccio il più integrato e sinergico possibile promuovendo e rafforzando anche le competenze e i servizi della Commissione e degli attori GAI.<sup>329</sup>

Il 13 dicembre 2021 nelle conclusioni relative al patto sulla dimensione civile della PSDC, il Consiglio ha sottolineato il fondamentale ruolo di tutte le missioni civili quale strumento prioritario nella gestione delle sfide in materia di sicurezza, “comprese quelle connesse alla migrazione irregolare, alle minacce ibride, alla cybersicurezza, al terrorismo e alla radicalizzazione, alla criminalità organizzata, alla gestione delle frontiere e alla sicurezza marittima, nonché nel prevenire e contrastare l'estremismo violento”<sup>330</sup>.

---

<sup>326</sup> Consiglio UE 14305/18: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14305-2018-INIT/it/pdf>.

<sup>327</sup> *Ibidem*.

<sup>328</sup> *Ibidem*.

<sup>329</sup> Il Consiglio “Giustizia e affari interni” elabora politiche comuni e di cooperazione sui vari aspetti transfrontalieri al fine di realizzare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia a livello europeo: <https://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/configurations/jha/>.

<sup>330</sup> Consiglio UE 14740/21: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14740-2021-INIT/it/pdf>.

Il Consiglio ha inoltre ribadito che le priorità di Feira (polizia, Stato di diritto, amministrazione civile, riforma nel settore della sicurezza e compiti di monitoraggio) sono al centro delle missioni civili dell'Unione.<sup>331</sup>

Tra le principali missioni civili finalizzate al ristabilimento dello stato di diritto e al rafforzamento delle condizioni di pace si colloca la missione EULEX Kosovo.<sup>332</sup>

Ufficialmente operativa da aprile 2009 e attualmente in corso, tale missione si colloca all'interno del più ampio progetto europeo volto a promuovere la pace e la stabilità nell'area dei Balcani occidentali e a sostenere le autorità del Kosovo nell'attuazione delle riforme.

In particolare, l'azione comune 2008/124/PESC specifica che "EULEX KOSOVO assiste le istituzioni, autorità giudiziarie e servizi di contrasto kosovari nella loro evoluzione verso la sostenibilità e la responsabilizzazione e nell'ulteriore sviluppo e rafforzamento dell'indipendenza di un sistema giudiziario multietnico e di forze di polizia e doganali multietniche, assicurando che tali istituzioni non subiscano ingerenze politiche e aderiscano alle norme riconosciute a livello internazionale e alle migliori prassi europee"<sup>333</sup>. Tale mandato si risolve tramite "attività di monitoraggio, tutoraggio e consulenza, mantenendo nel contempo alcune responsabilità esecutive"<sup>334</sup> e si riterrà adempiuto nel momento in cui le autorità locali avranno assunto un sufficiente livello di esperienza e di conoscenza tale da assicurare a tutti i componenti della società il pieno rispetto dello Stato di diritto.<sup>335</sup>

Essendo stata classificata dal Consiglio come un'operazione di gestione delle crisi, EULEX Kosovo segue una catena di comando unificata.

Di conseguenza, il COPS gestisce, ovviamente sotto la responsabilità del Consiglio, il controllo politico e la direzione strategica dell'operazione.

Il Comandante civile (sotto la guida del COPS e dell'AR) è responsabile del comando e del controllo a livello strategico.

---

<sup>331</sup> *Ibidem*.

<sup>332</sup> EULEX è supportata da tutti i 27 Stati membri nonché da 5 Stati cosiddetti contributori (USA, Turchia, Svizzera, Canada e Norvegia). Alcuni paesi (Grecia, Romania, Slovacchia, Cipro e Spagna) non riconoscono il Kosovo come Stato. La Spagna, pertanto, non ha preso parte alla missione e di conseguenza non ha fornito alcun contingente nazionale.

<sup>333</sup> Azione comune 2008/124/ PESC: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02008E0124-20180608&from=lv>.

<sup>334</sup> Carli Eugenio Carli, cit., p 112 nota n. 329.

<sup>335</sup> *Ibidem* p 112.

Da ultimo, il Capo missione, gerarchicamente sottostante al Comandante civile, gestisce tutto il personale e detiene la responsabilità amministrativa e logistica.

Non vi è chiarezza per quanto riguarda lo *status* del personale non godendo il Kosovo di uno "*status* giuridico definito e universalmente condiviso"<sup>336</sup>.

Per quanto concerne la partecipazione di Stati terzi l'articolo 13 della suddetta azione comune stabilisce che "si possono invitare Stati terzi a condizione che sostengano i costi relativi al distacco del loro personale, inclusi gli stipendi, le indennità e le spese di viaggio per e dal teatro delle operazioni, ed a contribuire adeguatamente ai costi correnti dell'EULEX Kosovo, ove opportuno"<sup>337</sup>. Soddisfatte tali condizioni potrà esserci una partecipazione cosiddetta condizionata in virtù della quale tali Stati avranno gli stessi diritti e gli stessi obblighi degli Stati membri partecipanti.

Tra le missioni finalizzate alla vigilanza e alla consulenza in materia civile rileva EUMM Georgia (*European Union Monitoring Mission*). Tale missione operativa è stata lanciata il 1° ottobre 2008 (ed è attualmente in corso di esecuzione) con lo scopo di collaborare al processo di rifacimento della Georgia e della Repubblica circostante in seguito al conflitto<sup>338</sup> che, nell'agosto dello stesso anno, ha visto avversari la Russia e la Georgia in Ossezia del Sud.

La missione svolge attività di vigilanza civile sulla condotta delle parti anche in relazione al rispetto del memorandum d'intesa concluso tra Georgia e Russia il 12 agosto 2008. Tale patto<sup>339</sup>, concluso grazie alla mediazione dell'Unione, prevedeva che la Russia si ritirasse dal territorio georgiano e che parimenti la Georgia rinunciasse all'uso della forza contro l'Ossezia e l'Abcasia.

L'articolo 3 dell'azione comune 2008/736/PESC indica tra i compiti principali dell'operazione la vigilanza sul processo di stabilizzazione, sulla libertà di movimento nonché su eventuali azioni di boicottaggio e limitazioni al diritto internazionale umanitario.

---

<sup>336</sup> Carli Eugenio, cit., p 114.

<sup>337</sup> Azione comune 2008/124 PESC, cit.

<sup>338</sup> Il conflitto si è concluso con il riconoscimento dell'indipendenza dell'Ossezia Del Sud e dell'Abcasia successivamente occupate dall'esercito russo.

<sup>339</sup> Nel dettaglio il patto si articola nei seguenti sei punti: 1) non ricorso alla forza; 2) cessazione immediata di tutte le ostilità; 3) libero accesso agli aiuti umanitari; 4) ritorno delle forze armate georgiane alle postazioni permanenti; 5) ritiro delle forze russe alle posizioni precedenti al conflitto; 6) inizio di un dibattito internazionale sul futuro *status* di Ossezia del Sud e Abcasia, e sui mezzi per garantire stabilità e sicurezza: Carli Eugenio, cit., p 118 nota n 366.

Diversamente dalla missione EULEX Kosovo analizzata *ex ante*, lo *status* della missione e del personale partecipante è espressamente regolato da un SOMA<sup>340</sup> che riconosce l'immunità dalla giurisdizione penale dello Stato ospitante senza alcuna eccezione e quella dalla giurisdizione civile e amministrativa relativamente alle parole dette o scritte e a tutti gli atti posti in essere nell'esercizio delle funzioni ufficiali.

Rileva infine la stretta cooperazione con l'ONU e l'OSCE che si esplica sia a livello del Capo missione che al livello superiore dell'AR.

Analizzando invece le missioni di polizia va ricordata EUPOL Copps (*EU Coordinating Office for Palestinian Police Support*).

In origine questa non era stata concepita come una vera e propria missione di PSDC in quanto a seguito dello scambio di lettere tra il Primo Ministro palestinese, Ahmed Qurei, e il Rappresentante Speciale dell'UE per il processo di pace in Medio Oriente, Marc Otte, ci si era limitati ad istituire un Ufficio di coordinamento europeo per il sostegno della polizia palestinese. Solo con la richiesta esplicita dell'autorità palestinese datata 25 ottobre 2005, è stata avviata una missione di polizia operante nei territori palestinesi nell'ambito della PSDC.<sup>341342</sup>

EUPOL Copps assiste l'Autorità palestinese nella costruzione delle sue istituzioni, per un futuro Stato palestinese, incentrato sulle riforme del settore della sicurezza e della giustizia. Ciò avviene sotto la proprietà palestinese e in conformità con i migliori standard europei e internazionali.

In definitiva, l'obiettivo della missione è migliorare la sicurezza e l'incolumità del popolo palestinese nel più ampio sforzo dell'UE teso a sostenere la costruzione dello Stato palestinese, nel contesto del lavoro verso una pace globale basata su una soluzione a due Stati<sup>343</sup>.

L'EUPOL Copps<sup>344</sup> si dedica interamente all'inclusione dei diritti umani, della prospettiva di genere e delle norme sull'integrazione della dimensione di genere

---

<sup>340</sup> Stipulato tra l'Unione europea e la Georgia.

<sup>341</sup> Azione comune 2005/797/PESC del Consiglio, 14 novembre 2005, G.U. L 300, 17 NOVEMBRE 2005, pp 65: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02005E0797-20091215&from=HR>.

<sup>342</sup> Carli Eugenio, cit., p 120.

<sup>343</sup> Il grande progetto volto a costituire un pacifico Stato palestinese si basa sulla cosiddetta “*Two-State solution*” basata sulla teoria della “Primazia della Polizia Civile” secondo la quale è in tale forza che risiede il principale centro di sviluppo del diritto per la popolazione palestinese incaricata di guidare il progetto verso la legalità e l'ordine del territorio.

<sup>344</sup> EUPOL COPPS, European Union EXTERNAL ACTION: <https://eupolcopps.eu/page/mission/en>.

in tutte le sue attività, sia all'interno della missione sia durante la collaborazione con le controparti palestinesi. I suoi compiti principali sono:

- sostenere la riforma e lo sviluppo della polizia civile palestinese;
- rafforzare e sostenere il sistema di giustizia penale;
- migliorare la cooperazione tra procura e polizia;
- coordinare e facilitare l'assistenza dei donatori esterni alla polizia civile palestinese.

La missione ha raggiunto diversi ed importanti risultati: è stato istituito un corpo di polizia specializzato nella lotta alla violenza domestica denominato “Unità di protezione della famiglia della polizia civile”, un Tribunale specializzato per il crimine di corruzione e uno specifico Programma Congiunto tra EUPOL Copps e l’Autorità palestinese incentrato sullo stato di diritto e sui diritti umani.

Da ultimo, tra le missioni civili finalizzate allo sviluppo delle capacità e assistenza alle frontiere rileva EUCAP (*European Union Mission on Capacity Building Mission*) Somalia<sup>345</sup>.

EUCAP Somalia lavora in collaborazione con le autorità somale per ricostruire l'applicazione della legge marittima della Somalia e migliorare la capacità di polizia. La Missione collabora con il governo federale e gli Stati membri federali per definire l'architettura di sicurezza marittima della Somalia e migliorare il suo quadro giuridico marittimo e la capacità di applicazione della legge. Lo fa sostenendo lo sviluppo delle funzioni di guardia costiera, che contribuiscono a contrastare la pirateria, il traffico di esseri umani, il contrabbando e la pesca illegale, nonché molte altre questioni di sicurezza marittima.

EUCAP Somalia fornisce inoltre assistenza allo sviluppo della polizia attraverso il rafforzamento delle capacità delle forze di polizia somale, compresa la loro interazione con la catena della giustizia penale, e il miglioramento dell'interoperabilità tra le forze di sicurezza, prerogative essenziale per assicurare un ambiente sicuro e protetto per la popolazione in queste aree. I tre pilastri<sup>346</sup> su cui si basa la missione sono:

---

<sup>345</sup> Predisposta nel luglio del 2012 con lo scopo di sostenere lo sviluppo nel Corno d'afrika e negli Stati dell'oceano Indiano occidentale di una adeguata capacità finalizzata a rafforzare la sicurezza marittima, solo dal 2015 le attività si sono incentrate limitatamente in Somalia.

<sup>346</sup> EUCAP SOMALIA, *European Union EXTERNAL ACTION*: [https://www.ceas.europa.eu/eucap-som/about-eucap-somalia\\_en?s=332](https://www.ceas.europa.eu/eucap-som/about-eucap-somalia_en?s=332).

- rafforzare le unità di polizia marittima dentro e intorno ai quattro principali porti somali;
- contribuire allo sviluppo delle funzioni della guardia costiera somala e continuare a sostenere l'importanza della sicurezza marittima per lo sviluppo dell'economia blu;
- sostenere lo sviluppo della polizia dando attuazione al piano di transizione somalo e potenziando e ristrutturando le forze di polizia locali tramite uno stretto coordinamento con le attività finanziate dall'Unione europea;

Dalle missioni analizzate e in generale dalla complessiva attività civile portata avanti in ambito PSDC è possibile constatare come il mandato di tali missioni sia finalizzato a dare un concreto supporto, seppure spesso su scala ridotta, allo scopo di fronteggiare problematiche particolarmente complesse che colpiscono regioni colpite da conflitti. Nelle principali aree di intervento e in particolare nella regione del Corno d'Africa e in Libia, alle missioni civili si accostano spesso operazioni militari sia a livello europeo sia gestite da altre organizzazioni internazionali.

