

LUISS



Corso di laurea in Scienze Politiche

Laurea Triennale

Cattedra di diritto dell'Unione Europea

La Politica Estera e di Sicurezza Comune nel contesto della guerra russo-ucraina

Prof.
Gianluca Contaldi

RELATORE

093762
Maria Chiara Misiani

CANDIDATO

Anno Accademico 2022/2023

Sommario

Abstract	4
Introduzione	10
Capitolo 1	12
Storia ed evoluzione della politica estera e di sicurezza comune (PESC)	12
1.1 La nascita della PESC attraverso i trattati	12
1.1 Il trattato di Maastricht	14
1.2 Il Trattato di Amsterdam	17
1.3 Il Trattato di Lisbona	20
L'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza	21
Il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE)	23
La Commissione europea	24
Il Parlamento europeo.....	26
Capitolo 2	27
La guerra russo-ucraina, un possibile punto di svolta nella concezione della PESC	27
2.1 lo scoppio della guerra russo-ucraina	27
2.2 Le misure di soccorso europee	28
2.3 Piano ausiliario per l'accoglienza profughi.....	33
2.4 Le misure restrittive nei confronti della Russia.....	35
Il primo pacchetto di sanzioni (23 febbraio 2022).....	37
Secondo pacchetto di sanzioni (25 febbraio 2022)	38
Il terzo "pacchetto sanzioni" (28 febbraio - 2 marzo 2022)	39
Il quarto "pacchetto sanzioni" (15 marzo 2022)	39
Il quinto "pacchetto sanzioni" (8 aprile 2022).....	40
Il sesto "pacchetto sanzioni" (3 giugno 2022)	41
Il settimo "pacchetto sanzioni" (21 luglio 2022)	43
L'ottavo "pacchetto sanzioni" (6 ottobre 2022).....	43
Il nono "pacchetto sanzioni" (16 dicembre 2022).....	44
Il decimo pacchetto di sanzioni (25 febbraio 2023).....	45
Le ipotesi per l'undicesimo pacchetto di sanzioni.....	46
Un quadro complessivo delle sanzioni UE contro la Federazione russa.....	46
Conclusione	49
Bibliografia	50

Abstract

Following the conclusion of World War II, the concept of a European foreign policy initially emerged. The European Coal and Steel Community (ECSC) was founded in 1951 because of the Treaty of Paris, and between 1950 and 1952, negotiations took place that resulted in the establishment of the European Defence Community (EDC), which hit a snag because the French National Assembly did not ratify it. The European Economic Community (EEC) and the European Atomic Energy Community (EAEC of Euratom) were created in 1957 because of the Rome Treaties. In 1970, the "Davignon Report" was presented at the Luxembourg Summit and the European Political Cooperation (EPC) was established, an informal consultation between the Member States of the EEC on foreign policy issues.

In the late seventies and early eighties there was a desire to strengthen the role of the European Community on the global stage by strengthening EPC. The Single European Act (SEA) in 1987 made it possible to formalize EPC, but it was insufficient to build a unified European response to relevant international issues because there was no institution dealing with international affairs.

The Maastricht Treaty of 1992 marked a historic turning point, outlining a new Community model based on three pillars: the three European Communities (ECSC, EAEC, EEC); the Common Foreign and Security Policy (CFSP); Justice and Home Affairs (JHA). The first pillar was supranational in character, the other two remained governed by the intergovernmental method, which left much more decision-making freedom to the Member States. The Treaty defined and formalised the CFSP in Article 3, which emphasized the export of the Union's liberal values in external relations and established correspondence with the principles contained in the United Nations Charter. The Council and the Commission are tasked with preserving the consistency of the Union's external action, but their roles as supporting actors are what define the CFSP's organizational structure. The CFSP had qualified majority processes like constructive abstention, but supranational rules were frequently disregarded by Member States out of a desire to maintain their independence in making foreign policy decisions.

Due to the CFSP's legal ambiguity, aspirations of a qualitative leap in common foreign policy went unmet. An Intergovernmental Conference was established in 1996 to address these issues, and after extensive deliberation, the Treaty of Amsterdam was signed and became effective on May 1, 1999. Through more effective decision-making and the elimination of the pillar system,

the Treaty of Amsterdam strengthened the operational character of the CFSP and made qualified majority voting possible in situations of "constructive abstention" (Article 31). For the implementation of a shared strategy developed by the European Council and for the selection of decisions executing joint actions or of a common position already adopted by the Council, qualified majority voting is allowed in both situations. Member states can, however, make use of a safeguard clause that allows them not to advance voting on crucial national issues. The 'shared strategy' is yet another novel tool. In areas where the Member States have significant common interests, it is the responsibility of the European Council to formulate the fundamental principles and broad contours of European foreign policy. In addition to establishing a broad political course, the common strategy aims to make decisions that are legally binding on the Council. The latter has some freedom in deciding how to carry out the shared strategies. The Secretary-General of the Council (hereinafter: High Representative) for the Common Foreign and Security Policy, a new position described in Article 24.1 EU Treaty, is another innovation of the Treaty of Amsterdam. The High Representative is a separate entity tasked with advising the Council on CFSP-related decisions and carrying them out. The Policy Planning and Early Warning Unit was also established by the Treaty of Amsterdam. It is tasked with keeping track of and analyzing changes in the CFSP-affected areas, determining where the Union should intervene in the future, and identifying potential political crises or other situations that could have major repercussions. The unit reports to the High Representative.

Signed on 19 October 2007, the Treaty of Lisbon entered into force on 1 December 2009. The Treaty abolished the 'pillar' model, aiming to strengthen the efficiency and democratic legitimacy of the enlarged Union and the coherence of its external action. The Treaty gave the Union legal personality and the power to conclude international agreements and accede to international organisations and conventions, marking objective progress in the process of European integration. Despite this, most of these innovations are more symbolic than operational. The result of the opposing pressures to communities the CFSP on the one hand and to preserve the autonomy of national bodies on the other, has led to defining the post-Lisbon structure as "a half-pillar" existing within the European structure.

The Lisbon Treaty established a permanent President of the European Council, elected by the Council with a qualified majority for a term of two and a half years with the possibility of a single renewal, and holding a key position in the external representation of the Union for issues relating to the common foreign and security policy (shared with the President of the European Commission), as well as a High Representative (HR) for the Common Foreign and Security Policy who is also Vice-President of the European Council. Decisions concerning the Common

Security and Defence Policy must be made by the Council, which must vote unanimously on either a proposal from the HR or a Member State's initiative.

A European External Action Service (EEAS) assists the HR/VP. The EEAS was officially started on January 1, 2011, after the Council of Ministers' resolution on July 26, 2010, to create it. The Directorates DG RELEX and DG DEVELOPMENT of the Commission, the Policy Unit of the Directorate General, and the Secretariat of the Council, representatives of each member country's diplomacy, are integrated within it. An Executive Secretary-General and two Deputy Secretaries-General work with the High Representative to run the EEAS. The Service is divided into six departments. The Joint Situation Centre, which deals with intelligence cooperation, and the European Defence Agency also refer to the EEAS.

With the advent of the EEAS, many of the Commission's competences have been integrated into the new body. However, the Commission continues to oversee several external policies alone, including those that are connected to trade, development, enlargement, and humanitarian aid. The Commission collaborates with the EEAS in other situations. The management of the exterior facets of internal policy, such as the environment and energy, continues to be a major responsibility of the Commission. Effective collaboration between the Commission and the EEAS is essential, and the HR, as Vice-President of the Commission, is responsible for ensuring this coherence. Although the European Parliament has never had a considerable influence on foreign policy, the Lisbon Treaty has lately increased its informational and advising responsibilities. The European Parliament must approve the new HR/VP and all other Commission members through a vote. The European Parliament now has greater oversight authority over foreign, security, and defence policy, and Article 218.6 TFEU now mandates that the European Parliament must give its prior approval to international treaties that cover subjects for which the internal ordinary legislative procedure is available. Article 218.10 TFEU mandates that the Parliament be made aware of all international agreements at every stage of the process.

The Russian Federation invaded Ukraine on February 24, 2022, violating the country's sovereignty and disturbing local and global balances. The U.N. General Assembly adopted a resolution on March 2 condemning Russian aggression, refusing to recognize the "new republics" of Donetsk and Lugansk, and calling on Russia to withdraw its soldiers from Ukraine considering the UN Security Council's deadlock caused by the Russian veto. The EU decided to support Ukraine along three lines: economic, military, and civil protection.

An important turning point in EU foreign and security policy was the decision to give weaponry to Ukraine, which was formally formalized on February 28, 2022, by CFSP Decision 2022/338. This decision had been preceded by the establishment of the so-called European Peace Facility (EPF) on December 2, 2021, which was intended to support the Ukrainian military and had a budget of 5.5 billion euros overall.

The rapid timing of the CFSP Decision 2022/338's adoption, four days after the start of hostilities, showed an unprecedented ability of the EU to respond to such a serious and unexpected international crisis in a united and ready manner; the sizeable financial envelope provided (450 million euros); and the combination of the large sum allocated and their intended use for military purposes for the benefit of a state engaged in an ongoing armed conflict with another state.

The materials offered fall into one of three categories: weapons meant for attack, weapons intended for defence, or weapons intended for both activities, as necessary.

Legally speaking, the decision's preamble refers to Articles 28 and 41 of the TEU. The choice is in accordance with UN Charter Article 51, which addresses the use of self-defence in the case of a hung Security Council. Brussels' action is intended to help Ukraine, the side that has been hurt, and to punish Russia, rather than to directly intervene in the crisis.

The EU has also actively helped Ukraine receive refugees. The start of hostilities led to the largest and swiftest migration of civilians since World War II: 8.3 million refugees, elderly, women, and children. On March 2, 2022, the European Commission resolved to streamline border procedures, and on March 4, it decided to implement temporary protection for refugees, a process defined by Council Directive 2001/55/EC of July 20, 2001. To relieve pressure on national asylum systems and give displaced people access to rights that are standardized across the EU, such as residence, access to the labour market and housing, medical care, and access to education for children, temporary protection offers immediate and temporary protection to those who are displaced from non-EU countries. It took just five days for temporary protection to go into effect after never having done so before.

A third instrument of enormous significance in the EU's reaction is the economic sanctions adopted against the Russian Federation. The sanctions, provided for in Article 29 of the TEU, are decided by the Council by qualified majority on the joint proposal of the High Representative for CFSP and the Commission and can interrupt or reduce economic and financial relations with one or more third countries, affect natural or legal persons, groups or

non-state entities. A special EU regulation, voted by qualified majority and immediately applicable, is required for their implementation.

Individual and economic sanctions have been imposed on the Russian Federation. Member nations are accountable for carrying out sanctions. The extraordinary size of the sanctions placed on Russia makes it even trickier to coordinate between the decision-making and enforcement levels. On November 28, 2022, the Council adopted a resolution adding the violation of restrictive measures to the list of "EU crimes," allowing the Union to establish minimum rules for their definition. On April 7, 2022, the Commission published the list of competent authorities in each country for the activation of sanctions. The Council of the Union has so far adopted ten packages of sanctions.

The first package blocked trade and investment with the separatist republics of Donetsk and Lugansk, imposed financial sanctions against the Russian Federation, and imposed individual sanctions.

The second package, targeted several Russian banks and state-owned enterprises, banned the use of public funds for investment and trade with Russia, imposed restrictions in the energy, aviation, and space sectors, and extended the embargo on "dual use" materials. Individual sanctions were extended to President Putin, Foreign Minister Lavrov, 73 parliamentarians and 6 members of the Russian Security Council.

The third package banned operations with the Russian Central Bank, landing, taking off or flying over EU territory for Russian aircraft, and hit other Russian figures with individual sanctions. On March 2, seven Russian banks were excluded from the SWIFT system. Broadcasts by broadcasters Russia Today and Sputnik were also blocked and the individuals hit with individual sanctions expanded.

The fourth package introduced trade restrictions for steel products and luxury goods, a ban on transactions with certain state-owned enterprises and new investments in the energy sector.

The fifth package banned the import of Russian coal into the EU, blocked docking in EU ports for Russian-flagged ships and access for road transport. Four additional Russian banks were excluded from the SWIFT system. The package introduced new import and export bans and sanctioned an additional 216 individuals.

The sixth package banned the import of oil and petroleum products by sea from Russia as of Dec. 5, 2022 (oil) and Feb. 5, 2023 (petroleum products), with some exceptions and leaving the import of oil by pipeline allowed. Three more Russian banks were excluded from the SWIFT circuit and three more Russian public television channels were blocked.

The seventh package took measures to tighten and refine the implementation and effectiveness of existing economic sanctions.

The eighth package imposed a price cap on Russian oil shipping to third countries, added new restricted products, and included an additional 30 individuals and 7 entities in the list of sanctioned entities.

On Dec. 3, the Council set the ceiling on prices of crude oil and crude petroleum, or bituminous mineral oils originating in Russia or exported from Russia at \$60 per barrel. The cap is in effect as of Dec. 5, 2022.

The ninth package closed some loopholes for "dual use" products, individuals, and companies not yet subject to sanctions and acted on exports of agricultural products and fertilizer to third countries. A total of 141 new individuals and forty-nine new legal entities were added to the list of individual sanctions. Four Russian broadcasters were suspended.

On February 4, 2023, the Council established two price ceilings for Russian petroleum products: \$45 for low-quality products and one hundred euros for high-quality products.

The Tenth Package banned the export of certain critical technologies and industrial goods, the import of asphalt and synthetic rubber, the provision of gas storage capacity, and the transit through Russia of EU "dual use" goods and technology. The Council also suspended two Russian broadcasters and added eighty-seven individuals and 34 legal entities to the list of sanctioned entities.

The Council is presently debating the 11th package of restrictive measures, which is anticipated to concentrate on steps to prevent the circumvention of sanctions. Forty-nine percent of EU exports to Russia and 58 percent of imports from Russia have been sanctioned by the 10 sets of restrictive measures passed since February 2022.

Introduzione

Lo scoppio della guerra russo-ucraina è stato uno choc inaspettato che ha disseminato molto sconvolgimento al punto tale da rappresentare un punto di svolta storico in diversi ambiti. Vi è chi presume che il 24 febbraio 2022 segni simbolicamente la fine del ciclo politico, durato trent'anni, in cui sembrava di esserci lasciati alle spalle il tempo della guerra calda in Europa. Questo viene percepito da alcuni come una regressione nell'evoluzione in cui, nonostante gli sforzi diplomatici, scongiurare il conflitto armato è risultato inottenibile. Come viene evidenziato dell'apertura dello *Strategic Compass*, nel vecchio continente si è verificata la ricomparsa della “politica di potenza” che ha provocato uno “spostamento tettonico nella storia europea”. Dal punto di vista ambientale, alcuni credono che il conflitto, e il collaterale divieto sull'importazione del gas russo, abbia velocizzato i tempi verso la transizione ecologica. È stato, inoltre, emesso un mandato d'arresto storico da parte della Corte Penale Internazionale nei confronti del presidente russo, Vladimir Putin. I cambiamenti di maggiore portata, però, sono situati su un piano politico. Innanzitutto, vi è uno sconvolgimento dal punto di vista degli equilibri politici.

L'occidente si è schierato in maniera compatta sul fronte filo-Ucraino, ma è sorta una nuova istanza europea volta più verso l'auto-emancipazione in politica estera piuttosto che rimanere sotto l'ombrello protettivo e celante degli Stati Uniti. La Russia è stata esclusa dal Consiglio d'Europa. I paesi hanno incrementato la loro spesa militare. In particolare, la Germania ha occupato il terzo scalino del podio mondiale in termini di finanziamento bellico dopo la Cina e gli Stati Uniti e il governo tedesco avrebbe predisposto per la prima volta un piano strategico nazionale di sicurezza. Stati noti per la loro storica neutralità come la Svizzera si sono esposti imponendo delle misure sanzionatorie nei confronti della Federazione Russa. Svezia e Finlandia hanno mandato la loro richiesta di adesione alla NATO. In Danimarca, un referendum popolare ha decretato l'opzione-in votata da una fetta importante di popolazione (66,90% dei voti a favore con un'affluenza ai seggi del 65,76%).

Questi cambi di posizione radicali per i Paesi sopracitati sono rilevanti non solo alla luce della costruzione di un fronte più forte a difesa dell'Ucraina e dell'Europa, ma anche in un'ottica a lungo termine per riformare, ed eventualmente "comunitarizzare", la Politica Estera dell'UE che ha sempre rivestito un ruolo marginale.

Il fine di questa tesi è fare emergere i principali fattori di novità assoluta che hanno marcato la Politica Estera e di Sicurezza Comune dell'ultimo anno. I paesi dell'UE, nonostante all'inizio avessero esitato temendo un'escalation che avrebbe coinvolto nel conflitto armato anche loro direttamente, hanno versato ingenti somme di denaro in ausili militari (letali e non) offerti gratuitamente all'Ucraina. Un altro importante strumento dell'azione comunitaria è ricoperto dalle misure restrittive, che sono estremamente rilevanti per l'impatto sull'economia russa e la vastità degli ambiti che ricoprono. L'obiettivo delle sanzioni si pone su due livelli: isolare economicamente la Russia e dissuadere politicamente il Cremlino nel preservare la sua azione brutale. Un'altra azione dell'UE inaspettata è stata la rapidità nella risposta all'emergenza profughi. L'immigrazione è sempre stata una *vexata quaestio* e, diversamente dall'immaginario comune, l'Europa è il continente che accoglie meno rifugiati. Con l'emergenza degli "sfollati" ucraini, si è visto un radicale cambiamento. Si è diffusa la volontà di ospitare. Sono stati versati massicci investimenti in supporto delle realtà locali e per la prima volta da più di vent'anni, è stata adottata la *Temporary Protection Directive* per agevolare l'ingresso dei rifugiati nei paesi europei.