Uno dei principali problemi che accomuna le missioni civili è la scarsa predisposizione degli Stati membri a fornire personale adeguato ai relativi mandati nonché i *budget* spesso eccessivamente ridotti.

Un'altra evidente problematica consiste nel coordinamento tra i plurimi attori coinvolti a livello locale ed internazionale.

In conclusione, è possibile affermare che soprattutto in una prima fase queste missioni siano state assoggettate ad una serie di problematiche interne che riflettono una politica<sup>347</sup> che, secondo la definizione di Koutrakos<sup>348</sup>, si presentava come particolarmente “*introverted*”.<sup>349</sup>

Allo stato attuale, nonostante i problemi connessi alla scarsità di risorse finanziarie e di personale e alla difficoltà dei mandati e degli obiettivi persistano, “le missioni civili stanno svolgendo un buon lavoro, spesso nascosto, nel creare le condizioni per garantire agli Stati interessati una stabilità, politica e sociale, uno sviluppo e un livello di autonomia il più possibile duraturi”<sup>350</sup>.

---

<sup>347</sup> Carli Eugenio Carli, cit., p 127.

<sup>348</sup> Docente di diritto europeo presso la *City Law School* di Londra e tra i principali esperti in materia.

<sup>349</sup> Koutrakos Panos, *The EU Common Security and Defence Policy*, *Oxford EU Law Library*, 2013, p 181.

<sup>350</sup> Carli Eugenio, cit., p 127.

### 3.5 L'esercito europeo

L'idea di un esercito europeo, sebbene non venga esplicitamente menzionata nella documentazione ufficiale contemporanea, è un tema centrale e particolarmente dibattuto dall'opinione pubblica.

Proposto e teorizzato per la prima volta nel 1952 nel Trattato che ha istituito la Comunità europea di difesa, il concetto di esercito comune è ritornato in auge negli ultimi anni ma l'indeterminatezza e l'aleatorietà delle principali dichiarazioni politiche in materia, sommate alle opinioni espresse da diversi alti gradi militari, hanno reso nella pratica il progetto quasi utopistico. Ad esempio, il Generale *Charles-Henry Delcour*, ex capo di Stato maggiore della difesa del Belgio, riprendendo le parole del generale *Pierre Le Jolis de Villiers Saintignon*, capo di Stato maggiore dell'esercito francese fino al luglio 2017, ha definito l'idea di un esercito europeo unito "un sogno"<sup>351</sup>. *Delcour* definisce il progetto addirittura "una chimera"<sup>352</sup> perché, secondo la sua opinione, non porterebbe nessun giovamento in termini di efficacia militare poiché ciò che funziona è la combinazione di formazioni nazionali (brigate, divisioni, corpi d'armata) addestrate in procedure comuni e subordinate a grandi comandi multinazionali.

Secondo il generale, per potenziare il sistema militare europeo e aumentare l'efficienza della spesa per la difesa, è di fondamentale importanza procedere per una dura e pura standardizzazione non solo dei materiali utilizzati, ma anche delle organizzazioni mettendo in comune le risorse di formazione e di supporto logistico.

A conferma della difficoltà circa la realizzazione del progetto rileva anche la discordanza tra i vari Stati membri circa il significato e il valore da attribuire al concetto di difesa europea.

L'assenza di una consolidata cultura strategica comune nonché di un'unica concezione circa l'uso della forza, sommata al processo decisionale incentrato sul

---

<sup>351</sup> *La Libre Journal, Supprimer l'Otan? Pas si vite..., contribution externe, 2019:*  
<https://www.lalibre.be/debats/opinions/2019/04/08/supprimer-lotan-pas-si-vite-BHLSH63QEVDP6QEEVFY22SH4/>.

<sup>352</sup> *Ibidem.*

voto all'unanimità, “rende improbabile che gli Stati membri possano raggiungere un consenso sul dispiegamento di forze militari per interventi ad alto spettro<sup>353</sup>”.

È inoltre opinione di diversi esperti in materia di integrazione europea che “se spinto alle estreme conseguenze, il concetto di esercito europeo potrebbe provocare divisioni ancora più profonde tra gli Stati membri dell'Unione Europea”<sup>354</sup>.

A conferma di quanto detto, basta vedere che le Forze utilizzate fino a questo momento dall'Unione “non hanno avuto luogo sotto la bandiera europea, ma piuttosto su basi nazionali oppure di coalizioni *ad hoc*<sup>355</sup>”; a ciò va aggiunto che, sebbene operativa dal 2007, i già menzionati *battlegroups* non sono mai stati messi in funzione e che, di tutte le operazioni e missioni portate avanti a livello PSDC, la stragrande maggioranza ha natura civile o se militari si è trattato di “missioni a bassa intensità incentrate sulla gestione delle crisi<sup>356</sup>”.

Analizzando la letteratura prodotta in materia,<sup>357</sup> è possibile individuare gli elementi chiave che l'esercito europeo dovrebbe possedere per poter agire coerentemente al suo mandato, vale a dire:

- “una forza permanente finanziata da un bilancio comune<sup>358</sup>”;
- “una pianificazione comune della difesa mirante a sviluppare e acquisire capacità comuni<sup>359</sup>”;
- “capacità militari autonome che comprendano strutture di comando e controllo pienamente articolate<sup>360</sup>”;
- “un processo decisionale efficace, che preveda una catena di comando unica e una chiara *leadership*, dotata dell'autorità e della legittimità per impegnare in azione forze armate<sup>361</sup>”;

---

<sup>353</sup> Besch Sophia, *Centre for European Reform*, “An EU Army? Four reasons it will not happen”, 2016: <https://www.cer.eu/insights/eu-army-four-reasons-it-will-not-happen>.

<sup>354</sup> Bilcik Vladimir Bilcik, “After the EU global strategy: Consulting the experts”, Parigi, *European Union Institute for Security*, 2016.

<sup>355</sup> Analisi n. 09 di Difesa europea a cura della Corte dei conti europea, 2019:

[https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/REW19\\_09/REW\\_EU-defence\\_IT.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/REW19_09/REW_EU-defence_IT.pdf).

<sup>356</sup> Mauro Frederic e Jehin Oliver, “A European Army to do what?”, *Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) E Group for Research and Information on Peace and Security (GRIP)*, 2019.

<sup>357</sup> Analisi n. 09 di Difesa europea a cura della Corte dei conti europea, 2019:

[https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/REW19\\_09/REW\\_EU-defence\\_IT.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/REW19_09/REW_EU-defence_IT.pdf).

<sup>358</sup> *Ibidem* p 31.

<sup>359</sup> *Ibidem*.

<sup>360</sup> *Ibidem*.

<sup>361</sup> *Ibidem*.

- “il controllo democratico delle istituzioni civili sugli organismi militari e sull'uso delle forze armate<sup>362</sup>”.

Allo stato attuale, la difficoltà di reperire effettivamente tali elementi a livello europeo, sommato alla netta opposizione di molti Stati membri a rinunciare a una politica di difesa su base nazionale trasferendo i relativi poteri al livello sovranazionale, rende il progetto irrealizzabile<sup>363</sup> anche nel prossimo futuro.

---

<sup>362</sup> *Ibidem.*

<sup>363</sup> Ulteriore elemento che va a giocare a sfavore dell'effettiva formazione dell'esercito comune in tempi brevi è l'impegno finanziario necessario. A tal proposito si è stimato che ogni Stato membro dell'UE e della NATO sarebbe chiamato ad investire almeno 90 miliardi di euro l'anno, cifra minima per potersi conformare alla linea guida del 2% del PIL, portando quindi ad un aumento di oltre il 45% rispetto alla spesa investita per la difesa nel 2017: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_160495.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_160495.htm).

## Capitolo IV

### Le prospettive attuali del progetto di difesa europea.

#### 4.1 Una Bussola Strategica per la sicurezza e la difesa: Consiglio EU 7371/22

In un contesto europeo già altamente instabile, l'“aggressione ingiustificata e non provocata della Russia nei confronti dell'Ucraina<sup>364</sup>”, “ha costretto gli europei a riconoscere che la guerra non è più solo un ricordo del XX secolo, e che nel XXI secolo non colpisce solo gli altri<sup>365</sup>”.

Con la “Bussola strategica per la sicurezza e la difesa-Per un'Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionale<sup>366</sup>”, l'Unione da un lato ha condannato fermamente l'aggressione russa, dall'altro ha scelto di “compiere un deciso salto di qualità<sup>367</sup>” dando prova di un forte segno di coesione politica finalizzato ad aumentare e rafforzare l'ambizione militare europea, rafforzando la resilienza e garantendo solidarietà e assistenza reciproca.

In quest'ottica, l'Unione ribadisce l'assoluta esigenza di agire sinergicamente con la NATO per “costruire così un più forte pilastro europeo dell'Alleanza atlantica<sup>368</sup>”.

Il documento in esame individua quattro pilastri di intervento: azione, sicurezza, investimenti e *partner*.

In primo luogo, fissa una serie di azioni tangibili che dovranno essere raggiunte entro precise scadenze temporali ogni anno fino al 2030 al fine di “rendere l'UE un garante della sicurezza più forte e capace<sup>369</sup>”

---

<sup>364</sup> Consiglio UE 7371/22 p 2: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/it/pdf>.

<sup>365</sup> AI Affari Internazionali “Per affrontare la minaccia russa gli europei devono investire insieme”:  
<https://www.affarinternazionali.it/investimenti-europei-difesa-comune/>.

<sup>366</sup> Documento approvato dal Consiglio il 2 marzo 2022.

<sup>367</sup> Consiglio UE 7371/22 cit., p 2.

<sup>368</sup> AI Affari internazionali: Una Bussola per l'Europa della difesa: <https://www.affarinternazionali.it/una-bussola-strategica-per-leuropa-della-difesa/>.

Prima delle tre azioni elaborate nella Bussola, propedeutica a permettere una reazione più rapida ed energetica allo scoppio di una crisi, è il rafforzamento delle missioni civili e delle operazioni militari in ambito PSDC “conferendo loro mandati più solidi e duttili, promuovendo un processo decisionale rapido e più flessibile e garantendo una maggiore solidarietà finanziaria, favorendo nel contempo una stretta cooperazione con le missioni e le operazioni *ad hoc* a guida europea<sup>370</sup>”.

Per “agire prontamente” dovrà essere adottato un approccio integrato a tutti i settori operativi: terra, mare, aria oltre che nel cyberspazio e nello spazio extra atmosferico.

Strettamente collegato a tale esigenza sta la seconda azione consistente nella predisposizione di una capacità di dispiegamento rapido europeo che permetterà un'azione tempestiva di un massimo di 5000 militari. Questa nuova Forza modulare europea<sup>371</sup> (composta da componenti terrestri, aeree, marittime e abilitanti strategici) potrà essere dispiegata all'occorrenza nelle operazioni aventi luogo in ambienti non permissivi (ossia ostili) “quale prima forza di intervento, rinforzo o forza di riserva per mettere in sicurezza l'uscita<sup>372</sup>”.

In riferimento a tale capacità, la Bussola strategica ha posto le distanze rispetto all'originaria bozza<sup>373</sup> del novembre 2021 in quanto intende predisporre la Forza in modo tale da garantire che l'Unione “sia in grado di rispondere a minacce imminenti o di reagire rapidamente a una situazione di crisi al di fuori dell'Unione in tutte le fasi del ciclo di un conflitto<sup>374</sup>”.

Secondo parte della dottrina<sup>375</sup>, l'esplicito riferimento alla possibilità di reagire a una crisi “al di fuori dell'Unione<sup>376</sup>” in questo dato momento storico caratterizzato appunto dall'aggressione armata della Russia nei confronti dell'Ucraina, potrebbe alludere all'eventualità che l'Unione si muova

---

<sup>369</sup> Consiglio UE 7371/22, cit., p 6.

<sup>370</sup> *Ibidem* p 3.

<sup>371</sup> Da sviluppare entro il 2025.

<sup>372</sup> Consiglio UE 7371/22, cit., p 14.

<sup>373</sup> EEAS(2021)1169 *Limited*, presentato il 10 novembre 2021 dall'Alto rappresentante Josep Borell: [https://i2.res.24o.it/pdf/2010/Editrice/ILSOLE24ORE/ILSOLE24ORE/Online/Oggetti\\_Embedded/Documenti/2021/11/11/council\\_of\\_the\\_UE.pdf](https://i2.res.24o.it/pdf/2010/Editrice/ILSOLE24ORE/ILSOLE24ORE/Online/Oggetti_Embedded/Documenti/2021/11/11/council_of_the_UE.pdf). È in questo documento che è stato teorizzato per la prima volta la formazione di una Forza di intervento rapido (*EU Rapid Deployment Capacity*) funzionale alla gestione delle minacce ibride, tra cui in particolare l'ondata di migranti dalla Bielorussia.

<sup>374</sup> Consiglio UE 7371/22, cit., p 14.

<sup>375</sup> Rivista Eurojus.it ISSN 2384-9169, La bussola strategica dell'Unione europea: <https://rivista.eurojus.it/la-bussola-strategica-dellunione-europea/>.

<sup>376</sup> Consiglio UE 7371/22, cit., p 14.

autonomamente in legittima difesa collettiva<sup>377</sup>, possibilità non preclusa dall'articolo 43 TUE ma fino ad oggi mai verificatasi.<sup>378</sup>

Per quanto riguarda la natura della capacità, il documento in esame fa espresso riferimento ai già noti *battlegroups* chiarendo che la nuova Forza “consisterà in gruppi tattici dell'UE sostanzialmente modificati e di forze e capacità militari degli Stati membri individuate in precedenza, conformemente al principio della riserva unica di forze<sup>379</sup>”. Quest'ultimo stabilisce nello specifico che le forze concesse da ogni Stato membro possono essere contestualmente utilizzate dagli stessi Stati anche per finalità prettamente nazionali nonché in ambito ONU e NATO.

Dinanzi all'obiettivo prioritario di rendere il dispiegamento di tale Forza il più efficace ed efficiente possibile, il documento si sofferma anche sul processo decisionale e sulle strutture di comando e controllo<sup>380</sup>.

In particolare, per quanto attiene il processo decisionale, per renderlo maggiormente flessibile senza però pregiudicarne la solidarietà politica e finanziaria, la Bussola strategica, sebbene ribadisca la regola dell'unanimità per prendere decisioni in ambito militare e della difesa, afferma di volere utilizzare “il potenziale offerto dai trattati dell'UE, compresa l'astensione costruttiva<sup>381</sup>” ex articolo 31 TUE nonché di decidere “modalità pratiche per l'attuazione dell'articolo 44<sup>382</sup> del Trattato dell'Unione europea<sup>383</sup>” concernente lo strumento della cooperazione rafforzata.

---

<sup>377</sup> La legittima difesa (individuale e collettiva) trova il suo fondamento giuridico nell'articolo 51 della Carta NU che riconosce agli Stati membri il diritto naturale di agire in legittima difesa “nel caso in cui si verifichi un attacco armato contro un membro delle NU”. Medesimo concetto è previsto dall'articolo 5 del Patto Atlantico e dall'articolo 43 TUE che in combinazione con l'articolo 222 TFUE, introducendo la clausola di solidarietà, legittima gli Stati membri dell'UE a prestare assistenza (con tutti i mezzi a loro disposizione) ad un Membro dell'UE che sta subendo un'aggressione armata. Non essendo l'Ucraina un paese membro dell'UE, l'atteggiamento e le azioni attuate dall'UE non possono essere qualificate in questo senso ma bensì dovrebbe parlarsi di legittima difesa preventiva: dottrina statunitense elaborata post 11 settembre dall'allora Presidente Bush che, interpretando in modo estensivo l'articolo 51 Carta ONU (basandosi quindi sull'assunto della legittima difesa quale diritto naturale) legittima l'uso della forza contro uno Stato che non ha già sferrato un attacco armato (presupposto richiesto dall'articolo 51 Carta nonché dal dall'articolo 5 a livello NATO e dal TUE) bensì è sufficiente che ci sia la possibilità che la condotta di questo Stato possa potenzialmente mettere in pericolo la pace e la sicurezza nazionale in particolare sostenendo una politica indirizzata all'acquisizione di armi di distruzione di massa (come nel caso della Russia) o a sostegno di gruppi terroristici: Treccani online, Legittima difesa, Diritto internazionale: <https://www.treccani.it/enciclopedia/legittima-difesa-diritto-internazionale>

<sup>378</sup> Antonio Tanca, cit.

<sup>379</sup> Consiglio UE 7371/22, cit., p 14.

<sup>380</sup> Il rafforzamento delle strutture di comando e controllo rientra nella terza azione.

<sup>381</sup> Consiglio UE 7371/22, cit., p 14.

<sup>382</sup> *Ibidem* p 19.

Relativamente, invece, al consolidamento delle strutture di comando e controllo, il documento fa espresso riferimento alla capacità militare di pianificazione e condotta<sup>384</sup> (MPCC) e alla capacità civile di pianificazione e condotta<sup>385</sup> (CPCC).

Rispetto alla prima, l'obiettivo<sup>386</sup> è quello di renderla idonea e autosufficiente nelle attività di pianificazione, controllo e comando delle operazioni esecutive e non esecutive, oltre che nelle esercitazioni reali.

Dinanzi a tale esigenza, risulta evidente la necessità di incrementare i contributivi a livello di personale, sistemi di comunicazione e informazione e strutture.

L'intento dichiarato è quello di rendere la MPCC "la struttura di comando e controllo di preferenza<sup>387</sup>", facendo salva la possibilità di ricorrere, laddove fosse necessario, ai comandi operativi nazionali.

Rispetto alla seconda invece, la Bussola si limita a citare la necessità di migliorarne "la capacità di pianificare, controllare e comandare missioni civili attuali e future<sup>388</sup>", senza però entrare ulteriormente nei dettagli.

Nel pilastro dell'azione, viene infine menzionata l'esigenza di "prepararsi insieme", continuando ad investire, in conformità all'articolo 42 paragrafo 7 TUE e all'articolo 222 TFUE, sull'assistenza reciproca e sulla solidarietà.

In particolare, il documento si sofferma sull'esigenza di una pianificazione preventiva che combini tutti i tipi di *intelligence*, sull'incremento della formazione del personale civile e militare impiegato nonché sul rafforzamento (soprattutto qualitativo) delle attrezzature e delle risorse utilizzate, in particolare le infrastrutture di trasporto ritenute fondamentali per una "circolazione rapida e

---

<sup>383</sup> *Ibidem*.

<sup>384</sup> Istituita l'8 giugno 2017, si tratta di una struttura di comando e controllo a livello strategico militare che, all'interno dello Stato maggiore dell'Unione europea (EUMS), è stata predisposta al fine di rendere più efficaci le missioni militari europee senza compiti esecutivi gestendone la pianificazione e la condotta operativa: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/06/08/military-mpcc-planning-conduct-capability/>.

<sup>385</sup> È la direzione generale del SEAE che opera quale quartier generale operativo per le missioni civili PSDC, esercitando il comando e il controllo a livello strategico per la pianificazione operativa e la conduzione sul campo.

<sup>386</sup> Tra gli obiettivi, la Bussola afferma che entro il 2025 la MPCC "sarà in grado di pianificare e condurre tutte le missioni militari senza compiti esecutivi e due operazioni esecutive su piccola scala o Una operazione esecutiva su media scala, come pure esercitazioni reali": Consiglio UE 7371/22, cit., p 19.

<sup>387</sup> *Ibidem* p 14.

<sup>388</sup> Consiglio UE 7371/22, cit., p 16.

<sup>388</sup> *Ibidem*.

fluida del personale militare, del materiale e delle attrezzature per dispiegamenti operativi ed esercitazioni, operando in stretta cooperazione con la NATO e altri *partner*<sup>389</sup>”.

Dal punto di vista della sicurezza invece l’obiettivo ultimo è quello di rafforzare la resilienza dell’UE per anticipare, riconoscere e reagire più adeguatamente alle minacce ibride nonché a quelle transnazionali quali il terrorismo e la proliferazione di armi. A tal fine la Bussola individua una serie di obiettivi da raggiungere:

- il potenziamento della “capacità unica di analisi dell’*intelligence*<sup>390</sup>” e del Centro satellitare dell’UE<sup>391</sup>.
- la creazione di un “pacchetto di strumenti e gruppi di risposta dell’UE contro le minacce ibride<sup>392</sup>” che serva a tutelare “i valori, i processi e le istituzioni democratici, nonché l’integrità e la sicurezza dell’UE, dei suoi Stati membri e dei loro cittadini, come pure i suoi interessi strategici, compresa la sicurezza dei *partner* nel nostro vicinato e oltre<sup>393</sup>”. A tal fine risulta fondamentale agire cooperando sinergicamente specie con la NATO per sviluppare una “comune comprensione della minaccia<sup>394</sup>” nonché tutti gli strumenti necessari ad “individuare, analizzarla e affrontarla efficacemente<sup>395</sup>”.
- nei settori strategici, lo sviluppo di una “politica dell’UE in materia di cyberdifesa<sup>396</sup>” che permetta all’Unione di reagire con anticipo contro gli attacchi informatici; di una “strategia spaziale dell’UE per la sicurezza e la difesa<sup>397</sup>” che preveda maggiori investimenti nel settore delle tecnologie spaziali critiche agendo in stretto coordinamento con l’EDA e con l’Agenzia spaziale europea; di una “strategia aggiornata per la sicurezza marittima<sup>398</sup>” funzionale all’incremento di “soluzioni operative, tecnologiche e di capacità

---

<sup>389</sup> *Ibidem* p18.

<sup>390</sup> Consiglio UE 7371/22, cit., p 27.

<sup>391</sup> Questo obiettivo va di pari passo con l’esigenza di potenziare la sicurezza delle comunicazioni tramite apposite politiche regolamentate, rivolte agli Stati membri, che richiederanno un rafforzamento delle politiche in materia di protezione delle informazioni, delle infrastrutture e dei sistemi di comunicazione. Gli investimenti che verranno richiesti a tale scopo saranno propedeutici a garantire la sicurezza degli scambi di informazioni e la cybersicurezza tra gli Stati nonché tra le istituzioni, le agenzie e gli organi dell’Unione.

<sup>392</sup> Consiglio UE 7371/22, cit., p 27.

<sup>393</sup> *Ibidem* p 5.

<sup>394</sup> *Ibidem* p 22.

<sup>395</sup> *Ibidem*.

<sup>396</sup> *Ibidem* p 28.

<sup>397</sup> *Ibidem*.

<sup>398</sup> *Ibidem*.

- congiunte anche sfruttando al meglio il quadro della cooperazione strutturata permanente<sup>399</sup> e infine, in coordinamento con l'aviazione civile e la NATO, l'approfondimento di una riflessione strategica nel settore aereo funzionale alla preservazione di un libero e sicuro accesso europeo allo spazio aereo.
- per le minacce cosiddette transnazionali, per quanto concerne la lotta contro il terrorismo, la Bussola sottolinea la necessità di rinforzare la cooperazione con i *partner* strategici “anche attraverso l'impegno diplomatico e il dialogo politico, gli sforzi di stabilizzazione, i programmi di prevenzione e contrasto dell'estremismo violento e la cooperazione nel settore dello Stato di diritto, promuovendone nel contempo il pieno rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale<sup>400</sup>” mentre per promuovere il disarmo, la non proliferazione e il controllo degli armamenti il documento riconferma il ruolo di primo piano del Trattato di non proliferazione delle armi nucleari<sup>401</sup> nonché l'esigenza di incrementare la cooperazione con Stati membri, USA e NATO per raggiungere nuovi compromessi in materia.
  - infine, sottolineando la stretta connessione<sup>402</sup> tra cambiamenti climatici/degrado ambientale e sicurezza/difesa, agendo per ottenere la neutralità climatica entro il 2050 come indicato nel *Green Deal*<sup>403</sup> europeo, la Bussola si pone l'obiettivo di incrementare la produttività e l'impegno europeo nel settore della “tecnologia verde e della digitalizzazione sostenibile nell'ambito delle forze armate<sup>404</sup>” e pertanto nel più ampio settore della difesa.

---

<sup>399</sup> *Ibidem* p 24.

<sup>400</sup> Consiglio UE 7371/22, cit., p 25.

<sup>401</sup> Sottoscritto il 1° luglio 1968 (con l'approvazione dall'Assemblea generale dell'ONU) da Regno Unito, Stati Uniti e URSS (i cosiddetti Stati nucleari dichiarati) e da quaranta Stati non nucleari ed entrato in vigore il 5 Marzo 1970, consta di 11 articoli e si basa su tre principi fondamentali: in primo luogo, gli Stati dotati di un arsenale nucleare devono rispettare l'obbligo di non cedere a Stati terzi i propri materiali fissili e la propria tecnologia nucleare; in secondo luogo, gli Stati cosiddetti non- nucleari, non possono né procurarsi né ottenere in altro modo (ad esempio ideandola su base nazionale) armi di distruzione di massa; in terzo luogo, è l'Agenzia nazionale per l'energia atomica (AIEA) l'unica a poter gestire e controllare eventuali attività di trasferimento (a scopo pacifico) di materiale e tecnologie nucleari: <https://www.treccani.it/enciclopedia/non-proliferazione-nucleare-trattato-di/>.