L'obiettivo di questa tesi, infine, è di mettere in evidenza l'evoluzione storica che la guerra in Ucraina sta seminando, ponendo l'attenzione sulla Politica Estera e di Sicurezza Comune dell'Unione Europea.

Capitolo 1

Storia ed evoluzione della politica estera e di sicurezza comune (PESC)

1.1 La nascita della PESC attraverso i trattati

Il primo passo verso l'idea di una politica estera europea venne compiuto dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale. La conclusione del conflitto provocò una svolta storica: gli Stati dell'Europa occidentale decisero di ripudiare la guerra e tentarono di costruire un nuovo quadro di coesistenza che promuovesse la pace e la cooperazione internazionale in un continente storicamente dilaniato da conflitti, *in primis* da quello franco-tedesco. Per raggiungere questo ambizioso obiettivo, i padri fondatori pensarono di dare vita a un'organizzazione internazionale che legasse gli stati in un rapporto di interdipendenza economica piuttosto che focalizzarsi sul piano della difesa e delle relazioni internazionali.

Partendo da quest'idea, nel 1951 con il Trattato di Parigi, su iniziativa del ministro degli esteri francese Robert Schuman, venne istituita la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA). La scelta di applicare il libero mercato nel settore carbosiderurgico era strategica perché vincolava gli interessi di due nazioni storicamente nemiche, la Francia e la Germania, dato che i principali giacimenti di queste materie prime erano situati sul loro confine. Nel 1950 il Presidente del consiglio francese, René Pleven, propose la nascita di un esercito europeo subordinato a un comando comune. Tra il 1950 e il 1952 si svolsero negoziati tra gli Stati membri della CECA che si conclusero con la costituzione della CED, la Comunità europea di difesa, ma il progetto finì su un binario morto poiché il 30 agosto 1954 la ratifica della CED venne respinta dall'Assemblea nazionale francese.

Nel 1957 con i Trattati di Roma le nazioni fondatrici della CECA (Italia, Belgio, Francia, Regno Unito, Paesi Bassi, Lussemburgo) costituirono la Comunità Economica Europea (CEE) e la Comunità Europea dell'Energia Atomica (CEEa o EURATOM), che entrarono in vigore il 1° gennaio 1958.

Quando nel giugno 1958 il generale Charles de Gaulle tornò al potere in Francia, si fece promotore di un progetto non di integrazione ma di cooperazione "organica" tra gli Stati europei, con l'obiettivo di costruire una "politica comune" negli affari mondiali indipendente dagli Stati Uniti. Nel luglio 1960, in occasione dell'incontro di Rambouillet con il cancelliere tedesco Konrad Adenauer, il generale consegnò una nota manoscritta in cui riassumeva le sue idee e successivamente venne costituito un comitato presieduto dal diplomatico francese Christian Fouchet con il compito di avanzare proposte concrete. Nel 1962 le trattative si interruppero a causa dell'assenza di un accordo tra gli Stati membri.

Nel 1970, facendo seguito ad una sollecitazione dei capi di Stato e di governo, al vertice di Lussemburgo venne presentato il cosiddetto "rapporto Davignon", che istituì la Cooperazione Politica Europea (CPE)¹, che regolava la consultazione in via informale tra gli Stati membri relativamente alle questioni di politica estera. La CPE venne in seguito istituzionalizzata nell'Atto Unico Europeo (AUE) del 1987.

Due anni dopo il rapporto Davignon, si tenne un vertice a Parigi (1972) dove venne elaborato un secondo rapporto sulla CPE² che venne approvato nel 1973 in seno al Vertice di Copenaghen. Venne assunta la decisione di incrementare le riunioni dei ministri degli Affari esteri e del Comitato politico, composto dai Direttori degli Affari politici dei ministeri degli esteri nazionali. In contemporanea, venne fondato il gruppo di "corrispondenti europei" con il compito di monitorare lo sviluppo della CPE in ogni Stato membro e il COREU (*Correspondence Européenne*), una rete telex di comunicazione tra gli Stati membri.

Con la nascita del Consiglio europeo nel 1974 fu possibile strutturare meglio la definizione di un indirizzo politico generale, migliorando anche il coordinamento della CPE.

Tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta maturò la volontà di rafforzare il ruolo della Comunità europea sulla scena globale, potenziando la CPE. A questo scopo, nel 1981 venne adottato il rapporto di Londra, che prevedeva che gli Stati membri si sottoponevano

¹ Nella prima metà degli anni Sessanta il fallimento del "Piano Fouchet" e del disegno gollista di un'Europa a guida francese indipendente dalle due superpotenze provocò un accantonamento del tema fino alla fine del decennio. Il Vertice dell'Aia del dicembre 1969 diede mandato ai ministri degli Esteri di studiare il modo per "realizzare progressi nell'unione politica". Si costituì quindi una commissione presieduta da Étienne Davignon, direttore degli affari politici al ministero degli Esteri belga, che produsse un rapporto sulla CPE, adottato dal Consiglio il 27 ottobre 1970.

² detto "Il rapporto Davignon" o rapporto di Copenaghen

a procedure di consultazione periodiche coinvolgendo anche la Commissione Europea per questioni inerenti alla loro politica estera. L'iniziativa Genscher-Colombo nel 1982 e la dichiarazione di Stoccarda sull'Unione Europea nel 1983 rappresentarono ulteriori passi in avanti verso l'affermazione del ruolo della Comunità a livello internazionale.

La presentazione del rapporto del Comitato Dooge nel 1985, nella prospettiva della conferenza intergovernativa per l'Atto unico europeo, portò all'attenzione dei leader europei alcune proposte per la conduzione della politica estera a livello comunitario, con l'obiettivo di una più intensa concertazione delle questioni di sicurezza, di una cooperazione rafforzata nell'industria degli armamenti e dell'istituzione di un segretariato permanente.

L'Atto unico del 1987 consentì di formalizzare la CPE, il gruppo di corrispondenti europei e un segretariato subordinato alla Presidenza. Gli obiettivi della CPE, inoltre, vennero ampliati ricomprendendo tutte le questioni di politica estera di interesse generale.

La Cooperazione Politica Europea era però insufficiente per costruire una risposta unitaria della Comunità rispetto alle questioni internazionali rilevanti. Questo deficit era riconducibile innanzitutto all'assenza di disposizioni comunitarie vincolanti per gli Stati europei in materia di politica estera e sicurezza comune. In altre parole, il diritto europeo non prevedeva ancora un istituto che si occupasse di affari internazionali e che, quindi, potesse compattare i paesi membri verso un unico indirizzo politico e far affermare l'UE sulla scena internazionale. Si dovette aspettare fino agli anni Novanta, con il Trattato di Maastricht, affinché la politica estera diventasse una colonna portante dell'edificio comunitario.

1.1 Il trattato di Maastricht

Il Trattato di Maastricht del 1992 (Trattato sull'Unione Europea – TUE) segnò una svolta storica. Entrato in vigore il 1° novembre 1993, il TUE delineò un nuovo modello comunitario fondato su tre pilastri: le tre comunità europee (CECA, CEEA, CEE)³, la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la giustizia e gli affari interni (CIGAI).

Il primo pilastro ha un carattere “sopranazionale”, nel senso che operano direttamente le istituzioni e le fonti europee. Gli altri due ⁴, invece, rimangono regolati dal metodo intergovernativo che lascia molta più libertà decisionale agli stati membri.

Questa divergenza nella natura giuridica dei pilastri era dettata dalla difficoltà nell'armonizzare alcune politiche cruciali e gelosamente custodite a livello nazionale, come la politica estera e

³ Le comunità vennero già unite nel 1967 con il Trattato di Bruxelles, detto anche “trattato di fusione”, che istituì un Consiglio unico e una Commissione unica.

⁴ PESC e GAI

di sicurezza. I Paesi membri, all'epoca, erano molto più restii a cedere fette di sovranità in tale ambito, mentre oggi, nonostante la PESC non sia una competenza esclusiva dell'UE, la propensione a dare una risposta comune rispetto a questioni di carattere internazionale è molto aumentata, come ha dimostrato la guerra russo-ucraina.

Con il Trattato sull'Unione Europea venne definita e formalizzata la PESC, sancendo un cambiamento nella concezione e nelle procedure della politica estera e di sicurezza comune. Mentre in precedenza le questioni di sicurezza e politica estera erano trattate solo attraverso accordi tra gli Stati membri dell'Unione Europea, dopo il 1993 venne definita una vera e propria base istituzionale, aprendo lo spazio per un'ipotetica futura "Politica di Difesa Comune" (PESD).

Il Trattato di Maastricht disciplina la politica estera e di difesa comune nel Titolo V, che sostituisce le disposizioni dell'Atto Unico Europeo⁵ contenute nel titolo III e normate dall'articolo 30.

All'interno del Trattato la PESC viene menzionata nell'articolo 3 (ex art.2 TUE) in cui si delineano gli obiettivi che l'Unione si pone. Nello specifico, l'art. 3.4 afferma che *"nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite"*.

Da quanto enunciato nel comma 4 si evincono due grandi priorità: l'enfasi sull'esportazione dei valori liberali dell'Unione nei rapporti esterni, valori ai quali l'azione esterna dell'UE si deve conformare; la corrispondenza ai principi contenuti nella Carta delle Nazioni Unite (1945). Quanto affermato viene ripreso dall'art. 21.1, che apre il titolo V del Trattato contenente le "disposizioni generali sull'azione esterna dell'unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune" finalizzate appunto a regolare la PESC.

Il Titolo V, inoltre, costituisce di per sé un pilastro dell'Unione Europea, in quanto introduce una novità e un elemento di difformità rispetto alle procedure di lavoro. Le politiche della PESC e della CIGAI sono infatti di carattere intergovernativo, a differenza di quelle di tradizionale ambito comunitario come il mercato interno e la politica commerciale. Questa diversità è particolarmente evidente nel processo decisionale della PESC, che comporta il consenso degli

⁵ 1987

Stati membri e un ruolo marginale degli organismi comunitari (Commissione, Parlamento, Corte di Giustizia), mentre nella tradizionale area comunitaria è richiesto il voto a maggioranza. I ruoli subordinati attribuiti nell'ambito della PESC agli organismi comunitari segnano una grande differenza rispetto ai meccanismi e agli equilibri generali delle istituzioni europee. Al fine di favorire un funzionamento equilibrato tra le due modalità decisionali, quella comunitaria e quella intergovernativa, l'articolo 3 (ex articolo C) prevede che "*L'Unione assicura (...) la coerenza globale della sua azione esterna nell'ambito delle politiche in materia di relazioni esterne, di sicurezza, di economia e di sviluppo. Il Consiglio e la Commissione hanno la responsabilità di garantire tale coerenza. Essi provvedono, nell'ambito delle rispettive competenze, ad attuare dette politiche*".

Sia al Consiglio che alla Commissione viene quindi affidato il compito di vigilare sull'uniformità dell'azione esterna dell'Unione. La PESC, infatti, nonostante fosse disegnata soprattutto come un ambito intergovernativo, prevedeva dei meccanismi a maggioranza qualificata come l'astensione costruttiva⁶. Nonostante la volontà di coniugare il carattere confederale con quello federale⁷, soprattutto in ambito PESC le disposizioni sopranazionali vennero però spesso aggirate dagli Stati membri, che prediligevano un metodo intergovernativo che poteva meglio preservare le loro singole sfere di influenza.

La questione delle sanzioni economiche⁸ è un chiaro esempio di questa prevaricazione del metodo intergovernativo. De iure, la procedura comunitaria prevedeva che l'input partisse dalla Commissione⁹ e che poi la proposta venisse votata in Consiglio a maggioranza qualificata. De facto, le decisioni venivano adottate all'unanimità¹⁰, sintomo che forse la comunitarizzazione della politica estera era ancora prematura.

⁶ art.31 TUE (ex art. 23) comma 1. Le decisioni a norma del presente capo sono adottate dal Consiglio europeo e dal Consiglio che deliberano all'unanimità, salvo nei casi in cui il presente capo dispone diversamente. È esclusa l'adozione di atti legislativi. In caso di astensione dal voto, ciascun membro del Consiglio può motivare la propria astensione con una dichiarazione formale a norma del presente comma. In tal caso esso non è obbligato ad applicare la decisione, ma accetta che essa impegni l'Unione. In uno spirito di mutua solidarietà, lo Stato membro interessato si astiene da azioni che possano contrastare o impedire l'azione dell'Unione basata su tale decisione, e gli altri Stati membri rispettano la sua posizione. Qualora i membri del Consiglio che motivano in tal modo l'astensione rappresentino almeno un terzo degli Stati membri che totalizzano almeno un terzo della popolazione dell'Unione, la decisione non è adottata.

⁸ contenuta all'interno dell'art.228A del Trattato di Maastricht.

⁹ organo che detiene il potere di iniziativa

¹⁰BONVINCINI

Un altro aspetto che evidenziava l'incompletezza del trattato di Maastricht era rappresentato dall'assenza di un meccanismo di tutela dei diritti umani, nonostante la Corte di giustizia in materia di politica estera e di sicurezza avesse facoltà di giudizio¹¹.

In sintesi, le aspettative in merito alla politica estera comune rimasero largamente disattese. Il disegno giuridico dell'Unione Europea, soprattutto in materia di PESC, si era rivelato troppo vago, e quindi inadatto, per far fronte alla complessità del panorama internazionale in costante evoluzione¹². Per correggere queste lacune nel 1996 venne istituita una conferenza intergovernativa che puntò a definire una nuova struttura più efficace. I negoziati si conclusero con la firma da parte degli allora 15 Stati membri del Trattato di Amsterdam, che entrò in vigore il 1° maggio del 1999.

1.2 Il Trattato di Amsterdam

Il Trattato di Amsterdam ha apportato modifiche al Trattato sull'Unione Europea e ai Trattati costitutivi delle tre comunità europee (CECA, CEE e CEEA), ponendo fine al sistema a pilastri. Relativamente alla Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), è stato attuato un rafforzamento del suo carattere operativo attraverso strumenti più coerenti e un processo decisionale più efficace. In altre parole, è stato reso possibile utilizzare la votazione a maggioranza qualificata nei casi di "astensione costruttiva"¹³, le situazioni in cui un Paese membro è legittimato a scegliere di astenersi dal voto su una determinata questione senza però bloccarlo, come, invece, avverrebbe di norma in relazione al consenso richiesto per la politica estera e di sicurezza comune. Tale disposizione è contenuta nell'art. 31 del Trattato dell'Unione Europea (TUE) e prevede che lo Stato membro motivi la sua non partecipazione e che, nonostante abbia facoltà di non attuare la decisione comunitaria, la accetti come presa di posizione dell'Unione. Inoltre, nel caso in cui si verifichi un veto eccezionale da parte di uno Stato, sarà il Consiglio Europeo a pronunciarsi relativamente alla questione. Per quanto riguarda la Commissione Europea, invece, il Trattato prevede che essa rivesta un ruolo di rappresentanza e attuazione delle politiche.

L'esercizio del voto a maggioranza qualificata è previsto dal Titolo V del Trattato dell'Unione Europea (TUE) nei seguenti due casi: l'attuazione di una strategia comune stilata dal Consiglio

¹¹ articolo 40 TUE (ex articolo 47 del TUE) L'attuazione della politica estera e di sicurezza comune lascia impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione di cui agli articoli da 3 a 6 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. L'attuazione delle politiche previste in tali articoli lascia parimenti impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione a titolo del presente capo.

¹² Crollo del muro di Berlino e caduta dell'URSS

¹³ ex art.23 TUE

europeo e la scelta di decisioni attuative di azioni congiunte o di una posizione comune già adottata dal Consiglio.

Tuttavia, nel caso del voto a maggioranza qualificata è prevista per i Paesi membri una clausola di salvaguardia che consente loro di non far avanzare la votazione per questioni nazionali cruciali. Nel momento in cui si verificano tali istanze, una volta che uno Stato membro ha reso le sue giustificazioni, il Consiglio, votando a maggioranza qualificata, può chiedere di sottoporre la questione al Consiglio europeo che decide all'unanimità.

Un ulteriore nuovo strumento che il trattato di Amsterdam ha introdotto è la cosiddetta "strategia comune" che si applica specialmente nell'ambito della PESC. L'organo titolato ad utilizzarlo è il Consiglio europeo, a cui è attribuita la funzione di stabilire i principi e gli orientamenti generali della Politica estera europea nei "*settori in cui gli Stati membri hanno importanti interessi in comune*"¹⁴. Le strategie comuni, inoltre, vengono adoperate per stabilire gli obiettivi rispettivi dell'Unione e dei Paesi membri, oltre alle tempistiche e le risorse che ognuna deve mettere a disposizione¹⁵. Tale strumento svolge essenzialmente un ruolo di promozione e coordinamento delle politiche adottate dall'Unione Europea nell'ambito della sua azione esterna. Come già accennato, il Consiglio europeo ha poi il compito di emanarle. Il Consiglio, invece, detiene il potere d'iniziativa e l'obbligo di attuarle, in particolare adottando misure e posizioni comuni¹⁶. Il fine della strategia comune non è puramente di fissare un indirizzo politico generale, bensì anche di assumere decisioni vincolanti per il Consiglio. Quest'ultimo detiene al riguardo un margine discrezionale nella scelta degli atti esecutivi delle strategie comuni. L'articolo 23 del TUE, infatti, dispone che il Consiglio, in eccezione alla procedura con voto all'unanimità, può votare a maggioranza qualificata "quando adotta azioni comuni, posizioni comuni o quando adotta decisioni sulla base di una strategia comune". Un'ulteriore innovazione introdotta con il Trattato di Amsterdam è rappresentata dal Segretario generale del Consiglio per la Politica Estera e di Sicurezza Comune. Un ruolo decisivo nell'elaborazione di questa figura cruciale nel quadro istituzionale comunitario è stato giocato da alcuni commissari europei che si sono impegnati nei momenti più critici del conflitto jugoslavo¹⁷.