<sup>402</sup> Si tratta di situazioni che vanno a incidere “sulle principali infrastrutture energetiche, sulle attività agricole e sulla scarsità di risorse naturali, aggravando le disuguaglianze sociali esistenti ed esponendo le comunità vulnerabili a nuovi tipi di rischi”: Consiglio UE 7371/22, cit., p 26:

<sup>403</sup> Definito dal Consiglio europeo il 12 dicembre 2019, si tratta di un pacchetto di iniziative strategiche finalizzato a permettere all'Unione di raggiungere entro il 2050 la neutralità climatica impegnandosi in una serie di settori strettamente interconnessi tra cui rileva appunto il clima oltre che l'ambiente, l'energia, l'industria, i trasporti, l'agricoltura e la finanza sostenibile.

<sup>404</sup> Consiglio UE 7371/22, cit., p 26.

Per quanto riguarda il terzo pilastro, quello relativo agli investimenti, l'obiettivo è quello di investire meglio, insieme e di più.

Partendo dal presupposto che storico problema del settore della difesa europea è stato ed è tutt'ora la frammentazione a livello nazionale di investimenti troppo limitati e spesso dimostratisi insufficienti se paragonati alla gravità delle minacce che incombono sulla sicurezza europea nonché alle somme investite da concorrenti e *partner*, con la Bussola l'Europa si è impegnata a incrementare periodicamente (senza però inserire soglie minime di investimento) le spese della difesa in modo tale da adeguare l'ambizione europea alle sue capacità militari e civili. Gli investimenti andranno nel settore della ricerca e della tecnologia tramite il Fondo europeo per la difesa e saranno finalizzate a limitare le dipendenze strategiche da Paesi extra-europei.

Lo sforzo comprende tutti i settori strategici individuati come prioritari nella *Card*<sup>405</sup> e in particolare il settore terrestre, marittimo, aereo, spaziale e informatico.

Entro il 2023, tra gli obiettivi rileva quello di incentivare i finanziamenti privati e di utilizzare in modo migliore la Banca Europea degli Investimenti<sup>406</sup>.

Sebbene la scelta sul come e quanto investire resti di competenza dei singoli Stati, tra gli obiettivi da perseguire entro il 2023 è stato incluso quello di promuovere incentivi specifici<sup>407</sup> in modo tale da agevolare la cooperazione tra i Membri nel finanziare progetti comuni.

Concernente invece l'ultimo pilastro, quello relativo ai *partner*, l'intento europeo è quello di consolidare la cooperazione, anche tramite l'adeguamento dei pacchetti di partenariato, a livello multilaterale con l'ONU e la NATO, a livello regionale con l'OSCE, l'Unione africana e l'ASEAN<sup>408</sup>, a livello bilaterale con gli

---

<sup>405</sup> Introdotta in modo permanente dal 2019-2020 secondo il Piano di sviluppo di capacità, la *Card* (*Coordinated Annual Review on Defence*) consiste in una revisione coordinata annuale in materia di difesa elaborata dall'Agenzia europea per la difesa e finalizzata a sostenere gli Stati membri (che partecipano su base volontaria) a sincronizzare le proprie spese per la difesa conformemente agli obiettivi individuati dall'EDA che aiuta gli Stati nella pianificazione degli investimenti futuri evitando costose e sterili duplicazioni.

<sup>406</sup> La BEI rappresenta l'istituzione finanziaria dell'UE che "contribuisce all'integrazione europea, allo sviluppo e alla coesione finanziando progetti che sostengono le politiche dell'UE": [https://economy-finance.ec.europa.eu/investment-support/coordination-european-financial-institutions/coordination-european-investment-bank\\_it](https://economy-finance.ec.europa.eu/investment-support/coordination-european-financial-institutions/coordination-european-investment-bank_it)

<sup>407</sup> Su proposta della Commissione figura un'esenzione dall'IVA nonché nuove e innovative proposte di finanziamento.

<sup>408</sup> Fondata nel 1967 è l'Associazione delle Nazioni del Sud-est asiatico (Indonesia, Malaysia, Filippine, Singapore, Thailandia, Brunei, Vietnam, Laos, Birmania, Cambogia) nata per incoraggiare la cooperazione e la reciproca assistenza tra i suoi Membri.

Stati Uniti, la Norvegia, il Canada, il Regno Unito, l'America latina, la regione indopacifica, i Balcani occidentali nonché il vicinato orientale e meridionale.

L'approfondimento del dialogo in ambito di sicurezza e difesa finalizzato a gestire in modo più adatto le crisi, comprende anche un incremento dell'uso dello Strumento europeo per la pace "al fine di intensificare lo sviluppo di capacità, fornire formazione ed equipaggiamenti nonché per rafforzare la resilienza contro le minacce ibride<sup>409</sup>".

L'ambiziosa priorità dell'Unione Europea, come emerge dal documento analizzato, è quello di agire insieme ai suoi *partner* per rendere il mondo, teatro di repentini e radicali cambiamenti, un luogo sicuro per i suoi cittadini e per raggiungere questo grande obiettivo è fondamentale un perseverante impegno politico.

## 4.2 La Politica di Sicurezza e Difesa Comune: sviluppi recenti

"Ho preso la decisione di un'operazione militare.<sup>410</sup> Chiunque cerchi di interferire con noi, e peggio di creare minacce per il nostro paese, il nostro popolo, deve sapere che la risposta della Russia sarà immediata e vi porterà a conseguenze come non le avete mai sperimentate<sup>411</sup> nella storia. Cari compagni, i vostri padri, nonni e antenati non hanno combattuto per la Madrepatria affinché i neonazisti prendessero il potere in Ucraina. Avete giurato fedeltà al popolo ucraino e non alla giunta che deruba e tartassa il suo stesso popolo; non seguite i suoi ordini criminali.<sup>412</sup>"

---

<sup>409</sup> Consiglio UE 7371/22, cit., p 46.

<sup>410</sup> A detta dello stesso Presidente, l'operazione nella regione del Donbass sarebbe giustificata in quanto conforme all'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite, che legittima la reazione armata in ambito di legittima difesa. Putin ha affermato di agire su espressa richiesta di aiuto delle repubbliche popolari del Donbass "per proteggere le persone che da otto anni a questa parte, affronta l'umiliazione e il genocidio perpetrato del regime di Kiev". Le accuse di neonazismo e genocidio e conseguentemente l'agire in attuazione dell'articolo 51, sono stati respinti e definiti profondamente errati dai maggiori esperti del settore nonché con ufficialità dall'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) e dal Segretario generale delle Nazioni Unite António Guterres.

<sup>411</sup> È chiaro il riferimento al missile balistico aviolanciato Kinzal che, viaggiando ad una velocità dieci volte superiore a quella del suono, risulta impossibile da abbattere.

<sup>412</sup> Citazione di un frammento del discorso tenuto da Vladimir Putin, andato in onda alla televisione pubblica russa: <https://www.quotidiano.net/esteri/ucraina-putin-dichiarazione-guerra-1.7399323>.

È con queste raggelanti parole<sup>413</sup> che, nelle prime ore dell'alba del 24 febbraio 2022, il Presidente della Russia Vladimir Vladimirovič Putin, dichiarando l'avvio di "un'operazione militare speciale per demilitarizzare e denazificare l'Ucraina<sup>414</sup>", ha riportato la guerra nel cuore dell'Europa.

Le reazioni dell'UE, della NATO, dell'ONU e del mondo intero, non sono tardate ad arrivare.

Il Consiglio europeo, riunitosi in via straordinaria il 24 febbraio stesso, ha fermamente condannato l'aggressione militare russa definendola "non provocata e ingiustificata<sup>415</sup>".

In stretto coordinamento con i suoi principali alleati e *partner*, primi fra tutti le NU, l'OSCE, la NATO e il G7, l'UE ha immediatamente espresso, con rinnovata solidarietà, vicinanza all'Ucraina e alla sua popolazione civile, "anche mediante sostegno politico, finanziario, umanitario e logistico supplementare<sup>416</sup>".

Esigendo dalla Russia una immediata retrocessione, implicante il ritiro di tutte le forze e le attrezzature militari dislocate sul territorio ucraino, l'Unione ha fin da subito condannato le azioni russe definendole "illegali" in quanto contrarie al diritto internazionale e ai principi della Carta delle Nazioni Unite.

Avendo messo in serio pericolo la stabilità e la sicurezza europee e mondiali, il Consiglio ha enunciato nuove<sup>417</sup> e abnormi misure restrittive ai danni della Russia prevedendo sanzioni nei settori finanziario, energetico, dei trasporti, dei beni a duplice uso "nonché il controllo e il finanziamento delle esportazioni, la

---

<sup>413</sup> Nello stesso discorso il Presidente prosegue spiegando che "un ulteriore allargamento della NATO a est non è tollerabile" definendo la condotta dell'Alleanza Atlantica "immorale" chiarendo che l'occupazione dell'Ucraina non è tra gli obiettivi della Russia.

<sup>414</sup> Da anni lo Stato ucraino è un "punto nevralgico" della disputa fra la Russia e Occidente: l'influenza sul territorio ucraino è per la Russia essenziale trattandosi di uno Stato che ha ben 1925 chilometri di confine territoriale a 500 km da Mosca. Pertanto, già nel luglio 2013, la Russia ha adottato diverse restrizioni a danno dell'Ucraina, tra cui un forte taglio delle importazioni nel paese. L'obiettivo russo è sempre stato quello di ostacolare la conclusione degli accordi europei (fortemente voluti Dagli Stati Uniti d'America). A pochi giorni dalla stipula dell'accordo di Vilnius, che avrebbe instaurato un rapporto di libero scambio con l'UE, l'allora Presidente ucraino Janukovič decise di accettare le proposte russe. Le proteste civili che seguirono, che cagionarono le dimissioni di Janukovič, hanno indotto il governo russo ad inviare truppe militari nella penisola di Crimea (mobilitazione giustificata per tutelare la popolazione russa del luogo) e al successivo esito positivo del referendum dell'annessione alla Russia. L'annessione della Crimea, ritenuta illegittima sotto innumerevoli fronti dalle principali organizzazioni internazionali, ha portato le prime sanzioni contro la Russia e un significativo incremento del sostegno politico, economico, finanziario e militare verso l'Ucraina: Morini Mara, La Russia di Putin, Bologna, Il Mulino, 2022, p 169-172.

<sup>415</sup> Consiglio europeo EUCO 18/22 p 1: <https://www.consilium.europa.eu/media/54503/st00018-it22.pdf>.

<sup>416</sup> *Ibidem* p 2.

<sup>417</sup> Le prime misure restrittive di questo tipo inflitte dall'UE alla Russia risalgono al marzo 2014 nei confronti di funzionari di vertice russi e ucraini ritenuti responsabili di indebita appropriazione di fondi statali ucraini nonché in seguito all'annessione (nel giugno 2014) della Crimea, pratica ritenuta illegale.

politica in materia di visti, ulteriori inserimenti in elenco di persone di cittadinanza russa e nuovi criteri di inserimento in elenco<sup>418</sup>”.

Il Consiglio ha concluso ribadendo con fermezza come nel XXI secolo, per risolvere tensioni e conflitti, specie se riguardanti questioni di confine, non si debba far uso della forza e della coercizione ma piuttosto scegliere la strada della diplomazia e del dialogo.

Nel successivo Consiglio europeo tenutosi il 23-24 giugno, l’Unione ha formalmente riconosciuto le aspirazioni dell’Ucraina conferendole lo *status* di paese candidato all’ingresso nell’UE e da ultimo, nella sessione del 20-21 ottobre ha nuovamente condannato l’annessione delle regioni ucraine di Donetsk, Luhans’k, Zaporizhzhya e Kherson ritenendole, parimenti alle precedenti della Crimea e di Sebastopoli, illegali poiché avvenute in violazione della Carta ONU.<sup>419</sup>

Anche sul versante Atlantico<sup>420</sup>, la condanna all’aggressione russa è stata immediata. Lo stesso 24 febbraio, conclusosi il vertice straordinario dell’Organizzazione, il Segretario generale della NATO Jens Stoltenberg ha ribadito come l’aggressione a un membro NATO implichi l’assoluta necessità di tutelare la sicurezza collettiva (in conformità alla clausola di mutua difesa prevista dall’articolo 5 del Trattato) e ha quindi dichiarato ufficialmente l’attivazione dei piani di difesa<sup>421</sup> per garantire la sicurezza continentale.

Da ultimo in ambito ONU, dapprima l’Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato, in data 2 marzo 2022, una risoluzione<sup>422</sup> con cui ha ufficialmente condannato l’invasione dell’Ucraina e rivolgendosi al governo russo ha chiesto<sup>423</sup>

---

<sup>418</sup> Consiglio europeo EUCO 18/22, cit., p 2.

<sup>419</sup> Camera dei deputati, Ufficio Rapporti con l’Unione europea XIX Legislatura, L’azione esterna e la Politica estera e di sicurezza comune dell’UE, Dossier n.7-9 novembre 2022: <https://documenti.camera.it/Leg19/Dossier/Pdf/AT007.Pdf>.

<sup>420</sup> La brutale aggressione ai danni dell’Ucraina ha ulteriormente rafforzato il partenariato strategico UE-NATO portando il 10 gennaio 2023 alla sigla della terza Dichiarazione congiunta sulla cooperazione UE-NATO.

<sup>421</sup> In particolare, l’Alleanza ha dichiarato di essere pronta a dislocare (laddove necessario) la Forza di reazione rapida essenziale per far fronte ad una serie di eventuali evenienze fermo restando la decisione di non intervenire mediante un intervento militare diretto sul territorio ucraino.

<sup>422</sup> La risoluzione *Aggression against Ukraine* A/ES-11/L.1, approvata con 141 voti a favore, 5 contrari (Federazione russa, Corea del Nord, Siria, Bielorussia, Eritrea) e 35 astenuti, condanna la violazione ad opera della Federazione russa dell’articolo 2 paragrafo 4 della Carta ONU che vieta la minaccia e l’uso della forza nelle relazioni internazionali; denunciando una grave violazione dell’integrità territoriale dell’Ucraina poste in essere attraverso la politica condotta nei confronti delle regioni del Donetsk e del Luhans’k chiede un immediato cessate il fuoco nel rispetto del diritto internazionale umanitario nonché un’immediata apertura di corridoi umanitari per le popolazioni civili ivi locate.

<sup>423</sup> In conformità con quanto stabiliscono gli articoli 39 e 40 Capitolo VII della Carta della NU: Articolo 39: “Il Consiglio di Sicurezza accerta l’esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace, o di un

con fervore la sospensione dell'uso della forza e il ritiro incondizionato delle forze militari dislocate in territorio ucraino, e in un secondo momento, precisamente in data 7 aprile 2022, in occasione dell'undicesima sessione d'emergenza dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite in merito alla risoluzione sull'aggressione russa all'Ucraina, con una maggioranza<sup>424</sup> dei due terzi dei votanti, la Russia è stata ufficialmente sospesa dal Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite<sup>425</sup>. Sebbene sussista nella storia delle Nazioni Unite un analogo antecedente (risalente al 2011 nei confronti della Libia), la portata politica della risoluzione del 7 aprile è stata di gran lunga maggiore essendo la Russia membro permanente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Come anticipato e apertamente dichiarato fin dal primo Consiglio europeo del 24 febbraio 2022, l'Unione europea ha previsto un'ampia serie di sanzioni<sup>426</sup> ai danni della Russia<sup>427</sup>.

A tal fine, è stata definita la decisione PESC 2022/351 e il regolamento EU N. 2022/350 che, inserendosi nella già vasta prassi attuata dall'Unione nei confronti di Mosca a partire dal 2014, fanno parte di una serie di "pacchetti contenenti un corposissimo insieme di misure che mirano all'isolamento politico, diplomatico,

---

atto di aggressione, e fa raccomandazione o decide quali misure debbano essere prese in conformità agli articoli 41 e 42 per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale." Articolo 40: "Al fine di prevenire un aggravarsi della situazione, il Consiglio di Sicurezza prima di fare le raccomandazioni o di decidere sulle misure previste all'articolo 39, può invitare le parti interessate ad ottemperare a quelle misure provvisorie che esso consideri necessarie o desiderabili. Tali misure provvisorie non devono pregiudicare i diritti, le pretese o la posizione delle parti interessate. Il Consiglio di Sicurezza prende in debito conto il mancato ottemperamento a tali misure provvisorie.": <https://www.miur.gov.it/documents/20182/4394634/1.Statuto-onu.pdf>.

<sup>424</sup> Con 93 voti a favore, 24 contrari e 58 astenuti.

<sup>425</sup> Fondamentali per prendere questa storica decisione sono state le immagini fotografiche della città di Bucha e di decine di altri villaggi ucraini "dove migliaia di civili sono stati uccisi, torturati, violentati, rapiti e derubati dall'esercito russo": queste le parole pronunciate dall'ambasciatore ucraino Sergiy Kyslytsya prima del voto. La Russia, membro del Consiglio dal 2021, è stato sospesa in quanto ha commesso gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani. In risposta, il vice rappresentante permanente russo Kuzmin ha dichiarato come fosse già intenzione della Federazione lasciare il Consiglio: <https://unric.org/it/lassemblea-generale-vota-per-sospendere-la-russia-dal-consiglio-dei-diritti-umani/>.

<sup>426</sup> Le sanzioni rappresentano un fondamentale strumento di politica estera e di sicurezza comune e rientrano nell'ambito di un approccio integrato e globale definito dal Consiglio europeo 5664/18. In questo documento vengono indicati gli obiettivi che, imponendo sanzioni a Stati terzi/entità e società/gruppi o organizzazioni/singoli individui, l'Unione europea (per il tramite del Consiglio) si prefigge. Rilevano in particolare il consolidamento della democrazia, il mantenimento dello Stato di diritto, la protezione dei diritti umani e la prevenzione dei conflitti. Ovviamente ciascuna misura restrittiva deve essere imposta in coerenza con gli obiettivi PESC ai sensi dell'articolo 21 TUE. Alcune misure possono essere adottate (sempre a livello europeo tramite risoluzioni del Consiglio) per dare attuazione a prioritarie risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nell'ambito del capitolo VII della Carta ONU: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/it/pdf>.

<sup>427</sup> Oltre alla Russia, fin da subito ad essere condannata e destinataria di specifiche misure sanzionatorie è stata anche la Bielorussia che ha sempre sostenuto (sia politicamente che militarmente) la Russia.

commerciale e tecnologico, nonché alla sospensione della prestazione di servizi, dei programmi di investimento e dei collegamenti con Mosca e di ogni rapporto professionale o di rappresentanza con individui o società che indirettamente o direttamente sono connessi al governo russo quali, ad esempio, organi di Stato, imprenditori, giornalisti<sup>428</sup>”.

Questa ampia serie di misure sanzionatorie<sup>429</sup>, qualificabili sinteticamente come economiche, finanziarie, settoriali e individuali, hanno come obiettivo principale quello di “indurre a un cambiamento nella politica o nelle attività del paese, della regione di un paese, del governo, delle entità o dei singoli cui sono dirette<sup>430</sup>”.

Distinguendosi per essere state, ad oggi, le misure di portata più ampia inflitte a uno Stato di grandi dimensioni come la Federazione russa, sono state elaborate unicamente a livello dell’UE quindi al di fuori del sistema delle Nazioni Unite essendo state adottate in modo del tutto autonomo e in assenza<sup>431</sup> di una preventiva risoluzione del Consiglio di Sicurezza della Nazioni Unite poiché

---

<sup>428</sup> Di Turi Claudio, Il conflitto in Ucraina e la “propaganda di guerra” della Federazione russa: quali reazioni da parte dell’Unione europea? Rivista.eurojus.it, ISSN 2384-9169, Fascicolo n. 2-2022, p 331.

<sup>429</sup> L’UE è legittimata a irrogare tali misure nei confronti di Stati terzi (par.1) o persone fisiche/giuridiche, gruppi/entità non statali (par.2) ai sensi dell’articolo 215 TFUE. Dalla norma è possibile desumere le due fasi del relativo procedimento decisionale: in primo luogo, presupposto giuridico per adottare tali sanzioni è un atto PESC con cui viene definito natura e finalità delle sanzioni. Una volta emanato tale atto, nella seconda fase su proposta congiunta dell’AR e della Commissione (che non godono di alcuna discrezionalità nell’agire), il Consiglio delibera (nella forma del regolamento) a maggioranza qualificata le misure necessarie per interrompere o ridurre, totalmente o parzialmente, le relazioni economiche e finanziarie con lo Stato terzo e seguendo la stessa procedura misure restrittive verso i soggetti di cui al par.2. Quando le misure sono rivolte a quest’ultima categoria di soggetti, è condizione necessaria ai fini di un’applicazione corretta dell’articolo 215 par.1 che sussistano elementi precisi e concreti che dimostrino un collegamento tra tali soggetti e il regime statale/apparato governativo da essi sostenuti e che le sanzioni mirano a indebolire. Per quanto concerne il contenuto delle sanzioni, la prassi ha sviluppato il ricorso a sanzioni mirate (*smart sanctions*) vale a dire restrizioni (totale o parziale) alle importazioni e alle esportazioni di beni specifici (come, tra l’altro, previsto nei confronti della Russia): Tizzano Antonio, Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, in Trattati dell’Unione europea, Milano, Giuffrè Editore, 2014, p 1752-1756.

<sup>430</sup> Documento 5664/18, p 5 par 4 e p 46: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/it/pdf>.

<sup>431</sup> Le sanzioni economiche ex articolo 215 TFUE possono essere determinate sia dal Consiglio di Sicurezza delle NU (ex articolo 41 Carta) sia in modo autonomo dal Consiglio in ambito PESC. Nel primo caso le sanzioni (finalizzate al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale) vincolano gli Stati membri e prevalgono su altri obblighi internazionali (ex articolo 103 Carta). Nel secondo caso, gli obiettivi delle misure non devono necessariamente coincidere con quelli onusiani bensì possono essere finalizzate alla promozione dei valori fondanti l’UE (ex articoli 2 e 21 TUE) che, in qualità di soggetto di diritto internazionale, l’Unione cerca di promuovere nel mondo (ex articolo 3 par.5 e 21 par. 1 e 2 TUE). Tali misure, in conformità al diritto internazionale, possono configurarsi come contromisure (ovvero misure astrattamente illecite adottate come conseguenza di un illecito internazionale) o mere ritorsioni che, contrariamente alle prime, “non confliggono con alcun obbligo internazionale”: Tizzano Antonio, cit., pp 1757-1758.

ovviamente qualunque decisione avrebbe incontrato il veto russo (membro permanente).

Per quanto concerne invece il contenuto delle sanzioni, va innanzitutto distinto tra sanzioni individuali, sanzioni economiche e misure in materia di visti.

Ai nostri fini, a rilevare sono le misure economiche in quanto concepite come una sorta di strumento di difesa tese a destabilizzare e a ostacolare la capacità della Federazione nel proseguire l'aggressione militare.

Tra le misure economiche rientrano una serie di limitazioni all'importazione e all'esportazione.

In un primo momento, queste restrizioni commerciali si sono concentrate sui settori militari russi e in particolar modo sui prodotti a duplice uso (cosiddetti *dual use*), vale a dire tecnologie e merci impiegabili in ambito sia militare che civile come materiali nucleari, elettronici, valvole, calcolatori, sensori... Solo in un secondo momento, il blocco all'*export* è stato esteso anche ai beni cosiddetti "quasi *dual use*" ovvero prodotti che non rientrano tecnicamente tra quelli a duplice uso ma che possono essere impiegati anche ai fini di difesa e sicurezza. In particolare, le restrizioni alle esportazioni comprendono:

- "tecnologie d'avanguardia (come computer quantistici e semiconduttori avanzati, elettronica e *software* di alta gamma)<sup>432</sup>";
- "alcuni tipi di macchinari e attrezzature per il trasporto"<sup>433</sup>;
- "beni e tecnologie specifici necessari per la raffinazione del petrolio"<sup>434</sup>;
- "attrezzature, tecnologie e servizi per l'industria dell'energia"<sup>435</sup>;
- "beni e tecnologie per i settori aeronautico e spaziale (ad esempio aeromobili, motori aeronautici, pezzi di ricambio o qualsiasi tipo di equipaggiamento per aerei ed elicotteri, carboturbo)"<sup>436</sup>;
- "prodotti per la navigazione marittima e tecnologie di radiocomunicazione"<sup>437</sup>;

---

<sup>432</sup>Consiglio europeo, La risposta dell'UE all'invasione russa dell'Ucraina:

<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-response-ukraine-invasion/-sanctions>

<sup>433</sup> *Ibidem.*

<sup>434</sup> *Ibidem.*

<sup>435</sup> *Ibidem.*

<sup>436</sup> *Ibidem.*

<sup>437</sup> *Ibidem.*

- “una serie di beni a duplice uso (beni che potrebbero essere utilizzati per scopi sia militari che civili), quali droni e *software* per droni o dispositivi di cifratura”<sup>438</sup>;
- “armi da fuoco ad uso civile e altro materiale militare”<sup>439</sup>.
- per quanto concerne invece le importazioni, la lista di merce sottoposta a limitazione include tra le altre<sup>440</sup>:
  - petrolio greggio e prodotti raffinati da esso derivato;
  - carbone, acciaio, prodotti siderurgici e ferro.

Al fine di garantire l’effetto deterrente desiderato, è di primaria importanza che ciascuna sanzione sia attuata correttamente. Sebbene ciascuna misura sia stata prevista e definitiva dal Consiglio dell’Unione mediante regolamenti direttamente applicabili, rimane competenza di ciascuno Stato membro curarne la corretta applicazione e prevedere, in caso di eventuali violazioni, alle relative sanzioni.<sup>441</sup>

Sul versante opposto, quello del sostegno all’Ucraina, la solidarietà europea ha previsto aiuti di natura umanitaria<sup>442</sup>, finanziaria<sup>443</sup> e militare.