¹⁴ articolo 13, paragrafo 2, TUE

¹⁵ articolo 13, paragrafo 2, TUE

¹⁶ articolo 13, paragrafo 3, TUE

¹⁷ 31 Basti ricordare, a questo proposito, le iniziative del Commissario europeo responsabile per l'aiuto umanitario d'emergenza (Echo) Emma Bonino; P. BILANCIA, Possibili sviluppi della Politica Estera e di Sicurezza Comune dopo il Trattato di Lisbona, in Astrid Rassegna, n. 108 (2/2009), in www.astrid-online.it.

Questa nuova figura è menzionata nell'articolo 24.1 del Trattato sull'Unione Europea (TUE) in cui si prevede che *“la politica estera e di sicurezza comune è messa in atto dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e dagli Stati membri in conformità dei trattati”*. Inoltre, il nuovo articolo 26¹⁸ del TUE prevede l'istituzione di questo nuovo ufficio che deve garantire *“l'unità, la coerenza e l'efficacia dell'azione dell'Unione”*. Al Segretario Generale del Consiglio verrà in seguito assegnato il ruolo di Alto Rappresentante della PESC¹⁹, un nuovo organo individuale con il compito di coadiuvare il Consiglio nella politica estera e di sicurezza comune, formulando, elaborando e attuando le scelte politiche. Il primo a rivestire tale incarico fu Javier Solana dal 1999 al 2009, anno in cui entrò in vigore il trattato di Lisbona. Questa sovrapposizione di cariche è indice del fatto che si stava alimentando la consapevolezza che la politica estera, ai fini della sua efficacia, dovesse essere incorporata in modo più organico all'interno apparato comunitario.

La nascita di questa nuova carica comporta una nuova suddivisione dei compiti all'interno del Consiglio, con l'amministrazione del Segretariato delegata di fatto al Vicesegretario Generale. Il Consiglio, tuttavia, ha mantenuto la facoltà, nei casi in cui lo ritenga necessario, di nominare inviati speciali competenti ad occuparsi di questioni specifiche, come nel caso dell'ex Jugoslavia.

Sotto il profilo strutturale, il Trattato di Amsterdam ha apportato un'altra novità: la Cellula di programmazione politica e di tempestivo allarme. Questa struttura è nata come risposta alla debole azione comunitaria in politica estera, derivante dall'assenza di coordinamento dell'azione dei singoli Stati membri in risposta alle questioni emergenti sullo scacchiere internazionale. Un'assenza che non ha indebolito solo l'Unione, ma anche i singoli Paesi membri. Per questo motivo, durante le trattative del Trattato di Amsterdam, venne posta l'esigenza di creare nell'ambito del Segretariato generale del Consiglio una *“Cellula di programmazione politica e di tempestivo allarme”*. La cellula, posta sotto la responsabilità dell'Alto Rappresentante, svolge i compiti di sorveglianza e analisi degli sviluppi nei settori che rientrano nella PESC, di valutazione degli interessi dell'Unione nel campo della PESC e di individuazione di settori di eventuale futuro intervento; di individuazione in tempo utile di eventi, potenziali crisi politiche o situazioni che potrebbero avere conseguenze significative per la PESC; di redazione, a richiesta del Consiglio o della presidenza, oppure di propria iniziativa,

¹⁸ ex articolo J.16

¹⁹. Art. J.8 del trattato sull'Unione europea nella formulazione introdotta dal trattato di Amsterdam. Cfr. l'art. 26 tue pre-Lisbona.

di documenti contenenti opzioni politiche motivate ai fini della definizione di politiche in sede di Consiglio.

1.3 Il Trattato di Lisbona

Il 19 ottobre 2007 è stato approvato il testo del Trattato di Lisbona che è entrato in vigore il 1° dicembre 2009 apportando alcune modifiche significative anche nell'ambito della politica estera dell'Unione Europea.

Il Trattato di Lisbona modifica sia del trattato sull'Unione Europea (TUE)²⁰ sia il Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (TCE), firmato il 25 marzo 1957. Una delle maggiori modifiche apportate dal Trattato di Lisbona è sicuramente l'abbandono del modello istituzione "a pilastri" istituito nel 1992. In questo modo, sicuramente viene meno l'inefficiente autogestione della PESC già discussa precedentemente. Il trattato di Lisbona, infatti, punta a "rafforzare l'efficienza e la legittimità democratica dell'Unione allargata"²¹, nonché la coerenza della sua azione esterna".²² Relativamente alla "azione esterna" è utile ricordare che il Trattato di Lisbona, conferendo all'Unione personalità giuridica²³ le ha attribuito la facoltà di stipulare accordi internazionali aprendo la possibilità a una maggiore armonizzazione in politica estera. Infatti, questa nuova competenza permetteva all'UE di imporsi di più sugli Stati rispetto a modello meramente intergovernativo. È possibile, dunque, considerarlo come un progresso nel processo di integrazione europea²⁴.

In altre parole, l'UE può negoziare e ratificare trattati internazionali e aderire ad organizzazioni e convenzioni internazionali, come per esempio la "Convenzione europea dei diritti dell'uomo" (1950). Grazie a questa scelta l'UE ha potuto fare il suo ingresso presso le Nazioni Unite. Nonostante ciò, anche questo nuovo testo non è esente dalle stesse ambiguità già presenti nel trattato antecedente. L'impatto di gran parte di queste innovazioni è di carattere simbolico più che operativo, ma è anche opportuno ricordare che esse rispondono al bisogno di costruire una maggiore unitarietà attorno al ruolo dell'Unione europea nelle dinamiche internazionali. Questa istanza emerge anche dall'approccio più ampio ed inclusivo proposto dal Trattato che tuttavia,

²⁰ Istituito dal trattato di Maastricht nel 1992

²¹ L'UE nel 2007 contava 27 paesi membri. Nuove istanze internazionali politico-economiche e una maggiore eterogeneità nella sua composizione richiedevano degli strumenti giuridici nuovi e aggiornati alle nuove esigenze.

²² Il T. di Lisbona venne firmato il 13 Dicembre 2007 ed entrò in vigore il 1° dicembre 2009

²³ Art. 47 TUE

²⁴ M. Cremona, *Defining Competence in EU External Relations: Lessons from the Treaty Reform Process*, in AA.VV. (A. DASHWOOD – M. MARESCAU Eds.), *Law and Practice of Eu External Relations*, 38 ss

può apparire confuso già nella denominazione del titolo V, “Disposizioni generali sull’azione esterna dell’Unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune” da cui si evince un’astrattezza nella base giuridica dell’azione esterna dell’UE²⁵. Ai fini dell’elaborato, può essere utile soffermarsi sul rapporto oscillatorio tra la competenza nazionale e sovranazionale. Nel titolo V TUE, si evince come parallelamente a un tentativo di “comunitarizzare” la PESC, rimanga comunque una tendenza a conservare l’autonomia delle istanze nazionali, motivo per cui è stata definita “un mezzo pilastro”²⁶ sussistente all’interno della struttura europea²⁷. Nello specifico all’interno dell’articolo 24.2 TUE si asserisce che “*Nel quadro dei principi e degli obiettivi dell’azione esterna, l’Unione conduce, stabilisce e attua una politica estera e di sicurezza comune fondata sullo sviluppo della reciproca solidarietà politica degli Stati membri, sull’individuazione delle questioni di interesse generale e sulla realizzazione di un livello sempre maggiore di convergenza delle azioni degli Stati membri*”, marcando un rapporto bilaterale tra Stati membri e Unione Europea volto a una crescente “convergenza”. Tuttavia, l’articolo risulta ancora piuttosto vago e nonostante emerga l’intenzione di limitare il carattere intergovernativo, non vi sono chiari argini o disposizioni riguardo il raggio di azione comunitario.

La portata di questa norma va analizzata alla luce delle due dichiarazioni sulla PESC²⁸ allegate all’Atto finale del Trattato di Lisbona in cui vengono indicate le responsabilità e i poteri dei Paesi membri relativamente alla pianificazione e attuazione delle loro politiche estere, di sicurezza e di difesa.

L’Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza

Il Trattato di Lisbona ha introdotto importanti innovazioni anche sul piano della struttura istituzionale. Tra queste è opportuno annoverare l’istituzione di un Presidente stabile del Consiglio europeo e di un Alto Rappresentante (AR) per gli affari esteri e la politica di

²⁵ Questa base giuridica, infatti, viene specificata nel TFUE all’interno del Parte V e, più specificamente, titolo I (dispos. Generali), titolo II (politica commerciale comune), titolo III (cooperazione con i paesi terzi e aiuto umanitario), titolo IV (misure restrittive), titolo V (accordi internazionali), titolo VI (relazioni dell’Unione con le organizzazioni internazionali e i paesi terzi e delegazioni dell’unione), titolo VII (clausola di solidarietà).

²⁶ R. BARATTA, Le principali novità del Trattato di Lisbona, in *Dir. Un. eur.*, 2008, 58. Cfr. anche P. CRAIG, *The Treaty of Lisbon: Process, Architecture and Substance*, in *Eur. Law Review*, 2008, 142

²⁷ GIANFRANCESCO (2011:11)

²⁸ Dichiarazione 13 e 14 allegate al trattato

sicurezza, che riveste anche il ruolo di Vicepresidente (VP) della Commissione Europea, coadiuvato da un Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE).

Il Consiglio europeo elegge il Presidente del Consiglio europeo con una maggioranza qualificata per un mandato di due anni e mezzo. La carica del Presidente è rinnovabile solo una volta ed è stato creato al fine di garantire una linearità nell'azione esterna dell'UE. Attualmente, il Presidente del Consiglio europeo in carica è il belga Charles Michel, che ha iniziato il suo primo mandato il 1° dicembre 2019. La norma del Trattato sembra porre maggior enfasi sul suo ruolo di "Chairman" del Consiglio europeo piuttosto che su quello di "Presidente" dell'Unione. In particolare, secondo il Trattato, il Presidente è responsabile della presidenza e della gestione dei lavori del Consiglio europeo, garantisce la preparazione e la continuità delle operazioni del Consiglio europeo in collaborazione con il presidente della Commissione, si impegna per facilitare la coesione e il consenso all'interno del Consiglio europeo e presenta al Parlamento europeo una relazione dopo ogni riunione del Consiglio europeo²⁹.

Il ruolo del Presidente appare particolarmente rilevante con la cancellazione della presidenza a rotazione dell'Unione, che era stata assegnata ad uno Stato membro ogni sei mesi prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Dopo l'introduzione del Trattato, si è assistito ad una vasta interpretazione delle competenze residue della presidenza di turno dell'Unione, come dimostra il ruolo attivo svolto dai governi spagnolo e belga su tematiche come la rappresentanza dell'Unione europea presso le Nazioni Unite e la cooperazione europea in materia di sicurezza e difesa. Solo quando l'Ungheria ha assunto la presidenza di turno è stato possibile comprendere appieno la portata di questa innovazione, con la sostituzione dei presidenti di turno del Comitato politico e di sicurezza (COPS) e della maggioranza dei gruppi di lavoro nel settore PESC/PSDC con il personale del SEAE. Mentre la presidenza a rotazione è stata abolita per il Consiglio europeo e per il Consiglio Affari esteri (CAE), altre formazioni del Consiglio dell'Unione europea e il Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER) sono ancora supervisionate da delegati dei Paesi Membri a turnazione semestrale. Tuttavia, il Presidente del Consiglio europeo ha un ruolo centrale nella rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, condiviso con il Presidente della Commissione europea. Inoltre, il Trattato delinea una ripartizione delle responsabilità tra il Presidente del Consiglio europeo e l'Alto

²⁹ 6. Il presidente del Consiglio europeo: a) presiede e anima i lavori del Consiglio europeo; b) assicura la preparazione e la continuità dei lavori del Consiglio europeo, in cooperazione con il presidente della Commissione e in base ai lavori del Consiglio «Affari generali»; c) si adopera per facilitare la coesione e il consenso in seno al Consiglio europeo; d) presenta al Parlamento europeo una relazione dopo ciascuna delle riunioni del Consiglio europeo (art.15.6 TUE).

Rappresentante, il quale 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”³⁰. Per quanto riguarda in particolare il settore PESC/PSDC, “l'AR guida la politica estera e di sicurezza comune, contribuisce con le sue proposte all'elaborazione di detta politica e la attua in qualità di mandatario del Consiglio”³¹. Le decisioni relative alla Politica di sicurezza e di difesa comune, comprese quelle inerenti all'avvio di una missione, sono adottate dal Consiglio che delibera all'unanimità su proposta dell'Alto Rappresentante o su iniziativa di uno Stato membro³². È utile sottolineare che spetta al CAE, su proposta congiunta dell'Alto Rappresentante, adottare sanzioni³³ e misure per far fronte a delle crisi “ricorrendo a mezzi civili e militari”³⁴. L'AR, dunque, condivide il potere di iniziativa con gli Stati Membri nell'ambito della PSDC.

Il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE)

Il Trattato di Lisbona stabilisce che l'Alto Rappresentante sia affiancato da un Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) nell'esercizio delle sue funzioni. L'organizzazione e il funzionamento di quest'ultima vengono sanciti da una decisione del Consiglio, che delibera su proposta dell'Alto Rappresentante, previa consultazione del Parlamento europeo e previa approvazione della Commissione³⁵.

Il SEAE è stato creato con una decisione del Consiglio dei ministri il 26 luglio 2010 ed è diventato formalmente operativo dal 1° gennaio 2011, con la ricollocazione di 1.643 funzionari dalla Commissione e dal Segretariato Generale del Consiglio.

Il Servizio mira a integrare almeno tre distinte componenti: quella sovranazionale proveniente dalla Direzione Generale per le Relazioni Esterne (DG RELEX) e per lo Sviluppo (DG DEVELOPMENT) della Commissione europea, che è predominante all'interno del Servizio; quella proveniente dalla Policy Unit e dalle strutture di gestione delle crisi della Direzione Generale e del Segretariato del Consiglio; le culture diplomatiche di ogni Paese membro³⁶. Il

³⁰ articolo 27.2 TUE

³¹ articolo 27.2 TUE

³² articolo 42.4 TUE

³³ articolo 215 TFUE

³⁴ Articolo 42.4 TUE

³⁵ articolo 27.3 TUE

³⁶ M. Lefebvre and C. Hillion (2010) The European External Action Service: towards a common diplomacy? European Policy Analysis, Swedish Institute for European Policy Studies, June, Issue 2010.

quadro istituzionale emerso in seguito all'attuazione del Trattato di Lisbona non è stato lineare e la struttura organizzativa del Servizio Europeo per l'Azione Esterna ha subito oltre dieci modifiche dal gennaio 2011. Questa situazione può essere attribuita all'assenza di orientamenti chiari nel Trattato di Lisbona riguardo la nuova istituzione, ma va anche esaminato contestualizzandolo nell'ottica dei progressi che hanno caratterizzato la cooperazione europea in materia di politica estera, dalla Cooperazione politica europea alla PESC.

Al vertice del Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE) è posto l'Alto Rappresentante dell'Unione. L'Alto Rappresentante non dispone di un vice; in caso di sua assenza, è sostituito da un altro membro della Commissione Europea o dal ministro degli affari esteri del Paese che detiene la presidenza semestrale del Consiglio dell'Unione.

Nella gestione del Servizio e nelle questioni organizzative l'AR è assistito da un segretario generale esecutivo e da due vicesegretari generali.

Il Servizio per l'azione esterna è composto da sei dipartimenti. Cinque sono raggruppati, in riferimento alla loro geografia, gli uffici dedicati a tutti gli Stati e a tutte le principali organizzazioni regionali, vale a dire, Africa, Asia, Americhe, Medio Oriente e Nordafrica, Russia, Europa orientale e Balcani occidentali. Un sesto dipartimento è dedicato agli affari globali e multilaterali e si occupa delle organizzazioni internazionali, dei diritti umani e della pace. Gli altri uffici del SEAE sono responsabili di altre funzioni, tra cui la sicurezza, programmazione strategica, affari legali, relazioni interistituzionali, informazione e *data privacy*. Al SEAE sono collegati anche l'Agenzia europea per la difesa e il *Joint Situation Centre*, responsabile della cooperazione in campo di intelligence.

A partire dal 2017, congiuntamente all'Agenzia Europea per la Difesa, assume anche la carica di segretario della Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO) nel settore difesa, cui prenderanno parte 25 dei 28 Stati membri dell'Unione europea. Mantenere una comunicazione regolare tra SEAE e Stati, nonché tra le Delegazioni UE e quelle dei Paesi, è uno degli aspetti cruciali per evitare di avere “ventisette più una” diplomazie al servizio dell'UE³⁷.