Il sostegno militare<sup>444</sup> si esplica tramite l’invio di armi letali e non, prestiti alle forze armate ucraine per facilitare l’acquisto di armi, nonché assistenza prettamente tecnica finalizzata alla riparazione dell’arsenale nazionale (in particolar modo i carri armati) e alla formazione dei soldati.

In particolare, in data 28 febbraio 2022 (nell’ambito del terzo pacchetto di sanzioni) con Decisioni PESC 2022/338 e 2022/339 il Consiglio, in conformità

---

<sup>438</sup> *Ibidem*.

<sup>439</sup> *Ibidem*.

<sup>440</sup> <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/ - sanctions>.

<sup>441</sup> Il tutto avviene sotto il controllo generale della Commissione europea che vigila sulla correttezza delle pratiche. Il 17 marzo 2022 è stata inoltre istituita una *task force* “Freeze and Seize” che però ha competenza solo in merito alle sanzioni di natura individuale.

<sup>442</sup> Rientrano in questa categoria donazioni ad organizzazioni non governative ucraine nonché supporto diretto tramite invio di beni di prima necessità: <https://www.rivistaimulino.it/a/chi-aiuta-ucraina-e-quanto>.

<sup>443</sup> Questa categoria di aiuti comprende prestiti a bassi tassi di interesse, *swap lines* di valuta oltre che garanzie finanziarie e concessioni: *Ibidem*.

<sup>444</sup> È il diritto internazionale che regola il trasferimento di armi e in generale di equipaggiamenti militari tra gli Stati. Nel caso specifico dell’Ucraina, “la legalità del supporto militare dipende dalla legalità dell’uso della forza da parte dell’Ucraina” in quanto mentre l’aggressione russa ha violato l’articolo 2.4 della Carta ONU, l’Ucraina agisce conformemente al diritto di autotutela ex articolo 51 della stessa Carta ONU. Di conseguenza, la scelta nazionale di sostenere militarmente l’Ucraina (abbandonando la posizione di neutralità) è legittima in quanto viene meno (essendo l’azione ucraina legittima) il divieto di trasferire armi ai belligeranti previsto dall’articolo 6 della XIII Convenzione dell’Aia del 1907:

<https://www.affarinternazionali.it/armi-ucraina-diritto-internazionale/>.

degli articoli 28.1<sup>445</sup> e 41.2<sup>446</sup> TUE, ha istituito misure di assistenza concernenti rispettivamente l'erogazione di "materiale e piattaforme concepite per l'uso letale della forza<sup>447</sup>" (spesa complessiva di 450 milioni di euro) e "attrezzature e forniture non concepite per l'uso letale della forza, quali dispositivi di protezione individuale, kit di pronto soccorso e carburante<sup>448</sup>" (spesa complessiva di 50 milioni di euro).

Tali misure sono finanziate tramite lo Strumento europeo per la pace, fondo esterno al bilancio dell'UE (del valore di circa 5.7 miliardi per il periodo 2021-2027), istituito nel marzo 2021 al fine di finanziare azioni esterne dell'Unione in ambito militare o della difesa che, come disposto dall'articolo 41 TUE, non possono pesare sul bilancio comune europeo.

Vi partecipano tutti gli Stati membri (salvo la Danimarca) che finanziano il progetto proporzionalmente al PIL nazionale.

Il fondo si erge su due pilastri fondamentali: il finanziamento dei costi comuni delle missioni e operazioni militari condotte dall'UE in ambito PSDC e il finanziamento delle misure di assistenza finalizzate a sostenere le capacità militari e della difesa di Stati terzi e organizzazioni internazionali (anche eventualmente per specifiche situazioni di crisi) nonché per specifiche operazioni di *peacekeeping* da esse condotte.

L'utilizzo dello strumento è disposto con decisione presa all'unanimità dal Consiglio. Importante novità è che tale fondo permette all'Unione di fornire come misura di assistenza materiale bellico anche letale. In questa circostanza, è prevista per gli Stati membri la possibilità di ricorrere allo strumento dell'astensione costruttiva ex articolo 41.2 TUE, come accaduto nell'ambito della Decisione PESC 2022/338 in cui Austria, Irlanda e Malta hanno deciso di avvalersene.<sup>449</sup>

---

<sup>445</sup> Tale articolo disciplina lo strumento delle azioni consistenti in decisioni poste in essere dal Consiglio volte a far fronte a situazioni internazionali tanto delicate da richiedere un "intervento operativo dell'Unione". Con le azioni, il Consiglio definisce "obiettivi, portata, mezzi, condizioni di attuazione e se necessario la durata" dell'intervento: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF).

<sup>446</sup> Tale articolo specifica che le spese operative di operazioni del settore militare o della difesa, salvo delibera all'unanimità del Consiglio, non sono a carica del bilancio dell'UE.

<sup>447</sup> Decisione PESC 2022/338 articolo 1.3: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32022D0338>

<sup>448</sup> Decisione PESC 2022/339 articolo 1.3: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32022D0339>

<sup>449</sup> Petrangeli Federico, Lo strumento europeo per la pace e le misure di assistenza dell'unione europea alle forze armate ucraine, Note su atti dell'unione europea, nota n.94, Servizio delle Commissioni, 2022: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01341098.pdf>

In data 17 ottobre è stata inoltre avviata una nuova missione di assistenza militare (EUNAM Ucraina) il cui mandato (non esecutivo) prevede attività di formazione individuale, collettiva e specializzata del personale militare ucraino.

EUNAM Ucraina e un ulteriore contributo assistenziale di 16 milioni di euro, “sono state concepite sulla base dei requisiti operativi dell’Ucraina<sup>450</sup>” e finanzieranno la fornitura da parte degli Stati membri dell’UE di:

- “munizioni, materiale e piattaforme militari concepite per l’uso letale della forza”<sup>451</sup>;
- “trasporto, deposito, manutenzione e riparazione delle attrezzature finanziate mediante la misura di assistenza<sup>452</sup>”.

L’atteggiamento dei diversi paesi sul fronte delle donazioni di materiale bellico non è però stato univoco: dei ventisette<sup>453</sup> Stati membri, venti<sup>454</sup> hanno deciso di contribuire al rifornimento della resistenza ucraina e ad essi vanno aggiunti, tra i paesi extra europei, il Regno Unito, il Canada e gli Stati Uniti d’America.

Secondo le stime offerte dall’*Ukraine Support Tracker* (Strumento tedesco ideato per tenere traccia degli aiuti offerti all’Ucraina) al primo posto ci sono gli

---

<sup>450</sup> Consiglio dell’Unione europea, Ucraina: l’UE avvia una missione di assistenza militare dell’UE: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/11/15/ukraine-cu-launches-military-assistance-mission/>.

<sup>451</sup> *Ibidem*.

<sup>452</sup> *Ibidem*.

<sup>453</sup> L’invio diretto è stato ad oggi negato da Cipro, Malta, Austria, Irlanda, Ungheria e Spagna.

<sup>454</sup> L’Italia ha fin da subito sostenuto l’Ucraina autorizzando in particolare la cessione di mezzi e materiali di equipaggiamento militari con i decreti-legge n. 14 e 16 del 2022. La questione ha sollevato un forte dibattito pubblico ma soprattutto dottrinale relativo alla sua conformità con la Costituzione e in particolare con l’articolo 11, secondo il quale l’Italia ripudia la guerra come “strumento di offesa alla libertà di altri popoli” nonché la guerra come strumento per la risoluzione delle controversie internazionali. Lo stesso articolo prosegue affermando che l’Italia “consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”. Detto ciò, è opinione prevalente non ritenere violato l’articolo 11 in quanto, questo fa riferimento solo alla guerra di aggressione e alla guerra come mezzo di risoluzione di controversie internazionali (e non, come sostiene un’interpretazione restrittiva dell’articolo, a qualunque atteggiamento assimilabile ad una strategia bellica compreso prendere materialmente le parti di uno degli Stati in guerra). Inoltre, avendo sia l’Assemblea delle NU sia la Corte dell’Aja condannato la guerra di aggressione della Russia, prestare aiuto (in questo caso inviando armi) senza però entrare nel conflitto, non risulta violare l’articolo 11 facendo esso stesso riferimento al sostegno delle organizzazioni tese al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. L’articolo 11 va inoltre letto contestualmente agli articoli 10 e 117 Cost. Il primo dispone che “l’ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute” e il secondo vincola l’esercizio della potestà statale all’ordinamento comunitario e agli obblighi internazionali: [https://www.ilsole24ore.com/art/perche-l-invio-armi-kiev-e-linea-la-costituzione-italiana-AEH7dxKB?refresh\\_ce](https://www.ilsole24ore.com/art/perche-l-invio-armi-kiev-e-linea-la-costituzione-italiana-AEH7dxKB?refresh_ce).

Stati Uniti che hanno contribuito con 27.6 miliardi in aiuti militari, seguiti dalle istituzioni europee con 2.5 miliardi. Tra i singoli paesi europei a primeggiare ci sono la Germania e la Polonia. Considerando però il PIL va sottolineato il grande impegno dei paesi europei confinanti quali Lettonia, Estonia, Lituania e Norvegia.<sup>455</sup>

Il sostegno all'Ucraina rimane una questione in continua evoluzione: il 20 gennaio 2023 ha avuto luogo a *Ramstein*, presso l'omonima base militare americana, una importante riunione del Gruppo di Contatto per la difesa dell'Ucraina (*Ukraine Defence Contact Group*), che ha radunato i ministri della difesa di oltre quaranta paesi tra membri dell'UE, della NATO nonché Stati extraeuropei.

Tutti i paesi presenti, ribadendo il proprio sostegno alla causa ucraina, hanno definito il contenuto del prossimo pacchetto di aiuti e in particolare le tipologie di armi da includervi in quanto essenziali per interrompere la situazione di stallo attuale e combattere più efficientemente il nemico russo (tecnologicamente superiore).

Questo pacchetto sembra differenziarsi dai precedenti in quanto si concentra sul rifornimento di mezzi idonei a rendere l'esercito ucraino più mobile: blindati di trasporto all'avanguardia, sistemi antiaerei mobili e caccia carri su ruote.

Ciò richiederà a tutti gli Stati coinvolti un cospicuo investimento a livello non solo politico ma anche economico e industriale: la necessità di potenziare le capacità produttive dell'industria europea sarà possibile solo con un altrettanto cospicuo aumento degli investimenti della difesa da parte di ogni singolo governo nazionale e ciò comporta tempo e impegno.

Negare per queste ragioni il sostegno a Kiev sarebbe però un grave errore. Sia per la loro necessità ai fini della legittima difesa di un paese aggredito illegittimamente sia perché, indipendentemente da quanto durerà e da quale sarà l'esito del conflitto, l'aggressione all'Ucraina ha dimostrato che sarà impossibile ritornare indietro.<sup>456</sup>

---

<sup>455</sup> *Ukraine Support Tracker*: <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>.

<sup>456</sup> Freyrie Michelangelo, Cosa prevedono gli aiuti militari all'Ucraina decisi a Ramstein, Istituto Affari Internazionali (IAI), 23 gennaio 2023: <https://www.affarinternazionali.it/vertice-ramstein-aiuti-militari-ucraina/>.

## Conclusioni

Dall'analisi condotta emerge come il processo di cooperazione europea in materia di difesa sia stato un percorso particolarmente frastagliato, costernato da una serie di ostacoli dinanzi ai quali l'atteggiamento degli Stati membri non si è mai mostrato sufficientemente chiaro e coeso.

La tendenza verso lo sviluppo di una PSDC prettamente intergovernativa, la perdurante volontà degli Stati membri nel voler gestire parallelamente una politica di difesa nazionale senza prevedere adeguati meccanismi di coordinamento tra di esse, l'assenza di una visione strategica comune, la storica dipendenza dal sistema di sicurezza collettiva della NATO e il già noto problema dell'unanimità, sono solo alcuni dei principali fattori che hanno ostacolato la costruzione di una vera Difesa comune.

Oggi l'Unione europea è teatro di profonde tensioni e instabilità che hanno favorito la proliferazione di minacce di vario genere: per citarne alcune, il terrorismo, la strumentalizzazione della migrazione irregolare, l'estremismo violento, la criminalità organizzata, i conflitti ibridi, gli attacchi informatici, l'incremento delle aggressioni armate e dei regimi autoritari che hanno messo a dura prova la nostra sicurezza e contestualmente riaperto il dibattito europeo sul tema della difesa comune.

In seguito al dramma che ha causato il ritiro delle forze di pace in Afghanistan e il successivo ritorno al potere del regime dei talebani, l'accento è stato posto sulla necessità di costruire un esercito comune europeo ma come ha sottolineato la Presidente della Commissione Ursula von der Leyen nel suo discorso sullo stato dell'Unione del 15 settembre 2021, il nodo di fondo è un altro: "La questione fondamentale è il motivo per cui in passato ciò non ha funzionato. Si possono avere le forze più avanzate del mondo, ma se non si è mai pronti a utilizzarle qual è la loro utilità? Ciò che ci ha frenato finora non è solo una carenza di capacità: è la mancanza di volontà politica. Se sviluppiamo questa volontà politica, possiamo fare molto a livello dell'UE<sup>457</sup>".