La Commissione europea

Tradizionalmente, la Commissione e il Parlamento europeo hanno avuto una funzione marginale nella formulazione della Politica estera e di sicurezza comune, che è sempre stata principalmente governata dagli Stati membri e dal Consiglio. Con l'avvento del Servizio

³⁷ lai.it

europeo per l'azione esterna, molte delle competenze della Commissione sono state integrate nel nuovo organo, come dimostra il trasferimento quasi completo della Direzione generale per le Relazioni esterne (DG RELEX) nel nuovo Servizio, come previsto dal Trattato di Lisbona. Tuttavia, non tutte le competenze sono state trasferite, in quanto la Commissione continua a gestire alcune politiche esterne da sola, come quelle legate allo sviluppo, all'allargamento, al commercio e all'assistenza umanitaria. In altri casi, invece, la Commissione collabora con il SEAE nella gestione di politiche esterne, come ad esempio la Politica europea di vicinato (PEV).

In aggiunta, la Commissione europea continua a svolgere un ruolo significativo nella gestione degli aspetti esterni delle politiche interne, come l'ambiente e l'energia.

In tutti questi casi, l'interrogativo chiave riguarda la capacità della Commissione e del SEAE di collaborare efficacemente e creare sinergie. In caso contrario, il conseguimento della coerenza orizzontale, ovvero il coordinamento tra le diverse articolazioni interne delle istituzioni e degli organi dell'Unione europea nell'azione esterna, sarebbe messo in pericolo. Ciò potrebbe portare alla sostituzione della dicotomia tra la Commissione e il Consiglio, tipica del periodo precedente al Trattato di Lisbona, con una nuova dicotomia tra la Commissione e il SEAE.

Il ruolo di garante della coerenza tra Commissione e SEAE e tra le varie articolazioni della Commissione con rilevanza esterna è affidato all'Alto Rappresentante, in quanto Vicepresidente della Commissione. Questa figura è responsabile del coordinamento delle relazioni esterne della Commissione. Inoltre, tranne che per il settore della Politica Estera e di Sicurezza Comune e per altri casi espressamente previsti dal Trattato, la Commissione è tenuta ad assicurare la rappresentanza esterna dell'UE ai sensi dell'articolo 17 del Trattato sull'Unione Europea. In sostanza, spetta ai servizi della Commissione rappresentare l'Unione Europea nelle questioni esterne di loro competenza, come il commercio e lo sviluppo, ma anche in settori che riguardano le politiche interne come l'ambiente, l'energia, l'immigrazione e i trasporti. Al livello politico, il Commissario responsabile della materia si occuperà della rappresentanza. La situazione si complica quando la questione ricade in parte sotto la PESC e in parte sotto altre politiche, come ad esempio i cambiamenti climatici. Sebbene l'Alto Rappresentante, che ha la responsabilità della rappresentanza della PESC, sia anche Vicepresidente della Commissione, questo non sempre agevola la situazione. Inoltre, la rappresentanza dell'UE in questi ambiti può essere affidata al Presidente del Consiglio europeo o al Presidente della Commissione, a seconda della questione in oggetto. In alcuni incontri al vertice, che spesso trattano questioni multilaterali, l'Unione Europea è rappresentata da entrambi i presidenti.

Il Parlamento europeo

Sebbene il Parlamento europeo abbia sempre svolto un ruolo marginale nella politica estera, i suoi poteri informativi e consultivi sono stati recentemente rafforzati grazie alla negoziazione efficace con altre istituzioni, come evidenziato dall'attuazione del Trattato di Lisbona. Inoltre, sebbene alcune nuove disposizioni non riguardino esplicitamente la Politica estera, di sicurezza e difesa, esse hanno comunque contribuito ad accrescere il potere internazionale del Parlamento UE. Ad esempio, l'articolo 21 TUE prevede un obbligo di consultazione alla Presidenza semestrale, e l'entrata in vigore del Trattato ha reso ancora più evidente la necessità di un controllo del Parlamento sulla nuova figura istituzionale dell'Alto Rappresentante/Vicepresidente della Commissione (AR/VP). Infatti, il nuovo AR/VP, così come gli altri membri della Commissione, è soggetto ad un voto di assenso da parte del Parlamento europeo e ogni candidato Commissario viene audito dalla competente commissione parlamentare prima dell'approvazione della Commissione stessa. Nonostante le disposizioni dei Trattati, è importante sottolineare l'aumento dei poteri di controllo del Parlamento europeo sulla politica estera, di sicurezza e difesa, ottenuti attraverso i negoziati con il Consiglio e l'Alto Rappresentante per la creazione del SEAE. La Dichiarazione sulla responsabilità democratica ribadisce anche la completa attuazione della nuova procedura di bilancio PESC inserita dal Trattato di Lisbona. Tale procedura deve distinguersi per la massima trasparenza nell'accertamento delle spese connesse alle principali missioni PSDC³⁸. Inoltre, l'articolo 218.6 del TFUE modifica il Trattato di Lisbona per richiedere l'approvazione preventiva del Parlamento europeo per i trattati internazionali riguardanti le materie per le quali è prevista la procedura legislativa ordinaria a livello interno. Grazie alla suddetta disposizione, il Parlamento ha avuto il potere di respingere un Accordo denominato "SWIFT" tra l'Unione europea e gli Stati Uniti, che permetteva il trasferimento dei dati bancari dei cittadini europei verso le autorità americane per fini antiterroristici. Il Parlamento ha giudicato che l'Accordo non rispettasse la tutela della privacy dei cittadini europei e pertanto ha ottenuto un nuovo testo con maggiori garanzie, che è entrato in vigore il 1° agosto 2010. Inoltre, ai sensi dell'articolo 218.10 TFUE, il Parlamento deve essere informato su tutti gli accordi internazionali in tutte le fasi della procedura. Per garantire l'efficacia di questa disposizione, il Parlamento Europeo si è adoperato

³⁸ Michele Comelli e Nicoletta Pirozzi, *La Politica estera dell'Unione europea dopo Lisbona* - Iai.it

per delinearla nel nuovo accordo-quadro stipulato con la Commissione, firmato nel 2017. Nello specifico, il nuovo accordo prevede che:

- 1) il Parlamento europeo dev'essere pienamente ed immediatamente informato in tutte le fasi della procedura, comprese quella relativa alla definizione delle direttive del negoziato e i suoi commenti devono essere tenuti debitamente in conto da parte della Commissione nelle varie fasi del negoziato. Questa deve spiegare se e come le richieste del Parlamento siano state incorporate nei testi durante i negoziati. Qualora non vengano accettate, spetta alla Commissione fornire le ragioni³⁹;
- 2) al Parlamento europeo dev'essere consentito l'accesso a tutti i documenti, compresi quelli negoziali;
- 3) quando la Commissione prende le veci dell'Unione durante le conferenze internazionali, essa favorisce l'inclusione di una delegazione di deputati del Parlamento, con il ruolo di osservatori, alle delegazioni dell'Unione. Questo consente di fornire al Parlamento aggiornamenti tempestivi sull'andamento della conferenza⁴⁰.

Naturalmente, queste norme si riferiscono alle relazioni tra il Parlamento e la Commissione. Tuttavia, il Consiglio non ha reagito positivamente al testo finale dell'accordo istituzionale tra Parlamento e Commissione e ha annunciato di voler portare all'attenzione della Corte di Giustizia tutti gli atti adottati in base all'accordo istituzionale quadro che vengono considerati contrari ai propri interessi.

Capitolo 2

La guerra russo-ucraina, un possibile punto di svolta nella concezione della PESC

2.1 lo scoppio della guerra russo-ucraina

³⁹Articolo 24 TUE

⁴⁰ Articolo 25 TFUE.

Il 24 febbraio 2022 la Federazione Russa ha invaso l'Ucraina con la scusa di dover “denazificare il Paese”. La cosiddetta “operazione militare speciale” avviata dal Cremlino ha provocato un gravissimo inasprimento delle tensioni che erano seguite all'occupazione russa della Crimea nel 2014. L'Europa non era teatro di guerra da decenni e lo scoppio improvviso del conflitto in Ucraina ha colto i capi di stato e di governo impreparati, sconvolgendo molti equilibri regionali e internazionali. Il primo effetto è stata la paralisi del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, poiché la Russia - uno dei cinque membri permanenti titolari di diritto il veto - ha bloccato la risoluzione della condanna presentata il 25 febbraio 2022⁴¹. Il Consiglio di Sicurezza, in seguito, ha convocato una sessione speciale dell'Assemblea Generale per discutere e condannare l'aggressione russa. Il 2 marzo è stata adottata una risoluzione in seno all'Assemblea Generale che, oltre a deplorare l'aggressione russa e il coinvolgimento della Bielorussia, non ha riconosciuto le “neo repubbliche” di Donetsk e Lugansk e ha chiesto alla Russia il ritiro delle truppe illecitamente presenti sul territorio ucraino⁴².

La Russia ha, dunque, infranto uno dei più importanti principi su cui si fonda la Carta delle Nazioni Unite, il divieto dell'uso della forza armata⁴³, violando l'indipendenza dello stato ucraino. In questi casi il testo prevede che il Consiglio di Sicurezza “*accerti 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*”. Questa procedura, purtroppo, si è rivelata di problematica attuazione, poiché è bastato il veto di un paese membro permanente per portare le Nazioni Unite in una situazione di stallo. Nei giorni successivi, diversi Paesi hanno assunto autonomamente iniziative e la maggior parte degli attori occidentali, a partire dagli Stati Uniti e dall'Unione Europea, hanno adottato una serie di misure in risposta all'invasione.

2.2 Le misure di soccorso europee

L'Unione Europea ha deciso di sostenere l'Ucraina secondo tre direttrici: economica, militare e di protezione civile. Bruxelles, in particolare, ha offerto armi all'Ucraina e tale livello di coinvolgimento ha segnato un punto di svolta nella politica estera e di sicurezza comunitaria.

⁴¹ UN Doc. S/2022/155

⁴² UN Doc. A/ES-11/L.1

⁴³ art. 2, par. 4 della Carta delle Nazioni Unite

Questa decisione, apparentemente contraddittoria con il principio di ripudio della guerra, è lecita in quanto conforme all'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite, secondo cui *“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”*. Poiché il Consiglio di Sicurezza non era nelle condizioni di agire, è stato dunque possibile avvalersi del cosiddetto sistema di sicurezza collettivo, ossia di un insieme di misure strategiche ideato per prevenire o gestire minacce alla pace e alla sicurezza internazionale. Per questo motivo sono venuti meno i criteri classici del diritto al non intervento⁴⁴. Infatti, in seguito allo scoppio della guerra, quasi 30 paesi occidentali, tra cui l'Italia, si sono allineati per fornire armamenti e persino nazioni storicamente neutrali come la Svizzera hanno deciso di prendere posizione. Tale modalità di supporto, applicata nell'ambito europeo, è particolarmente di rilievo essendo senza precedenti, come conferma la dichiarazione della presidente della Commissione Europea, Ursula Von Der Leyen, assieme all'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Josep Borrell. I due vertici hanno affermato che *“per la prima volta, l'Unione europea finanzierà l'acquisto e la consegna di armi e altre attrezzature a uno Stato che è sotto attacco”*⁴⁵. Si tratta di un momento di svolta. Tale misura, eccezionale per la storia della politica estera e di sicurezza comunitaria, è nata per aiutare l'Ucraina a far fronte all'illecita aggressione russa e proteggere la sua integrità territoriale, il suo popolo e la sua indipendenza, che, secondo il diritto internazionale, dovrebbero essere inviolabili. La decisione PESC 2022/338, concernente la fornitura di materiale e piattaforme militari alle forze armate ucraine, è stata ufficialmente formalizzata il 28 febbraio 2022⁴⁶. La sua adozione quattro giorni dopo lo scoppio della guerra è indice della peculiarità di questa decisione.

Questa sopraggiunta accelerazione, da un lato, può creare perplessità circa eventuali abusi di potere, dall'altro, però dimostra la capacità delle istituzioni europee di rispondere in maniera unita e pronta ad una crisi internazionale così grave e inaspettata.

⁴⁴ Cfr. [Wolff Heintschel von Heinegg](#), *Neutrality in the war against Ukraine*; K. Ambos, *Will a state supplying weapons to Ukraine become a party to the conflict and thus be exposed to countermeasures?*

⁴⁵ <https://audiovisual.ec.europa.eu/en/video/I-219140>

⁴⁶ Decisione (PESC) 2022/338 relativa a una misura di assistenza nell'ambito dello strumento europeo per la pace per la fornitura alle forze armate ucraine di materiale e piattaforme militari concepiti per l'uso letale della forza, gazzetta ufficiale UE

Utile ai fini di questo elaborato è andare a esaminare tutti e tre i livelli dell'aiuto comunitario nei confronti dell'Ucraina. Partendo dall'ausilio militare, è opportuno approfondire la Decisione 2022/338⁴⁷ e le sue conseguenze legali.

Innanzitutto, bisogna contestualizzare la decisione tenendo in considerazione altre due Decisioni in materia di PESC. La prima, antecedente in quanto adottata il 2 dicembre 2021 dal Consiglio, ha istituito il cosiddetto “European Peace Facility”, Strumento Europeo per la Pace (SEP). Tale strumento era finalizzato a supportare l'esercito ucraino in tempi di crisi e di emergenza. Il finanziamento previsto era di 31 milioni di euro stanziati per spese in ambito medico, militare e di sicurezza informatica. Va, inoltre, sottolineato che misure simili sono state riservate ad altri paesi come la Georgia, la Moldavia e il Mali, preoccupati delle mire espansionistiche della Federazione Russa, in quanto soggetti anch'essi alle pressioni russe. La seconda decisione da menzionare è quella successiva alla decisione del 28 febbraio 2022⁴⁸ in cui è stata approvata una dotazione di 50 milioni di euro finalizzati a equipaggiare l'Ucraina. Il SEP è il fondo utilizzato per finanziare l'approvvigionamento ucraino di armi letali e dispositivi di protezione nell'attuale guerra⁴⁹. È stato pensato per coprire un lasso temporale 2021-2027 e il suo budget complessivo è di 5 miliardi e mezzo di euro, erogato dai Paesi membri.

Lo stanziamento delle risorse finanziarie è regolato dalle “*General guidelines and proposed priorities for assistance measures during the inception period*” (2021-2023)⁵⁰. Il fondo è ripartito nei seguenti due settori. Il primo si rifà agli articoli 42.4 e 43.2 TUE e finanzia le spese comuni associate alle missioni e alle operazioni di mantenimento della pace intraprese dall'UE. Il secondo riguarda il finanziamento delle azioni a sostegno di stati terzi o di organizzazioni universali e regionali con lo scopo rinvigorire le capacità militari, nonché di difesa⁵¹. Il SEP è affidato al Facility Committee che è diretto dal rappresentante in carica che presiede il Consiglio dell'Unione Europea.

È importante sottolineare che la Decisione presenta elementi di rottura rispetto al passato, come è stato ribadito dal discorso sopracitato della presidente Ursula Von Der Leyen. Un elemento di indubbia straordinarietà, nel senso etimologico del termine, è sicuramente riscontrabile nella celerità dei processi decisionali. L'adozione della Decisione quattro giorni dopo l'aggressione

⁴⁷ Decisione 2022/338 “relativa a una misura di assistenza nell'ambito dello strumento europeo per la pace per la fornitura alle forze armate ucraine di materiale e piattaforme militari concepiti per l'uso letale della forza”

⁴⁸ Decisione (PESC) 2022/339

⁴⁹ Ha sostituito altri fondi di finanziamento come “Athena Mechanism” e “African Peace Facility”

⁵⁰ Posizione comune del Consiglio 2008/944/PESC

⁵¹ articoli 28 e 30 TUE

russa⁵² è un'ulteriore dimostrazione della capacità dell'UE di far progredire rapidamente i suoi processi di integrazione e di *decision-making* per far fronte a circostanze eccezionali, ad esempio la pandemia, o la guerra russo-ucraina.

Il carattere distintivo della Decisione in esame è riconducibile, in secondo luogo, alla rilevante dotazione finanziaria erogata, che ammonta a 450 milioni di euro. Questa somma rappresenta una quota di poco inferiore al 10% della disponibilità totale del SEP per il periodo 2021-2027 e, se combinata con l'ulteriore stanziamento di 50 milioni di euro, azzerà il budget per l'anno in corso.

Un terzo elemento da considerare che mette in luce la dinamica inedita della PESC nell'ultimo anno è la combinazione tra l'ingente somma stanziata per l'acquisto di tali armi e il loro uso previsto per scopi militari. L'approvvigionamento in sé di materiali e piattaforme progettati per scopi letali è già accaduto in passato. Un fatto senza precedenti (e che agita timori più seri) è invece che queste forniture vadano a favore di uno Stato impegnato in un conflitto armato in corso con un altro Stato. Il fatto che la guerra fosse inattesa ha contribuito a produrre scalpore e turbamento e lo sconvolgimento emotivo è stato accresciuto dall'ubicazione del conflitto lungo il confine del continente europeo, un fattore che indubbiamente ha implicazioni di tipo economico-politiche, ma non strettamente giuridico.

Per quanto riguarda la fornitura di materiali, è possibile individuare tre categorie: le armi destinate ad attività di difesa (tipicamente missili anticarro o antiaereo) le armi destinate all'attacco (tipicamente i carri armati); le armi destinate ad entrambe le attività a seconda dei casi (le armi leggere come fucili, mitragliatori, ecc.)⁵³. La misura di assistenza avrà una durata di 24 mesi. Tuttavia, la fornitura è concessa solo se raggiunto un accordo specifico tra l'Alto Rappresentante e l'Ucraina per garantire il rispetto del diritto internazionale⁵⁴. Tale accordo è stato raggiunto con il Consiglio europeo del 12 dicembre 2022, che ha deciso di aumentare il limite finanziario del SEP di 2 miliardi di euro, con la possibilità di un incremento aggiuntivo in un momento successivo. L'aumento totale del massimale finanziario globale del SEP fino al 2027 è stato portato a 5,5 miliardi di EUR. Successivamente, il 13 marzo 2023, il Consiglio ha deciso di innalzare il massimale fino a 7,979 miliardi di euro, per soddisfare esigenze finanziarie integrative⁵⁵.

⁵² 24 febbraio 2022

⁵³ Cit. Michele Vellano, *La decisione dell'Unione europea di fornire alle forze armate ucraine armamenti concepiti per l'uso letale della forza e le relative implicazioni giuridiche*

⁵⁴ in particolare, per quanto riguarda i diritti umani e il diritto umanitario, in conformità con le disposizioni dell'articolo 62, paragrafo 2 della decisione 2021/509 che istituisce il SEP e le relative linee guida

⁵⁵ [DECISIONE \(PESC\) 2023/577 DEL CONSIGLIO del 13 marzo 2023](#)

Per quanto riguarda la conformità della Decisione al diritto internazionale e soprattutto dell'Unione Europea, nel preambolo vengono richiamati principalmente due articoli del Trattato sull'Unione Europea che formano la sua base giuridica: l'articolo 28 e l'articolo 41. Il primo⁵⁶ si riferisce al ruolo del Consiglio che, nelle situazioni che lo richiedano, è tenuto a adottare le misure necessarie e definirne *“gli obiettivi, la portata e i mezzi di cui l'Unione deve disporre, le condizioni di attuazione e, se necessario, la durata”*. A tal proposito, va detto che la disposizione del Consiglio deve incontrare dei limiti giuridici nella sua formulazione. Nello specifico, deve essere finalizzata a *“consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e i principi del diritto internazionale”* e deve *“preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'Atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi, compresi quelli relativi alle frontiere esterne”*⁵⁷. È possibile affermare, sulla base dell'articolo 21, che emerge una chiara volontà di creare un continuum con le norme internazionali nella tutela dei diritti e compare anche lo sguardo dell'Unione che rimane in allerta anche nei confronti dei territori extra-UE⁵⁸.

Il secondo articolo⁵⁹ a cui si fa riferimento nelle premesse della Decisione riguarda le spese per sovvenzionare tali operazioni dell'UE. Si prevede che questi costi non vadano a gravare sulle casse dell'Unione *“a meno che il Consiglio, deliberando all'unanimità, decida altrimenti.”* Le sovvenzioni rivolte all'Ucraina sono finanziate dal SEP, trovando fondamento nella Decisione (PESC) 2021/509⁶⁰. Per quanto riguarda la coerenza giuridica della Decisione, come sopra riportato è necessario menzionare l'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite sulla legittima difesa presentato come un diritto naturale, quindi, congenito e sacro. Questa inviolabilità è invece stata ignorata dalla federazione russa e, in questo modo, l'Ucraina è legittimata dalla carta a ricorrere all'uso della forza come mezzo di autotutela. È opportuno considerare però che tale istituto del diritto internazionale può rischiare di aprire la possibilità di appellarsi a un altro istituto tanto scongiurato dagli Stati europei: l'autodifesa collettiva. Questo principio prevede che gli Stati dell'Unione si impegnino a intervenire militarmente in caso di aggressione nei confronti di un Paese membro. I casi previsti dalla Carta in cui il ricorso alle armi è lecito sono

⁵⁶ Articolo 28.1. TUE *“Quando una situazione internazionale richiede un intervento operativo dell'Unione, il Consiglio adotta le decisioni necessarie. Esse definiscono gli obiettivi, la portata e i mezzi di cui l'Unione deve disporre, le condizioni di attuazione e, se necessario, la durata.”*

⁵⁷ Articolo 21.2 TUE lett. b e c

⁵⁸ L'Ucraina non è ancora membro dell'UE

⁵⁹ Articolo 41.2 TUE

⁶⁰ Decisione (PESC) 2021/509 del Consiglio del 22 marzo 2021 che istituisce uno strumento europeo per la pace e abroga la decisione (PESC) 2015/528

appunto un'offensiva armata subita e la stasi del Consiglio di sicurezza, che, come è stato già spiegato all'interno dell'elaborato, è riscontrabile anche nel caso della guerra russo ucraina a causa del veto della Russia. Questo principio è contenuto anche nel Trattato del Nord Atlantico (NATO)⁶¹ e nel Trattato sull'Unione Europea⁶². L'Unione non ha però mai espresso alcuna volontà di farsi coinvolgere direttamente in un conflitto armato. Dunque, Bruxelles, riconoscendo in questo caso solamente l'autotutela individuale, punta semplicemente a procurare i materiali alla parte lesa, l'Ucraina, oltre che punire la Russia. Detto questo, la posizione dell'Unione Europea - sempre più impegnata in questa guerra senza però farne parte - appare controversa e la sua estraneità nei confronti di un diretto coinvolgimento cammina su un filo sottile. Tale preoccupazione è inoltre alimentata oltre che da precedenti storici, anche dal fatto che una delle due parti belligeranti è una superpotenza nucleare.

L'articolo 6 della Decisione stabilisce che l'Alto Rappresentante deve controllare tempestivamente il rispetto degli obblighi dell'accordo. L'articolo 5 delinea ancora più nello specifico le modalità del transito degli aiuti, affermando che *“gli Stati membri consentono nel loro territorio, incluso lo spazio aereo, il transito di materiale militare, compreso il relativo personale”*.

2.3 Piano ausiliario per l'accoglienza profughi

L'Unione europea si è attivata a sostegno dell'Ucraina anche per l'accoglienza degli ucraini in fuga dalla guerra. Lo scoppio delle ostilità ha provocato l'esodo di civili più grande e più rapido dalla Seconda Guerra Mondiale: secondo i dati di UNHCR al 23 maggio 2023 il numero di profughi ucraini in Europa era pari a circa 8,3 milioni.

Gran parte dei profughi sono donne, bambini e anziani, perché in Ucraina è stata introdotta la legge marziale con il divieto di lasciare il Paese per gli uomini tra i 18 e i 60 anni⁶³. Questo flusso di rifugiati ha raggiunto una tale portata anche grazie alle indicazioni di semplificazione dei controlli alle frontiere comunicate dalla Commissione Europea il 2 marzo facendo

⁶¹ Articolo 5

⁶² Articolo 42.7 TUE “L'Unione può avvalersi di tali mezzi 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.”

⁶³ cfr. A. Di Pascale, *Volere è potere! L'attivazione della protezione temporanea per l'accoglienza dei profughi ucraini nell'Unione europea*

riferimento all'articolo 9 del codice di frontiera di Schengen. Un'ulteriore richiesta della commissione riguarda l'accesso dei profughi ucraini negli Stati membri⁶⁴.

L'enorme afflusso di profughi dall'Ucraina inevitabilmente ha posto grandi problemi di gestione e di copertura dei costi. Nonostante queste problematiche, l'Unione ha risposto in maniera inaspettatamente rapida, accompagnata da un larghissimo sostegno dell'opinione pubblica. Il 4 marzo 2022 il Consiglio dell'UE giustizia affari interni ha approvato, su proposta della Commissione europea, la decisione di esecuzione (UE) 2022/382 che rileva la presenza di un afflusso sostanziale di “sfollati” dall'Ucraina ⁶⁵.

Nella normativa dell'Unione, la “protezione temporanea”⁶⁶ - è “*la procedura di carattere eccezionale che garantisce, nei casi di afflusso massiccio o di imminente afflusso massiccio di sfollati provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione europea che non possono rientrare nel loro paese d'origine, una tutela immediata e temporanea alle persone sfollate, in particolare qualora vi sia anche il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso senza effetti pregiudizievoli per il suo corretto funzionamento, per gli interessi delle persone di cui trattasi e degli altri richiedenti protezione*”. L'obiettivo di questa disposizione è alleggerire la pressione sui sistemi di asilo degli Stati membri e consentire ai rifugiati di godere di diritti armonizzati in tutta l'UE. Tra questi sono compresi il riconoscimento di titoli di soggiorno, la possibilità di esercitare qualsiasi attività di lavoro subordinato o autonomo, l'accesso ad un alloggio adeguato, l'assistenza sociale e le cure mediche, l'accesso al sistema educativo per le persone di età inferiore a 18 anni. Il periodo massimo per cui è concessa la protezione temporanea è fissato per un anno. Terminata la protezione temporanea, si applica la normativa vigente in materia di protezione e di stranieri negli Stati membri, che “*adottano i provvedimenti necessari per consentire il rimpatrio volontario delle persone per le quali la protezione temporanea sia in corso o sia giunta a termine*”⁶⁷, garantiscono che gli eventuali rimpatri forzati si svolgano nel rispetto della dignità umana, non procedono all'espulsione per chi è in cattive condizioni di salute e per le famiglie con minori che frequentano la scuola. Possono essere escluse dal beneficio della protezione temporanea le persone per le quali sussistano seri motivi per ritenere che abbiano commesso “*un crimine contro la pace, un*

⁶⁴ articolo 6, par. 5, lett. F, Codice frontiere Schengen

⁶⁵ ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE del Consiglio del 20 luglio 2001 e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea.

⁶⁶ disciplinata dalla direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001

⁶⁷ Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi

crimine di guerra o un crimine contro l'umanità”, “*un reato grave di natura non politica*”, “*atti contrari ai principi e alle finalità delle Nazioni Unite*”⁶⁸ e le persone che possono rappresentare un pericolo per la sicurezza dello Stato membro ospitante.

La procedura di protezione temporanea non era mai stata utilizzata in precedenza. Di fronte all'emergenza dei profughi dall'Ucraina, tutto l'iter decisionale si è concluso in soli cinque giorni. I motivi di questo significativo cambiamento di approccio sono vari, ma indubbiamente uno dei motivi principali che “avvantaggiano” gli sfollati ucraini è relazionato all'appartenenza al continente europeo. Il taglio netto delle tempistiche decisionali può essere attribuito più al fatto che il conflitto sia vicino ai confini dell'UE piuttosto che alla problematicità di condurre valutazioni individuali di milioni di domande di asilo in un breve lasso di tempo. È innegabilmente indicativo il fatto che su 8,3 milioni di sfollati, a 5,1 milioni⁶⁹ (il 62,3%) è stata concessa la protezione temporanea.

2.4 Le misure restrittive nei confronti della Russia

Un altro strumento di enorme rilievo nella reazione dell'Unione Europea sono le sanzioni economiche adottate nei confronti della Federazione russa che, per di più, non hanno precedenti per più ampi e coordinati applicati ad uno Stato di grandi dimensioni come la Russia⁷⁰.

Le sanzioni, note anche come “misure restrittive”⁷¹, sono uno strumento utilizzato in politica estera dall'Unione, previsto dall'articolo 29 del Trattato sull'Unione Europea. Il Consiglio, “*delibera a maggioranza qualificata su proposta congiunta dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione [...] e informa il Parlamento*”⁷² in merito all'adozione, il rinnovo o la cessazione di queste misure necessarie. Le sanzioni possono interrompere o ridurre “*relazioni economiche e finanziarie con uno o più paesi terzi*”⁷³, colpire “*persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali*”⁷⁴. Per quanto riguarda la loro attuazione, è necessario un apposito regolamento comunitario, ossia, un atto votato a maggioranza qualificata e immediatamente applicabile. Tale regolamento viene

⁶⁸ Decreto legislativo recante 286/1998 -Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni-

⁶⁹ I dati di UNHCR al 16 maggio 2023 contano 5.124.575 di sfollati ucraini registrati per la Protezione Temporanea

⁷⁰ cfr. Antonino Ali, *Dalle misure restrittive dell'Unione europea alla “guerra economica” nei confronti della Russia e della Bielorussia a seguito dell'invasione dell'Ucraina*

⁷¹ Titolo IV della parte «V – Azione esterna dell'Unione»

⁷² art.215 TFUE

⁷³ art. 125.1 TFUE

⁷⁴ art. 215.2 TFUE

adottato dal Consiglio contestualmente alla decisione di imporre sanzioni, in modo che entrambi abbiano effetto contemporaneamente.

Nei confronti della Federazione Russa sono state applicate principalmente due tipi di sanzioni: le sanzioni individuali e le sanzioni economiche.

Le prime sono indirizzate a persone fisiche o giuridiche e oltre a congelare dei beni, proibiscono a queste persone di entrare nei paesi membri dell'Unione. Le seconde, invece, intaccano dei settori che possono essere relativi a dei territori, come è successo nel caso dell'occupazione russa della Crimea nel 2014.

L'implementazione delle sanzioni è di competenza degli Stati membri e, per questo motivo, è un tema più spinoso⁷⁵. Inoltre, la portata senza precedenti delle misure restrittive imposte alla Federazione Russa rende il coordinamento tra il piano decisionale e quello esecutivo ancora più delicato.

Il 7 aprile 2022, in seguito alle decisioni del Consiglio ECOFIN tenutosi il 5 aprile, la Commissione ha pubblicato la lista delle autorità competenti⁷⁶ in ciascun Paese nell'attivazione delle sanzioni. I paesi membri hanno anche la possibilità di avvalersi dell'aiuto di organi comunitari per implementare le misure restrittive⁷⁷. La Commissione, in particolare la Direzione generale FISMA (Stabilità finanziaria e dei mercati dei capitali), ha la responsabilità di garantire un'adeguata attuazione a livello nazionale delle sanzioni. Sempre la Commissione, al fine di garantire un'esatta interpretazione delle misure sanzionatorie, fornisce regolarmente delle indicazioni sull'applicazione alle autorità competenti nazionali. Queste linee-guida sono particolarmente importanti al fine di dare una risposta coerente e, di conseguenza, efficace, dato che i temi economico-finanziari interessati hanno anche una notevole rilevanza politica.

Nel tentativo di rendere più efficace il sistema sanzionatorio, il Consiglio ha adottato il 28 novembre 2022 una decisione che aggiunge la violazione delle misure restrittive all'elenco dei "reati dell'UE" incluso nel trattato sul funzionamento dell'Unione (TFUE), ossia delle "*sfere di criminalità particolarmente gravi che presentano una dimensione transnazionale*". Tali reati consentono all'Unione di stabilire delle regole minime per la loro definizione ai sensi dei Trattati. Le regole sono contenute nella stessa direttiva che, al fine di facilitare la cooperazione

⁷⁵ carattere intergovernativo

⁷⁶ In Italia le figure di riferimento sono il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), il Comitato di Sicurezza Finanziaria, per il congelamento dei beni e le operazioni bancarie e finanziarie. Inoltre, è coinvolto il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) attraverso il Nucleo per le Autorizzazioni del Materiale d'armamento, responsabile dell'attuazione degli embarghi sui beni militari e *dual use*.

⁷⁷ l'agenzia Europol o la Procura europea e.g.

tra gli Stati membri, contiene anche norme per agevolare la confisca dei beni “congelati” e misure cautelari per bloccare i beni che potrebbero essere allontanati.

Per garantire il rispetto delle sanzioni, l'Unione sta affrontando la questione dei "passaporti e permessi di soggiorno d'oro" che vengono concessi in cambio di ingenti investimenti economici. Il 28 marzo 2022 la Commissione ha emesso una raccomandazione non vincolante, che esorta gli Stati ad aumentare il controllo di questi documenti e a ritirarli dai cittadini russi e bielorusi colpiti da sanzioni. Inoltre, la Commissione incoraggia gli Stati a sospendere il rilascio di nuovi documenti a queste persone. La Commissione è generalmente contraria ai "passaporti facili" e ha attivato procedure di infrazione ad essi relative.

L'Unione Europea dispone attualmente di oltre 40 regimi sanzionatori, oltre a quello imposto alla Federazione Russa e alla Bielorussia. Questi regimi variano in termini di portata e rilevanza, alcuni sono specifici per determinati paesi, mentre altri mirano ad affrontare questioni più ampie come il terrorismo, gli attacchi informatici e le violazioni dei diritti umani. Sebbene questi regimi non siano paragonabili a quello imposto alla Russia, sono comunque uno strumento importante per mantenere la pace e la sicurezza internazionali.

Già dopo l'invasione della Crimea erano state imposte alla Federazione Russa delle sanzioni; tuttavia, l'attuale aggressione armata non solo rappresenta un'evoluzione del conflitto, ma una vera e propria escalation sfociata in una guerra a tutti gli effetti. L'Unione, per questo motivo, ha deciso di punire l'azione illecita russa indirizzandole ulteriori misure restrittive.

Tali misure sono state adottate in seno al G7, sulla base dell'art. 215, con i regolamenti (UE) 269/2014 e 833/2014 del Consiglio, che richiamano a loro volta le decisioni (PESC) 2014/145 e 2014/512 rispettivamente del 17 marzo 2014 e del 31 luglio 2014.

Il primo pacchetto di sanzioni (23 febbraio 2022)

Il primo "pacchetto sanzioni" dell'UE, adottato il 23 febbraio 2022, è stato una risposta al riconoscimento delle repubbliche separatiste di Donetsk e Luhansk e all'aggressione all'Ucraina. Le misure sanzionatorie hanno riguardato il blocco del commercio e degli investimenti con queste regioni, in settori come infrastrutture, trasporti, telecomunicazioni ed energia. Sono state imposte anche sanzioni finanziarie, vietando le transazioni su nuovi titoli e strumenti finanziari per la Federazione Russa, il governo russo, la Banca Centrale Russa e le entità controllate. La lista delle sanzioni individuali comprendeva figure di spicco del governo russo, parlamentari, vertici militari, oligarchi e figure del mondo imprenditoriale. Sono state

sanzionate anche alcune banche e una società informatica coinvolta nella manipolazione delle informazioni online.