---

<sup>457</sup> Discorso sullo stato dell'Unione 2021 del Presidente Ursula von der Leyen, Strasburgo, 15 settembre 2021: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH\\_21\\_4701](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH_21_4701)

Emerge quindi chiaramente come il vero problema non sia una mancanza di risorse ma la necessità di sviluppare una volontà politica comune superando le divergenze e adottando un approccio complementare.

La volontà politica non è però sufficiente: con essa devono necessariamente concorrere adeguati strumenti istituzionali.

A confermarlo è stata la tragica vicenda che ha avuto suo malgrado come protagonista l'Ucraina in occasione della quale l'Unione europea è stata capace di deliberare e finanziare con sorprendente rapidità una serie di aiuti di natura umanitaria, finanziaria e militare a sostegno del Paese aggredito.

Relativamente al sostegno militare, con Decisione PESC 2022/338 il Consiglio ha definito una misura di assistenza (per un valore di 450 milioni di euro) invitando i paesi Membri a inviare materiale e piattaforme militari concepiti per l'uso letale della forza che, insieme alla Decisione PESC 2022/339 relativa invece all'invio di materiale non letale (per un valore di 50 milioni di euro), hanno definito un sistema di assistenza militare che non ha precedenti nella storia della politica estera europea.

Non era mai accaduto che l'Unione europea utilizzasse propri strumenti finanziari per sostenere in questo modo un paese terzo nel corso di un conflitto.

Entrambe le misure di assistenza operano infatti nell'ambito dello Strumento europeo per pace, fondo fuori bilancio creato nel 2021 non solo per finanziare i costi comuni delle missioni e delle operazioni condotte dall'Unione in ambito PSDC ma anche per finanziare misure di assistenza nei confronti di Stati terzi che vivono una situazione critica.

Di conseguenza, preesistendo tale strumento ed essendo chiara la volontà politica dei Paesi europei nel condannare l'aggressione non provocata e ingiustificata della Federazione russa, tale corrispondenza ha permesso un intervento immediato.

Ad oggi l'Unione ha a disposizione una modesta quantità di strumenti nel settore della difesa: oltre al già citato Strumento europeo per la pace, rilevanti sono il Fondo europeo per la Difesa, l'Agenzia europea per la Difesa e lo strumento della PESCO che sebbene appaia ancora piuttosto farraginoso ha dimostrato come anche in questo settore la cooperazione tra i diversi Stati europei sia un traguardo possibile.

Fermo restando il perdurante limite dell'unanimità che anche in questa circostanza ha ostacolato l'intervento dell'Unione ritardando ad esempio l'emissione del sesto pacchetto di sanzioni a causa del veto inizialmente posto dall'Ungheria, la guerra in Ucraina ha senza dubbio fatto emergere nuove esigenze e sfide per gli Stati membri.

In particolare, la coraggiosa scelta di sostenere l'Ucraina fornendo materiale bellico ha fatto emergere l'urgenza di consolidare la capacità industriale europea della difesa, settore tradizionalmente fertile ai giochi di interessi nazionali.

Sebbene diversi Stati membri abbiano notevolmente incrementato i propri investimenti nel settore, essenziale ai nostri fini è che tali risorse non vengano investite all'esterno dell'Unione ma bensì utilizzate anche e soprattutto per consolidare la produzione industriale europea.

A tal proposito, la Commissione europea si è velocemente attivata adottando una proposta di regolamento che ha istituito uno strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni (EDIRPA).

Considerato da molti un passo storico nel processo di integrazione della difesa europea, l'EDIRPA nasce come uno strumento finanziario a breve termine (2022-2024) del valore di 500 milioni di euro teso a sollecitare gli Stati membri ad un'acquisizione congiunta di capacità di difesa all'interno dell'Unione rafforzando la solidarietà, l'interoperabilità e l'efficienza della spesa pubblica ed evitando quindi effetti di spiazzamento e inutili duplicazioni.

In un momento come questo, in cui i bilanci nazionali sono particolarmente sotto pressione, rafforzare la fiducia degli Stati membri nella capacità di un'azione collettiva anche in questo settore è essenziale.

Bisogna sfruttare questo momento di slancio generale e avere la forza di avanzare insieme poiché solo così sarà possibile costruire una vera Unione europea della Difesa che, fermo restando la necessità di procedere a una riforma dei Trattati, finalmente potrà agire da protagonista nel mantenimento e nella costruzione della pace e della sicurezza internazionali di domani.

## Bibliografia

- Albright Madeleine, *The right balance will secure NATO's future*, *Financial Times*, 7 dicembre 1998.
- Alcaro Riccardo, *Le missioni PESD*, Roma, Istituto Affari Internazionali (IAI), 2006.
- Altana Gabriele e Baldi Stefano, *Vademecum della PESD, Breve guida della Politica Europea di Sicurezza e Difesa*, Manuali diplomatici, 2009.
- Bilcik Vladimir, *"After the EU global strategy: Consulting the experts"*, Parigi, *European Union Institute for Security*, 2016.
- Billotte Pierre, *L'Europe est née*, Parigi, Fayard, 1955.
- Caracciolo Ida e Montuoro Umberto, *L'evoluzione del peacekeeping, Il ruolo dell'Italia*, Torino, Giappichelli Editore, 2017,
- Caraffini Paolo, *Il movimento europeo internazionale e il modello gollista di Europe des États: i piani Fouchet (1961-1962)*, Torino, Centro studi sul federalismo, 2010.
- Carli Eugenio, *La Politica di Sicurezza e di Difesa Comune dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli editore, 2019.
- Castronovo Valerio, *L'avventura dell'unità europea, una sfida con la storia e con il futuro*, Torino, Einaudi, 2004.
- Cavallaro Maria Elena, *La nascita dell'Unione europea occidentale: una parentesi o un passo avanti nel processo di costruzione europea? Ventunesimo secolo, A 50 anni dai Trattati di Roma, Vol. 6 no 14*, Roma, JSTOR, Rubbettino Editore, 2007.
- Clementi Marco, *L'Europa e il mondo. La politica estera, di sicurezza e di difesa europea*, Bologna, il Mulino, 2004.
- Consiglio italiano del Movimento europeo, *Dichiarazione di principi*, Documentazione n 2, Roma, 1961.
- Consiglio italiano del Movimento europeo, *Progetto di Trattato per una unione di stati (testo proposto dal governo francese)*, Documentazione n 3, Roma, 1961.

- Daniele Luigi, *Il ruolo dell'Unione europea occidentale nel quadro della politica estera e di sicurezza comune*, Bari, DUE, 1998.
- Daviddi Giorgio, *Verso un'eurozona della difesa*, Quaderni IAI, Roma, Nuova Cultura, 2012.
- Di Turi Claudio, *Il conflitto in Ucraina e la "propaganda di guerra" della Federazione russa: quali reazioni da parte dell'Unione europea?* *Rivista.eurojus.it*, ISSN 2384-9169, Fascicolo n. 2/2022.
- Ducci Roberto e Olivi Bino, *L'Europa incompiuta*, Padova, CEDAM, 1970.
- Dwan Renata and Lachowski Zdzislaw, *Armaments, Disarmament and International Security*, Stoccolma, SIPRI, 2003.
- Eeckhout Piet, *EU External Relations*, *Oxford EU law library*, 2011.
- Fiengo Gaspare, *Brevi note sulle "missioni" dell'Unione europea per la gestione di crisi internazionali*, *Saggi e Commenti*, DUE, n 3/2016.
- Frau Matteo, *I nodi irrisolti della difesa comune europea. Una prospettiva federalista*, *federalismi.it*-ISSN 1826-3534, n 6/2022.
- Gentili Renzo, *Struttura e funzionamento dell'UEO*, *Rivista di Studi Politici internazionali*, Vol. 22 no 3, (luglio-settembre 1955), Roma, JSTOR, Rubbettino Editore.
- Gnesotto Nicole, *La politica di sicurezza e difesa dell'UE-I primi cinque anni (1999-2004)*, *Institute for Security Studies/Institut d'études de sécurité*, Torino, Giappichelli Editore, 2004.
- Graziani Francesca, *Lo spazio di sicurezza europeo. L'unione europea e i suoi rapporti con la NATO e con l'OSCE*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006.
- ISPI, IAI, CeSI, CESPI, *Le missioni internazionali*, *Rapporto collettivo*, Osservatorio di politica internazionale, Roma, 2010.
- Koutrakos Panos, *The EU Common Security and Defence Policy*, *Oxford EU Law Library*, 2013.
- Lang Alessandra e Mariani Paola, *La politica estera dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli Editore, 2014.
- Lucia Marta, *La convergenza tra sicurezza e difesa in Europa: implicazioni e sfide*, IAI0826, Roma, Istituto Affari Internazionali (IAI).

- Major Claudia e Molling Christian, *Le capacità militari dell'UE-Alcune forze, ma non ancora un esercito europeo*, Roma, Istituto Affari Internazionali (IAI), 2010.
- Mauro Frederic e Jehin Oliver, *"A European Army to do what?"*, *Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) E Group for Research and Information on Peace and Security (GRIP)*, 2019.
- Melchionni Maria Grazia, *L'Unione europea occidentale*, *Rivista di studi Politici internazionali*, Vol. 22 no 3 (luglio-settembre 1955), Roma, JSTOR, Rubbettino Editore.
- Melchionni Maria Grazia, *La Conferenza di Bruxelles sulla CED*, *Rivista di studi politici internazionali*, vol. 21 no. 3 (luglio-settembre 1954), Roma, JSTOR, Rubbettino Editore.
- Mirabile Francesco, *La Comunità Europea di Difesa è di nuovo attuale?* *Rivista di studi politici internazionali*, vol. 42 no 2 (166) (aprile-giugno 1975), Roma, JSTOR, Rubbettino Editore.
- Miranda Valérie, Sartori Nicolò, De Simone Carolina, *Politica europea di sicurezza e difesa: elementi* (a cura di) Di Camillo Federica, Roma, Documenti IAI, 2009.
- Missiroli Antonio, *EU-NATO Cooperation in Crisis management: no Turkish Delight for ESDP*, *Security Dialogue*, vol. 33 no 1/2002.
- Morini Mara, *La Russia di Putin*, Bologna, Il Mulino, 2022.
- Novi Criseide, *La politica di sicurezza esterna dell'unione europea*, Padova, CEDAM, 2005.
- Olivi Bino e Santaniello Roberto, *Storia dell'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- Paone Martina, *Le politiche di difesa dell'Unione Europea, Evoluzione e limiti della sicurezza comune*, *Archivio Disarmo*, Istituto di Ricerche Internazionali, Sistema informativo a schede 06/2012.
- Parisi Nicoletta, Marinella Fumagalli Meraviglia, Andrea Santini, Dino Rinoldi, *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011.
- Pocar Fausto, *Diritto dell'Unione europea e delle Comunità europee*, Milano, Giuffrè editore, 2004.

- Pocar Fausto, Maria Caterina Baruffi, Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea, Padova, CEDAM, 2014.
- Rastrelli Giovanni, Unione dell'Europa occidentale, Unione europea e Parlamento Europeo, Vol. 44 no 4 (dicembre 1979), Roma, JSTOR, Rubbettino Editore.
- Ronzitti Natalino, Le forze di pace dell'Unione europea, Roma, Rubbettino editore, 2005.
- Tanca Antonio, Difesa europea e rapporti con la NATO, in Guerra in Ucraina. Vie d'uscita e scenari futuri, Milano, Università Cattolica, 2022.
- Tizzano Antonio, Caratteristiche generali dell'Unione europea, in Codice dell'Unione europea, Padova, CEDAM, 1995.
- Tizzano Antonio, Trattati dell'Unione europea, Milano, Giuffrè Editore, 2014.
- Varsori Antonio, Stati Uniti e Gran Bretagna: la questione della difesa europea dopo lo scoppio della guerra in Corea, Catanzaro, P.L. Ballini (a cura di), 2009.
- Villani Ugo, Istituzioni di diritto dell'Unione europea, Bari, Carucci Editore, 2012.