Secondo pacchetto di sanzioni (25 febbraio 2022)

Dopo l'inizio dell'offensiva russa in Ucraina, sono state concordate e adottate nuove misure sanzionatorie durante una seduta straordinaria del Consiglio europeo il 25 febbraio 2022. Nel settore finanziario, il divieto di finanziamento è stato esteso ad altre banche come Alfa Bank, Otkiritie, Bank Rossiya e Promsvyazbank, che erano già state sanzionate in precedenza per aver sostenuto le attività separatiste nel Donbass. Provvedimenti simili sono stati disposti nei confronti di imprese controllate dallo Stato russo come Almaz-Antey, Kamaz, Novorossiysk Commercial Sea Port, Rostec, Russian Railways, JSC PO Sevmash, Sovcomflot e United Shipbuilding Corporation. È stato imposto, inoltre, il divieto di quotazione in borse europee per società a controllo pubblico registrate in Russia e il divieto di concedere prestiti e crediti alle società sanzionate, con alcune eccezioni per contratti già stipulati. Per le banche dell'UE è vietato accettare depositi superiori a 100.000 euro da persone fisiche o giuridiche con cittadinanza russa o residenti in Russia, con l'esclusione di missioni diplomatiche e interventi umanitari.

Ulteriori misure includono un divieto di utilizzare fondi pubblici per investimenti e scambi commerciali con la Russia, con alcune deroghe per contratti già stipulati e piccoli progetti realizzati da PMI, nonché per prodotti alimentari, medici o umanitari. È stato posto il divieto anche sull'approvvigionamento energetico relativamente al trasferimento di beni, tecnologie e la relativa assistenza finanziaria. Nei settori aeronautico e spaziale, è stata vietata la fornitura di beni, tecnologie e servizi di assicurazione, revisione e riparazione, con alcune deroghe per contratti già stipulati e una deroga per la cooperazione intergovernativa nei programmi spaziali. È stato previsto anche il divieto di vendita di aerei, pezzi di ricambio ed equipaggiamenti. L'embargo sui materiali "dual use" è stato esteso anche per uso non militare e utenti finali non militari, con alcune deroghe per scopi umanitari, sicurezza marittima, missioni diplomatiche, ecc.

Per quanto riguarda le misure individuali, le sanzioni sono state estese al presidente Putin e al ministro degli esteri Lavrov, ad eccezione del divieto di ingresso nell'UE per evitare ostacoli a eventuali trattative di pace. Sono state aggiunte sanzioni a 73 parlamentari della Duma e 6 membri del Consiglio di Sicurezza russo. È stata anche approvata un'espansione dei criteri legali di designazione che potrebbe includere anche gli oligarchi che forniscono entrate significative

al governo russo, offrono supporto materiale o finanziario o ricevono benefici dal governo russo.

Il terzo "pacchetto sanzioni" (28 febbraio - 2 marzo 2022)

Nuove misure sanzionatorie sono state introdotte con una serie di decisioni del Consiglio europeo. Il 28 febbraio sono state vietate le operazioni con la Banca Centrale russa. È stato vietato l'atterraggio, il decollo e il sorvolo sul territorio dell'UE per gli aerei gestiti da operatori russi o di proprietà di persone fisiche o giuridiche russe, con alcune eccezioni per emergenze o motivi umanitari.

Le sanzioni individuali includono manager di importanti imprese e banche, membri aggiuntivi della Duma, i portavoce del presidente Putin e del ministro degli esteri, giornalisti e registi coinvolti in attività di propaganda e disinformazione. È stato esteso il novero di entità sanzionate, con l'imposizione di misure restrittive anche nei confronti di Solza, la principale compagnia di assicurazioni russa.

Il 2 marzo, il Consiglio ha deciso ulteriori misure economiche, tra cui l'esclusione di sette banche russe dal sistema di messaggistica finanziaria internazionale SWIFT. È stato anche vietato l'esportazione di banconote in euro verso la Russia, tranne per uso personale e missioni diplomatiche. Sono proibiti gli investimenti in progetti finanziati dal Russian Direct Investment Fund, con alcune deroghe per contratti stipulati precedentemente. Per contrastare il sistema di disinformazione legato al regime, sono state bloccate le trasmissioni di Russia Today e Sputnik, così come delle loro sussidiarie negli Stati membri. Inoltre, il Consiglio ha adottato nuove misure nei confronti della Federazione russa come parte di un pacchetto di misure nei confronti della Bielorussia. Queste comprendono lo stop alle esportazioni di beni e tecnologie per la navigazione marittima e la relativa assistenza tecnica e finanziaria e l'estensione della nozione di "valori mobiliari" al cripto attività, allo scopo di evitare aggiramenti delle restrizioni settoriali. Il National Wealth Fund russo è stato ricompreso tra gli enti soggetti alle misure previste per la Banca Centrale Russa. Le sanzioni individuali hanno colpito ulteriori 160 persone, tra cui membri del Consiglio della Federazione russa e imprenditori nei settori metallurgico, agricolo, farmaceutico, delle telecomunicazioni e digitale.

Il quarto "pacchetto sanzioni" (15 marzo 2022)

Il 15 marzo 2022 sono state adottate ulteriori misure sanzionatorie, che includono restrizioni commerciali per prodotti siderurgici e beni di lusso, divieti di operazioni con determinate imprese statali e divieto di nuovi investimenti nel settore dell'energia.

Nel settore dell'energia, è stato imposto un divieto sulle operazioni future di acquisizione di partecipazioni, concessione di prestiti e finanziamenti, e costituzione di joint venture, con alcune eccezioni per le forniture essenziali di energia all'UE. Alcune misure sono state estese anche al trasferimento di beni e tecnologie del settore dell'energia che potrebbero contribuire al rafforzamento militare e tecnologico o allo sviluppo del settore della difesa e della sicurezza russa.

Il divieto di esportazione di beni di lusso riguarda una serie di prodotti, come caviale, tartufi, alcolici, profumi, cosmetici, pelletteria, abbigliamento, calzature, gioielli, monete, banconote da collezione, dispositivi elettronici, veicoli, natanti, aerei, orologi, strumenti musicali, oggetti d'arte, articoli sportivi e da gioco. Non è prevista una clausola transitoria per i contratti già stipulati.

È stato anche vietato effettuare operazioni con persone giuridiche partecipate in misura superiore al 50% dal governo russo o dalla Banca centrale in settori come aerospazio, difesa, estrazione, produzione e trasporto di petrolio, cantieri navali e trasporto di idrocarburi.

Per i prodotti e le tecnologie "dual use", incluso il settore dell'energia, sono state escluse le precedenti deroghe discrezionali, fatte salve quelle legate al trasporto di combustibili verso l'UE.

Per i beni listati utilizzabili per progetti di prospezione e produzione di gas e petrolio, è stato introdotto un divieto totale di scambi e prestazione di servizi, ad eccezione del trasporto di petrolio e gas verso l'UE. Sono stati inoltre imposti divieti di importazione per determinati prodotti siderurgici, principalmente ferro e acciaio.

L'elenco dei soggetti sanzionati è stato ampliato con l'inclusione di 15 nuove persone, tra cui oligarchi come Abramovich, manager e giornalisti coinvolti nella propaganda del regime, e 9 imprese attive nel settore dell'aviazione, della cantieristica navale, delle armi e di intermediazione per prodotti a duplice uso.

Il quinto "pacchetto sanzioni" (8 aprile 2022)

L'8 aprile 2022 sono state adottate diverse misure significative e oggetto di dibattito tra gli Stati membri dell'Unione Europea. La misura più rilevante è stata il divieto di importazione di carbone russo nell'UE, con una finestra temporale fino ad agosto per i contratti già in essere. Le misure hanno colpito anche i mezzi di comunicazione e trasporto. È stato deciso il divieto di attracco nei porti dell'UE per le navi con bandiera russa, sebbene con alcune eccezioni per prodotti alimentari, prodotti energetici non soggetti a sanzioni e aiuti umanitari. Tuttavia, non è stato imposto un divieto totale per le navi possedute, noleggiate o gestite da soggetti russi, come inizialmente previsto. Inoltre, è stato stabilito il divieto di accesso al territorio dell'UE per i trasporti su gomma provenienti dalla Russia e dalla Bielorussia, con alcune eccezioni per prodotti alimentari, prodotti medici e trasporti umanitari, al fine di evitare possibili evasioni della misura.

Le sanzioni finanziarie sono state rafforzate, con un divieto totale di transazioni con quattro banche russe, incluse nel sistema SWIFT, tra cui Vtb, la seconda banca del Paese. Inoltre, è stata vietata la vendita di euro e monete nazionali dell'UE a Mosca. Sono stati imposti divieti di finanziamento a soggetti pubblici russi e vietate le società russe dagli appalti pubblici nell'UE.

Sono stati decisi divieti per l'importazione di ulteriori prodotti russi (legno, cemento, frutti di mare e alcolici). Inoltre, è stata proibita l'esportazione verso Mosca di combustibile per aeromobili, macchinari per il trasporto e determinati prodotti ad alto valore tecnologico come computer quantici, semiconduttori e macchinari di nuova generazione.

Il pacchetto di misure approvato comprende anche 216 nuove sanzioni individuali nei confronti dei membri dei "cosiddetti Consigli popolari" delle autoproclamate "repubbliche" di Donetsk e Luhansk, alti funzionari dell'amministrazione presidenziale, le due figlie di Putin, nuovi oligarchi e i loro familiari, giornalisti e direttori coinvolti nelle campagne di disinformazione organizzate dal Cremlino. Tra le società sanzionate, oltre alle quattro banche menzionate in precedenza, vi sono imprese attive nei settori dei trasporti, della difesa e della sicurezza.

Il sesto “pacchetto sanzioni” (3 giugno 2022)

Dopo complesse trattative, i leader dell'Unione Europea hanno raggiunto un accordo politico sul sesto pacchetto di sanzioni durante il Consiglio europeo del 30 e 31 maggio 2022. Le misure sono state successivamente legalmente approvate dal Consiglio il 3 giugno.

Il pacchetto di sanzioni prevede innanzitutto il divieto di importazione via mare di petrolio e prodotti petroliferi dalla Russia, che entrerà in vigore il 5 dicembre 2022 per il petrolio e il 5 febbraio 2023 per i prodotti petroliferi. Tuttavia, sono previste eccezioni per alcuni Paesi particolarmente dipendenti dal petrolio russo: la Bulgaria rimarrà esentata fino al 31 dicembre 2024, mentre la Croazia avrà la possibilità di continuare ad acquistare il gasolio sottovuoto di cui ha bisogno per le proprie raffinerie fino al 31 dicembre 2023.

L'importazione di petrolio tramite oleodotto rimane consentita fino a una successiva decisione del Consiglio, ma Germania e Polonia si sono impegnate a bloccare queste importazioni entro la fine del 2022. Si stima che ciò porterà a una riduzione degli acquisti del 90% entro quest'anno. I Paesi che ricevono petrolio tramite oleodotto non possono rivendere il petrolio acquistato dalla Russia o i prodotti raffinati né all'interno dell'Unione né a Stati terzi. Il divieto per i prodotti raffinati entrerà in vigore dopo 8 mesi, ma diventeranno 18 mesi per la Repubblica Ceca. Inoltre, per i Paesi senza sbocchi al mare è prevista la possibilità di adottare misure temporanee d'emergenza in caso di interruzione degli approvvigionamenti via oleodotto a causa di eventi esterni.

Il Consiglio non ha accolto la proposta della Commissione di vietare alle navi di Paesi dell'UE il trasporto del petrolio russo verso Paesi terzi, ma ha vietato agli operatori dell'UE di assicurare o finanziare tali trasporti, riducendo così la fattibilità di tali operazioni, fatti salvi i contratti in essere per sei mesi.

Il pacchetto di sanzioni comprende anche il divieto di esportazione verso Mosca e la Bielorussia di 80 prodotti potenzialmente utilizzabili per fabbricare armi chimiche, nonché un ulteriore ampliamento dei prodotti tecnologici non esportabili e dei soggetti che non possono acquistare beni a "dual use".

Il Consiglio ha deciso di escludere altre tre banche russe dal circuito SWIFT, inclusa Sberbank, la principale banca del Paese. Inoltre, l'elenco dei servizi finanziari, commerciali e informatici che è vietato prestare alle società russe è stato esteso a consulenza fiscale, contabilità e fornitura di servizi cloud.

Al fine di contrastare la disinformazione proveniente da Mosca, sono state sospese le trasmissioni in Europa di altri tre canali televisivi pubblici russi.

Il settimo "pacchetto sanzioni" (21 luglio 2022)

Il 21 luglio 2022 il Consiglio europeo ha adottato nuove misure volte a inasprire le sanzioni economiche esistenti nei confronti della Russia, a perfezionarne l'attuazione e a rafforzarne l'efficacia.

Si proibisce l'acquisto, l'importazione o il trasferimento di oro russo, compresi i gioielli; vengono potenziati i controlli sulle esportazioni di prodotti "dual use"; il divieto di accesso ai porti viene esteso anche alle chiuse; si chiariscono alcune misure già in vigore, ad esempio nel settore degli appalti pubblici, dell'aviazione e della giustizia; vengono sanzionate altre 54 persone e 10 entità, tra cui Sergei Sobyenin, sindaco di Mosca, e l'istituto finanziario Sberbank. Rimangono escluse dal nuovo pacchetto di sanzioni le esportazioni dalla Russia di prodotti alimentari, cereali o fertilizzanti.

Il 26 luglio 2022 il Consiglio ha prorogato fino al 31 gennaio 2023 le sanzioni economiche. Il 4 agosto 2022 ha aggiunto all'elenco delle persone soggette a misure restrittive Viktor Fedorovich Yanukovich, ex presidente filorusso dell'Ucraina, e suo figlio Oleksandr Viktorovich Yanukovich. Il 14 settembre 2022 il Consiglio ha prorogato di altri sei mesi, fino al 15 marzo 2023, le sanzioni individuali.

L'ottavo "pacchetto sanzioni" (6 ottobre 2022)

Il 6 ottobre 2022 il Consiglio UE ha adottato nuove sanzioni che comprendono un tetto sui prezzi relativo al trasporto marittimo del petrolio russo per i Paesi terzi, l'aggiunta di nuovi prodotti soggetti a restrizioni che possono contribuire al rafforzamento militare e tecnologico della Russia, ulteriori restrizioni agli scambi e ai servizi con la Russia e l'inclusione nella lista dei soggetti sottoposti a sanzioni di altre 30 persone e 7 entità.

Il 20 ottobre il Consiglio ha aggiunto 3 persone iraniane e un'entità iraniana all'elenco delle persone ed entità oggetto delle misure restrittive (congelamento dei beni, divieto di ingresso o transito nel territorio UE per le persone fisiche e divieto ai cittadini e alle imprese UE di mettere fondi a loro disposizione), in relazione al loro ruolo nell'elaborazione e nella fornitura di droni (UAV) utilizzati dalla Russia contro l'Ucraina. Il 28 novembre il Consiglio ha deciso all'unanimità di aggiungere la violazione delle misure restrittive all'elenco dei "reati dell'UE" previsto dal TFUE, per garantire in tutta l'UE uno standard omogeneo di implementazione delle misure restrittive e disincentivare i tentativi di aggiramento o violazione delle sanzioni.

Il 3 dicembre 2022 il Consiglio dell'Unione ha stabilito un tetto pari a 60 dollari al barile sui prezzi del petrolio greggio e degli oli greggi di petrolio o di minerali bituminosi di provenienza russa o esportati dalla Russia. Il tetto è stato applicato dal 5 dicembre 2022. Gli obiettivi di questa misura sono limitare i picchi di prezzo determinati da condizioni di mercato straordinarie e ridurre drasticamente gli introiti che la Russia ottiene dal petrolio.

Il nono "pacchetto sanzioni" (16 dicembre 2022)

Il nono pacchetto di sanzioni dell'Unione Europea è stato formalizzato il 16 dicembre 2022, in seguito all'accordo raggiunto tra i leader dei 27 Stati membri nell'ambito del Consiglio europeo. Queste misure mirano a colmare alcune lacune riscontrate nei pacchetti precedenti, sia per quanto riguarda settori specifici "dual use" come droni e componenti, sia per individui e società non ancora soggetti a sanzioni, compresi quelli nel campo della difesa.

Il Consiglio ha adottato misure anche riguardanti il (delicato) ambito delle esportazioni di prodotti agricoli e fertilizzanti verso Paesi terzi. Sebbene questi settori non siano soggetti a embargo, la presenza di oligarchi colpiti da sanzioni in questo mercato aveva generato incertezza tra gli operatori del settore. Per agevolare l'approvvigionamento dei paesi più poveri, gli Stati membri ora hanno la possibilità, previa consultazione della Commissione e nel rispetto di linee guida specifiche, di "scongelare" i beni di individui e società che hanno avuto un ruolo significativo nel commercio internazionale di prodotti agricoli e alimentari prima di essere soggetti a sanzioni. Tuttavia, questa deroga è stata circoscritta per rispondere alle preoccupazioni espresse dalla Commissione, Polonia e Paesi Baltici.

Il Consiglio ha anche deciso, su sollecitazione della Grecia e di Malta, una limitata deroga ai divieti di importazione e trasporto di prodotti petroliferi per il condensato di gas naturale. Le restrizioni alla riesportazione di petrolio raffinato da parte della Bulgaria sono state alleviate, ma solo per le "quote storiche" e per le quantità che non possono essere stoccate nel paese per motivi di sicurezza.