## Sitografia

- Agenzia europea per la difesa:  
[https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/eda\\_it](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/eda_it)
- AI Affari Internazionali “Per affrontare la minaccia russa gli europei devono investire insieme”:  
<https://www.affarinternazionali.it/investimenti-europei-difesa-comune/>
- AI Affari internazionali: Una Bussola per l’Europa della difesa:  
<https://www.affarinternazionali.it/una-bussola-strategica-per-leuropa-della-difesa/>
- Allegato I - Relazione della Presidenza sul rafforzamento della politica europea comune in materia di sicurezza e difesa:  
[https://www.europarl.europa.eu/summits/fei2\\_it.htm - an1](https://www.europarl.europa.eu/summits/fei2_it.htm - an1).
- Allegato III - Dichiarazione del Consiglio europeo sul rafforzamento della Politica europea comune in materia di sicurezza e difesa:  
[https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2\\_it.htm - an3](https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_it.htm - an3)
- Analisi n. 09 di Difesa europea a cura della Corte dei conti europea, 2019:  
[https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/REW19\\_09/REW\\_EU-defence\\_IT.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/REW19_09/REW_EU-defence_IT.pdf)
- Arianna Antezza, Chi aiuta l’Ucraina e quanto, Rivista il mulino, 21 luglio 2022:  
<https://www.rivistailmulino.it/a/chi-aiuta-ucraina-e-quanto>
- Atto Unico Europeo:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U&from=ES>
- Azione comune 2005/557/PESC:  
<https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:188:0046:0051:EN:PDF>
- Azione comune 2005/797/PESC:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02005E0797-20091215&from=HR>

- Azione comune 2008/124 PESC:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02008E0124-20180608&from=lv>
- Azione comune 2008/851/PESC:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32008E0851>
- Azione comune 2020/2188/PESC:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D2188&from=PT>
- Azione esterna dell’Unione europea:  
<https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/the-european-union-s-external-action.html>.
- Banca europea per gli investimenti:  
[https://economy-finance.ec.europa.eu/investment-support/coordination-european-financial-institutions/coordination-european-investment-bank\\_it](https://economy-finance.ec.europa.eu/investment-support/coordination-european-financial-institutions/coordination-european-investment-bank_it)
- Besch Sophia, *Centre for European Reform*, “An EU Army? Four reasons it will not happen”, 2016:  
<https://www.cer.eu/insights/eu-army-four-reasons-it-will-not-happen>
- Camera dei deputati, Ufficio Rapporti con l’Unione europea XIX Legislatura, L’azione esterna e la Politica estera e di sicurezza comune dell’UE, Dossier n.7-9 novembre 2022:  
<https://documenti.camera.it/Leg19/Dossier/Pdf/AT007.Pdf>
- Comitato militare dell’Unione europea (EUMC):  
<https://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/preparatory-bodies/european-union-military-committee/>
- Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi (CivCom):  
<https://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/preparatory-bodies/committee-civilian-aspects-crisis-management/>
- Consiglio “Giustizia e affari interni” (GAI):  
<https://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/configurations/jha/>
- Consiglio dell’Unione europea 10016/22:  
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10016-2022-INIT/it/pdf>

- Consiglio dell’Unione europea 14305/18:  
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14305-2018-INIT/it/pdf>
- Consiglio dell’Unione europea 14740/21:  
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14740-2021-INIT/it/pdf>
- Consiglio dell’Unione europea 15283/16:  
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15283-2016-INIT/it/pdf>
- Consiglio dell’Unione europea 5664/18:  
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/it/pdf>
- Consiglio dell’Unione europea 7371/22:  
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/it/pdf>.
- Consiglio dell’Unione europea 8798/19:  
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8798-2019-INIT/en/pdf>
- Consiglio dell’Unione europea, Ucraina: l’UE avvia una missione di assistenza militare dell’UE:  
<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/11/15/ukraine-eu-launches-military-assistance-mission/>
- Consiglio europeo 22/20:  
<https://www.consilium.europa.eu/media/47332/1011-12-20-euco-conclusions-it.pdf>
- Consiglio europeo di Helsinki, Allegato 1 dell’allegato IV della Relazione della Presidenza sullo stato di avanzamento dei lavori relativi al rafforzamento della politica europea comune in materia di sicurezza e difesa:  
[https://www.europarl.europa.eu/summits/hel2\\_it.htm - I](https://www.europarl.europa.eu/summits/hel2_it.htm - I).
- Consiglio europeo di Helsinki, Conclusioni della Presidenza, 10-11 dicembre 1999:  
[https://www.europarl.europa.eu/summits/hel1\\_it.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_it.htm)
- Consiglio europeo EUCO 18/22:  
<https://www.consilium.europa.eu/media/54503/st00018-it22.pdf>

- Consiglio europeo, La risposta dell'UE all'invasione russa dell'Ucraina:  
[https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-response-ukraine-invasion/ - sanctions](https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-response-ukraine-invasion/-sanctions)
- Consiglio europeo:  
[https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/european-council\\_it](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/european-council_it)
- Cooperazione dell'UE in materia di difesa: il Consiglio istituisce una capacità militare di pianificazione e condotta (MPCC):  
<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/06/08/military-mpcc-planning-conduct-capability/>
- Cooperazione rafforzata:  
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:enhanced\\_cooperation.](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:enhanced_cooperation.)
- David Burigana, Eurocorpo, Dizionario storico dell'integrazione europea, 2005: <https://www.dizie.eu/dizionario/eurocorpo/?print=pdf>.
- Decisione PESC 2022/338:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32022D0338>
- Decisione PESC 2022/339:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32022D0339>
- Dichiarazione di impegno delle capacità militari, Bruxelles, 20-11-2000, n. 13427/2/00:  
<https://www.difesa.it/Content/Pagine/NascelaForzadiReazioneRapidadellUnioneEuropea.aspx>
- Dichiarazione n 37 allegata al Trattato di Lisbona relativa all'articolo 222 TFUE:  
[https://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pagineAree\\_205\\_3\\_file.pdf](https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pagineAree_205_3_file.pdf)
- Discorso sullo stato dell'Unione 2021 del Presidente Ursula von der Leyen, Strasburgo, 15 settembre 2022:  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH\\_21\\_4701](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH_21_4701)
- Dizionario storico dell'integrazione europea, Missioni di tipo "Petersberg":  
<https://www.dizie.eu/dizionario/missioni-di-tipo-petersberg/>

- Dizionario storico dell'integrazione europea, Piano Fouchet:  
<https://www.dizie.eu/dizionario/piano-fouchet/>
- EEAS (2021) 1169 Limited, *A Strategic Compass for Security and Defence*:  
[https://i2.res.24o.it/pdf2010/Editrice/ILSOLE24ORE/ILSOLE24ORE/Online/Oggetti Embedded/Documenti/2021/11/11/council of the UE.pdf](https://i2.res.24o.it/pdf2010/Editrice/ILSOLE24ORE/ILSOLE24ORE/Online/Oggetti%20Embedded/Documenti/2021/11/11/council%20of%20the%20UE.pdf)
- Enciclopedia Britannica, *Failed State*:  
<https://www.britannica.com/topic/failed-state>.
- Enciclopedia giuridica, Poteri impliciti:  
<http://www.enciclopedia-juridica.com/it/d/poteri-impliciti/poteri-impliciti.htm>
- Enciclopedia Treccani online, Costituzione europea:  
<https://www.treccani.it/enciclopedia/costituzione-europea>.
- Enciclopedia Treccani online, Trattato di non proliferazione nucleare:  
<https://www.treccani.it/enciclopedia/non-proliferazione-nucleare-trattato-di/>
- *EU Naval Force Operation ATALANTA, European Union EXTERNAL ACTION*:  
<https://eunavfor.eu/mission>
- *EUCAP SOMALIA, European Union EXTERNAL ACTION*:  
[https://www.eeas.europa.eu/eucap-som/about-eucap-somalia\\_en?s=332](https://www.eeas.europa.eu/eucap-som/about-eucap-somalia_en?s=332)
- *EUPOL COPPS, European Union EXTERNAL ACTION*:  
<https://eupolcopps.eu/page/mission/en>.
- *European Union Training Mission Mali, European Union EXTERNAL ACTION*:  
<https://eutmmali.eu/eutm-mali-mission/>
- Federico Petrangeli, Lo strumento europeo per la pace e le misure di assistenza dell'unione europea alle forze armate ucraine, Note su atti dell'unione europea, nota n.94, Servizio delle Commissioni, 2022:  
<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01341098.pdf>
- Freyrie Michelangelo, Cosa prevedono gli aiuti militari all'Ucraina decisi a Ramstein, Istituto Affari Internazionali (IAI), 23 gennaio 2023:  
<https://www.affarinternazionali.it/vertice-ramstein-aiuti-militari-ucraina/>

- Gabriele Altana e Stefano Baldi, *Vademecum della PESD, breve guida della Politica Europea di Sicurezza e Difesa, manuali diplomatici*, 2009:  
<https://baldi.diplomacy.edu/pesd/>
- Il sole24ore, *Perché l’invio delle armi a Kiev non è contro la Costituzione italiana*, Patrizia Maciocchi, 17 marzo 2022:  
<https://www.ilsole24ore.com/art/perche-l-invio-armi-kiev-e-linea-la-constituzione-italiana-AEH7dxKB?refresh=ce>
- ISPI, IAI, CeSI, CESPI, *Rapporto collettivo, Le missioni internazionali, Osservatorio di politica internazionale*, 2010:  
[https://leg16.camera.it/temiap/temi16/RA2010\\_collettivo.pdf](https://leg16.camera.it/temiap/temi16/RA2010_collettivo.pdf)
- *KIEL Institute for the world economy, Ukraine Support Tracker*:  
<https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>
- *La Libre Journal, Supprimer l’Otan? Pas si vite..., contribution externe*, 2019:  
<https://www.lalibre.be/debats/opinions/2019/04/08/supprimer-lotan-pas-si-vite-BHLSH63QEVDGZP6QEEVFY22SH4/>
- *La Politica estera e di difesa dell’UE*, 2020:  
<http://www.dirittoconsenso.it/2020/12/19/la-politica-estera-e-difesa-ue/>
- Lucia Marta, *La convergenza tra sicurezza e difesa in Europa: implicazioni e sfide*, Documenti IAI:  
<https://www.iai.it/sites/default/files/iai0826.pdf>
- Ministero degli Esteri e della Cooperazione internazionale, *Il ruolo dell’Italia nel peacekeeping*:  
<https://www.esteri.it/it/politica-estera-e-cooperazione-allo-sviluppo/organizzazioni-internazionali/onu/onu-ruolo-italia-nel-peacekeeping/>
- NATO Documentazione, *Servizio informazioni della NATO*, Bruxelles, 1997:  
[http://leg13.camera.it/\\_dati/leg13/lavori/bollet/199701/0114/html/03/frame.htm](http://leg13.camera.it/_dati/leg13/lavori/bollet/199701/0114/html/03/frame.htm)
- Nazioni Unite, *l’Assemblea Generale vota per sospendere la Russia dal Consiglio dei diritti umani*, 8 aprile 2022:  
<https://unric.org/it/lassemblea-generale-vota-per-sospendere-la-russia-dal-consiglio-dei-diritti-umani/>

- *North Atlantic Treaty Organization, Doorstep statement, 2018:*  
[https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_160495.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_160495.htm)
- Protocollo 10 sulla cooperazione strutturata permanente:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FPRO%2F10>
- Quotidiano Nazionale, Ucraina, dichiarazione di guerra di Putin: ordinato intervento, reagiremo a interferenze, 24 febbraio 2022:  
<https://www.quotidiano.net/esteri/ucraina-putin-dichiarazione-guerra-1.7399323>
- Riccardo Alcaro, Le missioni PESD, Istituto Affari Internazionali (IAI), n.49, 2006:  
[https://www.iai.it/sites/default/files/pi\\_a\\_c\\_049.pdf](https://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_c_049.pdf).
- Riccardo Labianco, Armi all'Ucraina e l'autotutela nel diritto internazionale, AI Affari internazionali, 4 marzo 2022:  
<https://www.affarinternazionali.it/armi-ucraina-diritto-internazionale/>
- Rivista Eurojus.it ISSN 2384-9169, La bussola strategica dell'Unione europea:  
<https://rivista.eurojus.it/la-bussola-strategica-dellunione-europea/>
- Senato della Repubblica, Note su atti della comunità europea, nota n.122:  
<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01062567.pdf>.
- Statuto delle Nazioni Unite:  
<https://www.miur.gov.it/documents/20182/4394634/1.Statuto-onu.pdf>.
- Strategia europea in materia di sicurezza, un'Europa sicura in un mondo migliore, Consiglio Unione europea, 2003:  
<https://www.consilium.europa.eu/media/30812/qc7809568itc.pdf>.
- Trattato che adotta una costituzione per l'Europa:  
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003XX0718\(01\)&from=HR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003XX0718(01)&from=HR).
- Trattato di Maastricht:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL&from=IT>.

- Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (versione consolidata):  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>
- Trattato sull'Unione europea (versione consolidata):  
[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF).
- Treccani online, Legittima difesa, Diritto internazionale:  
<https://www.treccani.it/enciclopedia/legittima-difesa-diritto-internazionale>
- UN doc. A/55/305-S/2000/809:  
[https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a\\_55\\_305\\_e\\_brahimi\\_report.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a_55_305_e_brahimi_report.pdf)
- *Ukraine Support Tracker*:  
<https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>.
- *United Nations Peacekeeping Operations, Principles and Guidelines*, 2008:  
[https://police.un.org/sites/default/files/capstone\\_eng.pdf](https://police.un.org/sites/default/files/capstone_eng.pdf)
- Valérie Miranda, Nicolò Sartori, Carolina De Simone, *Politica europea di sicurezza e difesa (Elementi)*, Istituto Affari Internazionali, 2009:  
<https://www.iai.it/sites/default/files/iai0917.pdf>