Nella lista delle sanzioni individuali sono state inserite 141 nuove persone e 49 nuove entità giuridiche. All'interno del gruppo dei delegati istituzionali, vi sono ulteriori esponenti del governo e 42 membri del Parlamento. Le misure restrittive riguardano anche membri della Corte costituzionale, membri di autorità illegali nei territori ucraini occupati dalle forze armate russe e 11 persone accusate di complicità nella deportazione di minori dall'Ucraina verso la Federazione Russa. Sono state bloccate anche le attività di due banche commerciali e della

Banca di sviluppo regionale russa, oltre ad alcune altre entità come agenzie di comunicazione, organizzazioni paramilitari e imprese industriali.

Allo scopo di combattere le iniziative di disinformazione, il Consiglio della UE ha sospeso le licenze di trasmissione per 4 reti russe controllate direttamente o indirettamente dal governo di Mosca. Tuttavia, ai giornalisti delle reti sospese non sarà vietato svolgere la propria attività all'interno dell'Unione. Sono state ampliate anche le restrizioni all'esportazione, anche indirettamente, verso la Russia di prodotti necessari all'industria aeronautica e dello spazio, in particolare motori per droni.

Il 27 gennaio 2023 il Consiglio ha prorogato le sanzioni fino al 31 luglio 2023.

Il 4 febbraio il Consiglio ha stabilito due massimali di prezzo per i prodotti petroliferi (codice NC 2710) originari della Russia o esportati dalla Russia. Il massimale è pari a 45 dollari al barile per i prodotti petroliferi negoziati sotto la pari rispetto al petrolio greggio e 100 dollari al barile per quelli negoziati sopra la pari. I massimali sono in vigore dal 5 febbraio 2023.

Il 20 febbraio il Consiglio ha prorogato fino al 24 febbraio 2024 le sanzioni per le relazioni commerciali con le zone dell'Ucraina non controllate dal governo: Donetsk, Luhansk, Zaporizhzhia e Kherson.

Il decimo pacchetto di sanzioni (25 febbraio 2023)

Il 25 febbraio 2022 il Consiglio ha adottato il decimo pacchetto di misure restrittive, tra le quali il divieto di esportazione di tecnologie critiche e beni industriali, di importazione di asfalto e gomma sintetica, di fornitura di capacità di stoccaggio del gas, di transito attraverso la Russia di beni e tecnologie “dual use” della UE esportati.

L'Unione ha inoltre sospeso le licenze di radiodiffusione di RT Arabic e Sputnik Arabic, ha ridotto la possibilità per i cittadini russi di ricoprire posizioni negli organi direttivi di infrastrutture ed entità critiche dell'UE. Sono stati introdotti nuovi obblighi di comunicazione per rendere più efficace il congelamento dei beni.

Sono state aggiunte 87 persone fisiche (tra cui leader politici e militari, comandanti del gruppo mercenario Wagner e produttori di droni) e 34 entità giuridiche all'elenco dei soggetti sottoposti alle sanzioni dell'UE.⁷⁸

⁷⁸ Cfr. i dossier del senato relativi alle sanzioni dell'Unione Europea nei confronti della Federazione russa

Le ipotesi per l'undicesimo pacchetto di sanzioni

Il Consiglio UE sta attualmente valutando un undicesimo pacchetto di misure restrittive, che dovrebbe focalizzarsi su interventi per contrastare l'aggiramento delle sanzioni. All'esame vi è anche l'ipotesi di adozione di sanzioni economiche e commerciali anche nei confronti di paesi terzi, in caso di evidenze di riesportazione di prodotti europei utilizzabili dalla Russia contro l'Ucraina, e solo dopo avere espedito sanzioni nei confronti di singole imprese o entità.

Secondo quanto riportato da alcuni media, la Germania sarebbe contraria ad un sistema di restrizioni verso paesi terzi, per i possibili risvolti negativi dal punto di vista diplomatico ed economico. Una proposta alternativa in valutazione è la previsione di una clausola contrattuale obbligatoria "no Russia" per le imprese europee esportatrici di beni critici, per impegnare gli importatori nei paesi al di fuori dell'Unione a non esportare i prodotti colpiti dalle misure restrittive in Russia e a trasferire lo stesso divieto ad altri acquirenti potenziali che si collocano a valle della catena. Tra le problematiche sul tappeto vi sono il non completo allineamento alle sanzioni da parte di alcuni Paesi dei Balcani occidentali e fenomeni elusivi, anche se non illegali, come l'incremento delle importazioni di petrolio dalla Russia verso l'India e dell'export verso gli Stati membri dell'Unione di prodotti raffinati dal petrolio.

Un quadro complessivo delle sanzioni UE contro la Federazione russa

Secondo quanto indicato dalla Commissione europea, con i dieci pacchetti di misure restrittive adottati dal febbraio 2022 ad oggi l'UE ha sanzionato in totale il 49% delle sue esportazioni verso la Russia nel 2021 (circa 44 miliardi di euro) e il 58% delle importazioni dell'UE dalla Russia nel 2021 (circa 90 miliardi di euro).

Attualmente sono operative misure di congelamento di beni e divieto di viaggio verso 1.473 persone fisiche (tra cui il Presidente Putin, il Ministro degli esteri Lavrov, esponenti di governo, parlamentari, militari, oligarchi, esponenti dell'informazione) e 207 entità giuridiche; sanzioni finanziarie, tra cui il divieto di finanziamento della Federazione russa, del suo governo e della sua Banca centrale nonché la sospensione dal sistema di messaggistica finanziaria SWIFT per le principali banche russe; misure restrittive in campo energetico: il divieto di acquistare, importare o trasferire nell'UE carbone e altri combustibili fossili solidi, se originari della Russia o esportati dalla Russia, nonché di importare petrolio dalla Russia via mare; il divieto di acquistare, importare o trasferire dalla Russia nell'UE petrolio greggio e di prodotti petroliferi raffinati; la possibilità di stabilire un tetto al prezzo per il petrolio greggio e altri prodotti petroliferi russi, al di sotto dei quali le società UE non possono offrire servizi di trasporto,

assicurazione ecc. connessi all'esportazione per via marittima verso Paesi terzi. Il Consiglio ha poi fissato tetti di prezzo per il petrolio greggio (60 dollari al barile), per i prodotti petroliferi raffinati di alta qualità (diesel e benzina: 100 dollari al barile) e per quelli di bassa qualità (oli combustibili: 45 dollari al barile); il divieto di ogni operazione con una serie di imprese statali russe, di partecipazione di società della Federazione Russa negli appalti pubblici nell'Unione e il blocco dell'export dall'UE verso la Russia di prodotti siderurgici, beni di lusso, elettronica di alta gamma, software, computer quantistici e semiconduttori avanzati, macchinari sensibili; misure restrittive verso società nei settori militare, dell'aviazione, dei beni a duplice uso, della cantieristica navale e della costruzione di macchinari e divieti all'esportazione per prodotti a duplice uso di tecnologia critica e beni industriali; il divieto di sorvolo, atterraggio e decollo nello spazio aereo dell'UE di aeromobili e vettori russi; il divieto alle navi registrate sotto la bandiera della Russia di accedere ai porti dell'UE; il divieto alle imprese di trasporto su strada russe e bielorusse di trasportare merci su strada nell'Unione; il divieto di esportazione di motori per droni in Russia e l'esportazione verso Paesi terzi, come l'Iran, che potrebbero fornire droni alla Russia⁷⁹; il divieto per i cittadini dell'UE di far parte degli organi amministrativi di società russe sottoposte a restrizioni o controllate direttamente o indirettamente dalla Russia; sanzioni nei confronti dei media, con la sospensione delle trasmissioni nell'Unione di una serie di emittenti e media russi.

Per rafforzare il coordinamento nell'esecuzione delle misure restrittive, la Commissione ha istituito la task force "*Freeze and Seize*" con il compito di garantire il coordinamento tra gli Stati membri. L'incarico di inviato speciale internazionale per l'attuazione delle sanzioni dell'Unione è stato attribuito il 13 dicembre 2022 all'ex Segretario generale della Commissione David O'Sullivan.

I dieci pacchetti di misure restrittive colpiscono pesantemente l'economia russa. Il fine di queste sanzioni è di spingere la Federazione Russa a desistere da una guerra che ormai dura da più di un anno. Una tempistica per molti versi sorprendente, dato che pochissimi si sarebbero aspettati una tale capacità di resistenza da parte dell'Ucraina. Tuttavia, anche la resilienza dell'economia russa è stata superiore alle aspettative e questo fatto pone una serie di interrogativi sull'efficacia delle misure restrittive adottate dall'UE e dai Paesi del G7. Indubbiamente la fornitura di armi

⁷⁹ Legislatura 19ª - Dossier n. 13 DE Senato.it

e il supporto militare si è rivelato cruciale per aiutare l'Ucraina a contrastare e respingere almeno in parte l'invasione russa⁸⁰, ma le misure sanzionatorie stanno veramente funzionando? Uno degli effetti più percepiti è rappresentato dall'inflazione e dai danni inevitabili che l'interruzione del commercio di beni ha portato. Basti pensare all'esempio del gas russo che, prima dello scoppio della guerra, rappresentava quasi il 36% delle importazioni totali europee di gas naturale⁸¹. Il rapporto tra l'economia russa e quella dei Paesi UE è un legame di interdipendenza, derivante non solo da scelte politiche⁸², ma in primo luogo da oggettive ragioni geografiche. La Russia, infatti confina con l'Europa e, per tale motivo, può esportare il gas naturale a costi più bassi e in tempi più brevi rispetto ai paesi che si affacciano sulla sponda sud del mediterraneo. È importante, dunque, sottolineare che, nonostante le sanzioni siano state disegnate con l'intento di danneggiare l'aggressione russo, queste abbiano avuto un inevitabile effetto negativo anche per le economie europee, poiché il fortissimo aumento dei prezzi del gas e del petrolio – legato alla drastica riduzione delle importazioni dalla Russia, al costo più elevato delle forniture alternative e a fenomeni speculativi sui mercati energetici - ha provocato un'impennata dell'inflazione e un netto rallentamento della crescita. Per quanto riguarda la Russia, il risultato delle sanzioni è stato un isolamento meno duro di quel che ci si aspettava e una recessione meno grave delle previsioni iniziali, anche se nel 2022 il PIL si è ridotto e lo sforzo bellico sta mettendo a dura prova le finanze del Cremlino.

Un altro aspetto critico delle sanzioni riguarda il rispetto dei diritti umani e la tutela delle libertà individuali. L'UE ha adottato, e probabilmente continuerà a adottare, numerose misure restrittive contro la Federazione Russa assumendo un ruolo di paladina della pace e garante dei valori liberali e democratici assieme agli Stati Uniti. È opportuno considerare, però, che il confine tra intervento a favore dei diritti umani e abuso di potere è molto labile. Fin dove l'azione europea è legittima? Fino a che limite ci si può spingere in nome della difesa del popolo ucraino da una brutale aggressione militare? Occorre porre una particolare attenzione perché se le sanzioni travalicassero la tutela dei diritti fondamentali, l'UE si troverebbe a gestire una contraddizione non facile sul terreno etico. Spesso, nel dibattito pubblico si parla poco o per nulla dell'effetto delle sanzioni sui cittadini russi, che non hanno voce in capitolo nelle decisioni della politica ma che anzi, in alcuni casi, stanno provando ad esprimere il proprio dissenso

⁸⁰ Si noti che la Russia, secondo le testimonianze di alcuni soldati russi prigionieri a Reuters, ha dovuto ripiegare sull'utilizzo di armi della Seconda Guerra Mondiale

⁸¹ Report annuale del British Petroleum (BP)

⁸² L'Italia e la Germania sono tra le nazioni più compromesse dalla decisione di Bruxelles di tagliare le forniture di gas russo dato che la prima era il primo paese a fare uso dei gas naturali (42,5%), mentre per la Germania la percentuale di consumo si avvicina al 26%. Questi livelli alti di dipendenza sono frutto di accordi stipulati tra Putin e Angela Merkel, nel caso tedesco e tra Putin e i diversi premier italiani, tra cui Romano Prodi e Silvio Berlusconi.

contro una guerra che non hanno voluto ma di cui vivono le pesanti conseguenze⁸³. Sarebbe opportuno chiedersi, dunque, quanto sia liberale privare un popolo dell'offerta di determinati beni. Un'altra domanda che ritengo opportuno porre ai fini dell'analisi di questo elaborato è se fosse stato possibile agire diversamente. Personalmente, sono una convinta sostenitrice della diplomazia e dei suoi strumenti nella risoluzione dei conflitti. Bisogna anche ammettere, però, che le vie diplomatiche tentate dai leader europei non hanno avuto successo nel frenare le mire espansionistiche del regime di Putin. Quindi, nonostante le suddette misure sanzionatorie siano imperfette, ritengo che la loro implementazione, accompagnate da ulteriori sforzi sul terreno della diplomazia, sia inevitabile in modo tale da non lasciare senza conseguenze l'uso illecito della forza da parte della Russia contro uno stato indipendente e sovrano.

Conclusione

La guerra russo-ucraina ha generato, e sta ancora generando, enormi cambiamenti che toccano non solo i Paesi geograficamente vicini, ma, più in generale, il panorama internazionale. L'evoluzione in atto della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) può essere considerata tra le trasformazioni di maggior peso indotte dalla guerra. La tendenza a "sovra nazionalizzare" materie al centro di crisi mondiali non è nuova. Si sono già verificate altre crisi di respiro internazionale in cui gli stati europei hanno identificato una soluzione più efficace e immediata nella cooperazione, proponendo una risposta condivisa e unitaria. È successo con l'istituzione del MES dopo la crisi dell'euro e si è verificato ancor di più durante la pandemia di COVID-19, con la creazione di Next Generation EU. In entrambi i casi, è opportuno evidenziare che l'ambito coinvolto non rientrava tra le competenze esclusive dell'Unione Europea. In entrambe le situazioni, quindi, l'*output* risolutivo si è trovato nella "comunitarizzazione" dei suddetti settori progredendo in maniera non indifferente nel processo di integrazione comunitaria. L'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione russa ha provocato una scossa profonda rispetto alla concezione tradizionale di sicurezza e difesa comune dell'Unione europea e ha avviato un ripensamento strategico del ruolo dell'Unione Europea per la sicurezza degli Stati membri e per le richieste di supporto militare da parte di Paesi confinanti con l'Unione stessa. La fornitura di armi letali all'Ucraina ha rappresentato un vero e proprio spartiacque. Le crisi geopolitiche post-guerra fredda - le guerre civili nella Jugoslavia, le ondate di attacchi terroristici nelle città europee, la destabilizzazione del Medio Oriente e del Nord Africa dopo

⁸³ Vedi i casi delle manifestazioni in oltre 60 città che hanno portato a migliaia di arresti o le richieste di negoziato da parte del popolo russo, riportate dal sociologo Grigory Yudin a Meduza.

le primavere arabe e l'annessione della Crimea da parte della Russia nel 2014 – avevano spinto la UE a dotarsi – entro certi limiti - di una politica di sicurezza e difesa comune.

La contrapposizione con la Federazione Russa rappresenta un indubbio salto di qualità, anche perché le sue ripercussioni economiche – l'impennata dei prezzi del gas e del petrolio e l'aumento dell'inflazione in tutta Europa – hanno messo a dura prova la stabilità del modello sociale europeo. Il confronto comporta un rischio latente in una molteplicità di ambiti, da quello cibernetico a quello spaziale, passando per il sabotaggio di gasdotti nel Baltico fino alla minaccia di una escalation nucleare del conflitto. La sfida per la politica estera e di sicurezza europea è a tutto campo e la risposta va costruita introducendo una pluralità di politiche: estera, di vicinato, energetica, commerciale, industriale e tecnologica, politica di difesa. Su quest'ultimo aspetto la Bussola Strategica adottata dall'Ue a marzo 2022 rappresenta un piano d'azione sicuramente ambizioso per rafforzare la politica di sicurezza e di difesa dell'UE entro il 2030, ma nel suo complesso è un buon punto di incontro per tempi di pace piuttosto che il cambio di passo necessario in tempi di guerra.

De iure condendo, una nuova politica di sicurezza e difesa comune, per diventare realmente efficace, dovrebbe comportare l'abbandono dell'unanimità nel processo decisionale ed essere affiancata da importanti riforme nella governance dell'UE, a partire dalle regole di rappresentanza esterna dell'Unione.

Il divario tra le accelerazioni asimmetriche e non coordinate di singoli stati – Germania, Francia, Polonia hanno notevolmente rafforzato gli investimenti nella difesa - e la relativa lentezza decisionale dell'Unione rappresenta paradossalmente un ulteriore pericolo per il processo di rafforzamento della difesa europea, portando a divergenze e duplicazioni nazionali quando invece è ancora più urgente rilanciare la cooperazione e l'integrazione europea anche in questo settore.

L'invasione russa dell'Ucraina, in definitiva, ha sicuramente prodotto una svolta di grande rilevanza. L'esito finale di questi cambiamenti è però ancora tutto da scrivere.

Bibliografia

AliceP. “Autonomia Strategica: Un Concetto Chiave.” *IAI Istituto Affari Internazionali*, 18 Mar. 2021, www.iai.it/it/news/autonomia-strategica-un-concetto-chiave. Accessed 19 May 2023.

Beaucillon, Charlotte. “Les Mesures Restrictives de l’UE Contre La Russie – Fonction, Contenu, Efficacité - Le Club Des Juristes.” *Blog.leclubdesjuristes.com*, 11 Mar. 2022, blog.leclubdesjuristes.com/les-mesures-restrictives-de-lue-contre-la-russie-fonction-contenu-efficacite-par-charlotte-beaucillon-professeure-de-droit-a-luniversite-de-lille-ed-research-handbook-on-un/

Cecchinato, Piero. “La Politica Estera Dell’Ue Non Funziona Perché Non è Europea.” *Www.stradeonline.it*, 11 Jan. 2020, www.stradeonline.it/istituzioni-ed-economia/4094-la-politica-estera-dell-ue-non-funziona-perche-non-e-europea#..

Clancy, Pearce. “NEUTRAL ARMS TRANSFERS and the RUSSIAN INVASION of UKRAINE.” *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 72, no. 2, 1 Apr. 2023, pp. 527–543, www.cambridge.org/core/journals/international-and-comparative-law-quarterly/article/neutral-arms-transfers-and-the-russian-invasion-of-ukraine/5231C2F510CBDCB67B2093C62C8415B5, <https://doi.org/10.1017/S0020589323000064>.

Colombo, Erika . “ERIKA COLOMBO, Il Consiglio Adotta La Decisione Di Esecuzione Della Direttiva Sulla Concessione Della Protezione Temporanea: Lo Strumento Più Adatto per Far Fronte All’afflusso Massiccio Di Sfollati Ucraini – AISDUE.” *Aisdue.eu*, 10 Mar. 2022, www.aisdue.eu/erika-colombo-il-consiglio-adotta-la-decisione-di-esecuzione-della-direttiva-sulla-concessione-della-protezione-temporanea-lo-strumento-piu-adatto-per-far-fronte-allafflusso-massiccio-di-sf/.

Cristiani, Dario. *Europe’s Evolving Order and the War in Ukraine*. 7 Apr. 2023.

Darnis, Jean-Pierre, et al. *School of Government Così La Guerra in Ucraina Rivoluziona l’Idea Di Difesa Europea 1 Di 5 Così La Guerra in Ucraina Rivoluziona l’Idea Di Difesa Europea*.

Di Pascale, Alessia . “Volere è Potere! L’attivazione Della Protezione Temporanea per l’Accoglienza Dei Profughi Ucraini Nell’Unione Europea.” *Rivista.eurojus.it*, 14 Mar. 2022,

rivista.eurojus.it/volere-e-potere-lattivazione-della-protezione-temporanea-per-laccoglienza-dei-profughi-ucraini-nellunione-europea/.

“EUR-Lex - 32022D0382 - EN - EUR-Lex.” *Europa.eu*, 2022, eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32022D0382.

“EUR-Lex - L:2023:059I:TOC - EN - EUR-Lex.” *Eur-Lex.europa.eu*, 23 Feb. 2023, eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2023:059I:TOC. Accessed 20 May 2023.

Gli Ultimi Aggiornamenti Sulle Forniture Di Armi All’Ucraina – Analisi Difesa. 11 May 2023, www.analisdifesa.it/2023/03/gli-ultimi-aggiornamenti-sulle-forniture-di-armi-allucraina/.

Haski, Pierre. “I Motivi Dell’accelerazione Nella Consegna Di Armi All’Ucraina.” *Internazionale*, 26 Jan. 2023, www.internazionale.it/opinione/pierre-haski/2023/01/26/ucraina-armi.

Liboreiro, Jorge, and Alice Tidey & Efi Koutsokosta. “Il Dibattito Sul “Made in Europe” Blocca l’Invio Di Armi All’Ucraina.” *Euronews*, 24 Apr. 2023, it.euronews.com/my-europe/2023/04/24/il-dibattito-sul-made-in-europe-blocca-linvio-di-armi-allucraina.

“Login - ASTRID.” *Www.astrid-Online.it*, www.astrid-online.it/profilo/login/index.html?to=%2fstatic%2fupload%2fprotected%2falca%2falcaro_affint_2_10_22.pdf.

Lorenzo Federico Pace. *La Natura Giuridica Dell’Unione Europea: Teorie a Confronto. L’Unione Ai Tempi Della Pandemia*. 2021.

Maarad, Brahim. “Il Piano Ue in 10 Punti per Accogliere I Profughi Ucraini.” *Agi*, www.agi.it/estero/news/2022-03-28/piano-ue-10-punti-accoglienza-profughi-ucraini-16168101/.

Pirozzi, Nicola, and Matteo Bonomi. *94 a Cura Dell’Istituto Affari Internazionali (IAI)*. 2022.

- Pistone, Sergio. “Una Politica Estera, Di Sicurezza E Difesa Europea E Il Ruolo Dell’Europa Nel Mondo.” *The Federalist*, www.thefederalist.eu/site/index.php/it/saggi/2513-una-politica-estera-di-sicurezza-e-difesa-europea-e-il-ruolo-dell-europa-nel-mondo. Accessed 20 May 2023.
- “Politica Estera E Difesa Comune Europea Sono Un’opportunità.” *The European House Ambrosetti*, 3 Sept. 2022, www.ambrosetti.eu/news/perche-politica-estera-e-difesa-comune-europea-sono-unopportunita-per-litalia-e-lue/.
- “Politica Estera: Obiettivi, Strumenti E Risultati Conseguiti | Note Tematiche Sull’Unione Europea | Parlamento Europeo.” *Www.europarl.europa.eu*, www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/158/politica-estera-obiettivi-strumenti-e-risultati-conseguiti.
- Rossi, Pierfrancesco. “La Compatibilità Con La Costituzione Italiana E Il Diritto Internazionale Dell’invio Di Armi All’Ucraina.” *SIDIBlog*, 8 Mar. 2022, www.sidiblog.org/2022/03/08/la-compatibilita-con-la-costituzione-italiana-e-il-diritto-internazionale-dellinvio-di-armi-allucraina/.
- Scazzieri, Luigi . “Beyond European Strategic Autonomy?” *Centre for European Reform*, 3 Aug. 2022, www.cer.eu/publications/archive/bulletin-article/2022/beyond-european-strategic-autonomy.
- ufficio per i rapporti con l'Unione Europea. *LE SANZIONI DELL’UNIONE EUROPEA NEI CONFRONTI DELLA FEDERAZIONE RUSSA*. 1 Feb. 2023.
- Vellano, Michele. “MICHELE VELLANO, La Decisione Dell’Unione Europea Di Fornire Alle Forze Armate Ucraine Armamenti Concepiti per l’Uso Letale Della Forza E Le Relative Implicazioni Giuridiche – AISDUE.” *Aisdue.eu*, 7 Mar. 2022, www.aisdue.eu/michele-vellano-la-decisione-dellunione-europea-di-fornire-alle-forze-armate-ucraine-armamenti-concepiti-per-luso-letale-della-forza-e-le-relative-implicazioni-giuridiche/.
- Europa.eu*, 2023, www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0039_IT.docx.

- Anderlini, Jamil, and Clea Caulcutt. "Europe Must Resist Pressure to Become "America's Followers," Says Macron." *POLITICO*, 9 Apr. 2023, www.politico.eu/article/emmanuel-macron-china-america-pressure-interview/.
- MFE. "Macron Alla Sorbona: Il Rilancio Del Progetto Europeo." *Www.mfe.it*, www.mfe.it/port/index.php/3735-macron-alla-sorbona-il-rilancio-del-progetto-europeo.
- "Perché l'Autonomia Strategica Europea è Importante | EEAS Website." *Europa.eu*, 2021, www.eeas.europa.eu/eeas/perch%C3%A9-lautonomia-strategica-europea-%C3%A8-importante_it.
- Santi, Maurizio Delli. "Quale Autonomia Strategica per L'Europa?" *Affari Internazionali - Politica Ed Economia Estera*, 17 Apr. 2023, www.affarinternazionali.it/gli-esiti-incerti-della-visita-in-cina-del-presidente-macron/.
- Raffaella Circelli, Raffaele Farella. "Le Relazioni Internazionali Dell'Unione Europea Dopo I Trattati Di Amsterdam E Nizza." *IAI Istituto Affari Internazionali*, 19 Aug. 2015,
- M. CREMONA, Defining Competence in EU External Relations: Lessons From the Treaty Reform Process, in AA.VV. (A. DASHWOOD – M. MARESCEAU Eds.), *Law and Practice of Eu External Relations*, 38 ss
- v. E. BARONCINI, Il ruolo di attore internazionale dell'Unione nella Costituzione europea, in *Il Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2005, p. 765 ss
- M. Lefebvre and C. Hillion (2010) *The European External Action Service: towards a common diplomacy?* European Policy Analysis, Swedish Institute for European Policy Studies, June, Issue 2010.
- Bonvicini, Di. *DOCUMENTI IAI DAL TRATTATO CHE ISTITUISCE L'UNIONE EUROPEA (1984) al TRATTATO DI LISBONA (2007)*.

Gianfrancesco, Di. *LA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA EUROPEA PRIMA E DOPO IL TRATTATO DI LISBONA* *. 2011.

Pedrazzi, Marco. “L’aggressione Russa All’Ucraina, l’Europa E La Comunità Internazionale.” *Eurojus.it Rivista*, 14 Mar. 2022, rivista.eurojus.it/laggressione-russa-allucraina-leuropa-e-la-comunita-internazionale/.

Pirozzi, Nicoletta. “Progressive Pathways to European Strategic Autonomy.” *IAI Istituto Affari Internazionali*, 3 Mar. 2023, www.iai.it/it/pubblicazioni/progressive-pathways-european-strategic-autonomy.

“The EU after One Year of War: Widening, Deepening, Rebalancing.” *IAI Istituto Affari Internazionali*, 31 Mar. 2023, www.iai.it/it/pubblicazioni/eu-after-one-year-war-widening-deepening-rebalancing.

“President Macron Gives Speech on New Initiative for Europe.” *Elysee.fr*, www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/president-macron-gives-speech-on-new-initiative-for-europe.en.

Santi, Maurizio Delli. “Quale Autonomia Strategica per L’Europa?” *Affari Internazionali - Politica Ed Economia Estera*, 17 Apr. 2023, www.affarinternazionali.it/gli-esiti-incerti-della-visita-in-cina-del-presidente-macron/.

W. Heintschel von Heinegg, Neutrality in the War against Ukrain Amadio Viceré, Maria Giulia. “The High Representative and EU Foreign Policy Integration. A Comparative Study of Kosovo and Ukraine.” *Iris.luiss.it*, 2018, iris.luiss.it/handle/11385/178675.

“Anagrafe Italiani Residenti All’estero (A.I.R.E.) – Ministero Degli Affari Esteri E Della Cooperazione Internazionale.” *Www.esteri.it*, www.esteri.it/it/servizi-consolari-e-visti/italiani-all-estero/aire_0/.

Bilancia, Paola. “La Politica Estera Di Sicurezza Comune Dopo Il Trattato Di Lisbona.” 2010.

campesi , giuseppe. *Immigrant Detention and the Double Logic of Securitization in Italy*”.

Campesi, Giuseppe. “Immigrant Detention and the Double Logic of Securitization in Italy.”
Papers.ssrn.com, 2014, papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2485102.

Ceccorulli, Michela, et al. “The Government of Change? Migration and Defence Policy under Giuseppe Conte’s First Cabinet.” *Contemporary Italian Politics*, 3 Aug. 2022, pp. 1–18,
<https://doi.org/10.1080/23248823.2022.2107136>.

Chiara, Luigi, and Francesca Frisone. “Immigration in Italy between First and Second Republic. From the Reception Policies to the “Emergency” Management of Migrations (1980-2018).”
Historia Contemporánea, no. 65, 1 Feb. 2021,
doaj.org/article/44038d2c484e4b13aad78e65453bae58.

“Dettaglio News.” *Integrazionemigranti.gov.it*, integrazionemigranti.gov.it/it-it/Ricerca-news/Dettaglio-news/id/3183/Decreto-Cutro-approvate-dal-Senato-le-nuove-norme-in-materia-di-immigrazione-e-asilo.

Flussi Migratori gennaio/Aprile 2021 N.41 a Cura Del CeSPI Centro Studi Di Politica Internazionale.

Gaggi, Massimo. “La “Teoria Della Sostituzione” è Un “Mito Neonazista” E Il Sito Del Nostro Governo La Condanna.” *Corriere Della Sera*, 19 Apr. 2023,
www.corriere.it/politica/23_aprile_19/cos-sostituzione-etnica-teoria-che-ispira-complottisti-abcd4aac-de71-11ed-9657-e06d2650dc66.shtml.

Johansen, Anne Ingemann. “Assessing the European Union’s Strategic Capacity: The Case of EUNAVFOR MED Operation Sophia.” *European Security*, vol. 26, no. 4, 8 Aug. 2017, pp. 507–526, <https://doi.org/10.1080/09662839.2017.1361933>.

joint study. *The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations Joint Study*. Sept. 2010.

Leandro, Antonio. *LE MISURE RESTRITTIVE DELL'UNIONE EUROPEA NEL CONFLITTO RUSSO-UCRAINO: IMPATTO SUI RAPPORTI INTERNAZIONALI D'IMPRESA*. 30 Mar. 2022, file:///C:/Users/anton/Downloads/Antonio-Leandro_Le-misure-restrittive-dellUnione-europea-nel-conflitto-russo-ucraino_impatto-sui-rapporti-internazionali-dimpresa-1.pdf.

Léonard, Sarah. "EU Border Security and Migration into the European Union: FRONTEX and Securitisation through Practices." *European Security*, vol. 19, no. 2, June 2010, pp. 231–254, <https://doi.org/10.1080/09662839.2010.526937>.

MIGRAZIONI INTERNE E INTERNAZIONALI DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE / ANNO 2021.

Orsini, Giacomo. "Securitization as a Source of Insecurity: A Ground-Level Look at the Functioning of Europe's External Border in Lampedusa." *Studies in Ethnicity and Nationalism*, vol. 16, no. 1, Apr. 2016, pp. 135–147, <https://doi.org/10.1111/sena.12170>.

Pirozzi, Nicoletta, and Michele Comelli. "La Politica Estera Dell'Unione Europea Dopo Lisbona." 2013.

Pirozzi, Nicoletta. "Progressive Pathways to European Strategic Autonomy." *IAI Istituto Affari Internazionali*, 3 Mar. 2023, www.iai.it/it/pubblicazioni/progressive-pathways-european-strategic-autonomy.

"The EU after One Year of War: Widening, Deepening, Rebalancing." *IAI Istituto Affari Internazionali*, 31 Mar. 2023, www.iai.it/it/pubblicazioni/eu-after-one-year-war-widening-deepening-rebalancing.

Pititto, Marika. "Immigrazione in Italia, Tra Percezione Pubblica E Realtà." *Insurance Italy*, 2 Nov. 2021, www.insuranceitaly.it/immigrazione-media-italia/.

Raffaella Circelli, Raffaele Farella. "Le Relazioni Internazionali Dell'Unione Europea Dopo I Trattati Di Amsterdam E Nizza." *IAI Istituto Affari Internazionali*, 19 Aug. 2015, www.iai.it/it/pubblicazioni/le-relazioni-internazionali-dellunione-europea-dopo-i-trattati-di-amsterdam-e-nizza.

"Statistiche Istat." *Dati.istat.it*, dati.istat.it.

Cattaneo.org, 2020, www.cattaneo.org/wp-content/uploads/2018/08/Analisi-Istituto-Cattaneo-Immigrazione-realt.

Alì, Antonio. “Dalle Misure Restrittive Dell’Unione Europea Alla “Guerra Economica” Nei Confronti Della Russia E Della Bielorussia a Seguito Dell’invasione Dell’Ucraina.” *Www.questionegiustizia.it*, 15 Apr. 2022, www.questionegiustizia.it/articolo/dalle-misure-restrittive-dell-unione.

Anita. “I Profughi Ucraini a 15 Mesi Dall’inizio Della Guerra.” *Openpolis*, 26 May 2023, www.openpolis.it/i-profughi-ucraini-a-15-mesi-dallinizio-della-guerra/.

comunicato stampa. “Press Corner.” *European Commission - European Commission*, 5 2022, ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_22_3264.

“Esiti Del Consiglio Affari Esteri Del 22 E 23 Maggio 2023.” *Www.senato.it*, 23 May 2023, www.senato.it/japp/bgt/showdoc/19/DOSSIER/0/1377401/index.html?part=dossier_dossier1.

European Commission. “Sanctions Adopted Following Russia’s Military Aggression against Ukraine.” *Finance.ec.europa.eu*, 3 May 2023, finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine_en.

G7 Leaders’ Statement. 11 Mar. 2022.

Gazzetta ufficiale delle Comunità europee. *DIRETTIVA 2001/55/CE DEL CONSIGLIO*. 20 July 2001, eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=IT.

ISPI data lab. “Tutti I “Buchi” Delle Sanzioni Alla Russia.” *ISPI*, 8 Apr. 2022, www.ispionline.it/it/pubblicazione/tutti-i-buchi-delle-sanzioni-alla-russia-34533.

sito ufficiale Commissione Europea. “Sanzioni Dell’UE Alla Russia a Seguito Dell’invasione Dell’Ucraina.” *Eu-Solidarity-Ukraine.ec.europa.eu*, Apr. 2023, eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine_it.

“Speciale Russia-Ucraina: 10 Mappe per Capire Il Conflitto.” *ISPI*, 15 Feb. 2023, www.ispionline.it/it/pubblicazione/speciale-russia-ucraina-10-mappe-capire-il-conflitto-33483.

UNHCR. “Situation Ukraine Refugee Situation.” *Data2.Unhcr.org*, 2023, data2.unhcr.org/en/situations/ukraine.

ufficio del senato per i rapporti con le istituzioni dell'Unione Europea. *LE SANZIONI DELL’UNIONE EUROPEA NEI CONFRONTI DELLA FEDERAZIONE RUSSA*. Feb.2023.<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01370381.pdf>