

## **Corso di laurea in Scienze Politiche**

Cattedra di Diritto dell'Unione Europea

Rapporti tra NATO e Unione Europea  
nell'ambito della difesa e sicurezza comune:  
dagli Accordi Berlin Plus alle sfide attuali

---

**Prof. Gianluca Contaldi**

RELATORE

---

**Marta Barbagallo - 105862**

CANDIDATA

Anno Accademico 2024/2025



*«L'Europa si farà nelle crisi e sarà la somma delle soluzioni adottate per affrontarle.»*

— Jean Monnet

# INDICE

ABBREVIAZIONI IMPIEGATE.....	6
INTRODUZIONE .....	9
CAPITOLO PRIMO .....	11
1.1 <i>Nascita della Politica di Sicurezza e Difesa Comune secondo un quadro storico</i> .....	11
1.2 <i>La Comunità Europea di Difesa</i> .....	17
1.3 <i>St. Malo Declaration</i> .....	21
1.4 <i>Nascita della NATO</i> .....	24
1.5 <i>Rapporti UE-NATO: obiettivi principali della cooperazione, settori di collaborazione, differenze strutturali e strategiche</i> .....	29
<i>Conclusione</i> .....	32
CAPITOLO SECONDO.....	35
2.1 <i>Base Giuridica e normativa nel TUE e TFUE</i> .....	35
2.2 <i>Ruolo delle Istituzioni dell'Unione Europea</i> .....	44
2.3 <i>L'evoluzione della PESC e PSDC nel diritto primario dell'Unione: dalla logica dei pilastri al modello post-Lisbona</i> .....	52
2.4 <i>Giurisprudenza della Corte di Giustizia: il caso C-658/11 e il caso C-455/14</i> .....	57
<i>Conclusioni</i> .....	62
CAPITOLO TERZO.....	64
3.1 <i>Accordi Berlin Plus: contesto storico, obiettivi, limiti e criticità</i> .....	64
3.2 <i>Verso una visione condivisa: le Dichiarazioni congiunte NATO-UE e la Bussola Strategica</i> .....	72
3.3 <i>Missione EUFOR CONCORDIA</i> .....	82
3.4 <i>Missione EUFOR ALTHEA</i> .....	86
<i>Conclusioni</i> .....	91
CONCLUSIONI .....	93

BIBLIOGRAFIA .....	102
SITOGRAFIA.....	107
FONTI DEL DIRITTO .....	113

## **ABBREVIAZIONI IMPIEGATE**

AED	Agenzia europea per la difesa
AFSOUTH	Allied Joint Force Command Naples
BEI	Banca Europea per gli investimenti
CAP	The Comprehensive Assistance Package
CARD	Revisione Annuale Coordinata sulla Difesa
CDP	Piano di Sviluppo della capacità
CE	Comunità Europea
CECA	Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio
CED	Comunità europea di difesa
CEDU	Corte Europea dei Diritti dell'Uomo
CEE	Comunità Economica Europea
CGUE	Corte di giustizia dell'Unione europea
COPS	Comitato politico e di sicurezza dell'UE
DSACEUR	Vicecomandante Supremo delle Forze Alleate in Europa
EDAP	Piano d'azione europeo per la difesa
EDF	Fondo Europeo per la difesa
ENISA	Agenzia dell'Unione Europea per la cibersicurezza
EUFOR	European Operational Rapid Force
EUGS	Strategia globale dell'Unione Europea

EUMC	Comitato militare dell'Unione
EUMS	European Union Military Staff
EUPM	Missione di Polizia dell'UE
EURATOM	Comunità Europea dell'Energia Atomica
EURDC	Eu Rapid Deployment Capacity
EUSR	Ufficio del Rappresentante Speciale
IFOR	Implementation Force
IPU	Unità di Polizia Integrata
IS	Staff Internazionale
ISAF	Forza Internazionale di Assistenza alla Sicurezza
ISDE	Identità di sicurezza e di difesa europea
ISIL	Stato Islamico dell'Iraq e del Levante
JATEC	Training and Education Centre
NAC	Consiglio del Nord Atlantico
NATO	"North Atlantic Treaty Organization"
NSATU	Security Assistance and Training for Ukraine
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OSCE	Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
PESC	Politica Estera e di Sicurezza Comune
PeSCo	Cooperazione Strutturata Permanente

PESD	Politica Europea di Sicurezza e Difesa
PSDC	Politica di Sicurezza e Difesa Comune
SAFE	Azione per la sicurezza dell'Europa
SDIP	Piano di attuazione per la sicurezza e la difesa
SEAE	Servizio europeo per l'Azione Esterna
SFOR	Stabilisation Force
SHAPE	Quartier Generale Supremo delle Potenze Alleate in Europa
TFUE	Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea
TUE	Trattato sull'Unione Europea
UE	Unione Europea
UEO	Unione dell'Europa Occidentale

# INTRODUZIONE

L’Unione Europea nasce come progetto di pace. Eppure, oggi ci si interroga sulla guerra. Negli ultimi anni, la Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC) è stata uno degli argomenti cardine nelle discussioni internazionali ed è passato da essere un disegno ambizioso in cerca di una forma definita ad un’urgenza strategica imposta dagli eventi. L’attuale scenario internazionale, segnato da un ritorno dei conflitti armati, dalla tensione tra le grandi potenze e dalla moltiplicazione delle minacce ibride e informatiche ha messo in evidenza la forte esigenza di una difesa europea e ha fatto emergere la necessità di un’autonomia strategica dell’Unione Europea. Tale concetto è abbastanza controverso e ha radici storiche risalenti alla fine della Guerra Fredda. Inizialmente, il termine indicava la capacità dell’UE di gestire crisi di piccola o media entità, senza far ricorso ad agenti esterni come la NATO o gli Stati Uniti. Questa concezione di autonomia strategica è rimasta tale fino a quando la guerra non è tornata in Europa, portando con sé molteplici problematiche. Ad oggi, il termine ha assunto una portata più ampia e non riguarda più solo la difesa, ma abbraccia tematiche come la politica estera, l’economia e la tecnologia dell’Unione Europea.<sup>1</sup> Tuttavia, il consenso sul suo significato e sulle modalità di attuazione rimane divisivo. La costruzione di una difesa comune si scontra con divergenze politiche tra Stati membri: da un lato alcuni paesi spingono per una maggiore indipendenza militare europea, dall’altro gli Stati dell’Europa centro-orientale temono che una difesa troppo ambiziosa possa indebolire il ruolo della NATO senza offrire alternative egualmente valide.<sup>2</sup> Inoltre, costruire una politica di difesa comune significa anche interrogarsi sul significato di sovranità, sui limiti dell’intergovernativismo e sull’equilibrio tra sicurezza e valori costituzionali.

È da queste premesse che prende avvio l’analisi proposta dal seguente elaborato. L’obiettivo è quello di analizzare la nascita, l’evoluzione e i possibili sviluppi futuri della Politica di Sicurezza e Difesa Comune da un punto di vista storico e giuridico e comprendere se e in che misura l’Unione stia costruendo la propria autonomia strategica oppure se la dimensione difensiva resta ancora subordinata alle logiche dell’Alleanza

---

<sup>1</sup> E. BRATTBERG, T. VALÁŠEK., “European Strategic Autonomy and Its Politics.” *EU Defense Cooperation: Progress Amid Transatlantic Concerns*. Carnegie Endowment for International Peace, 2019, pp.10-15

<http://www.jstor.org/stable/resrep20973.7>.

<sup>2</sup> Ibidem

Atlantica. La trattazione è suddivisa in tre capitoli: nel primo verrà approfondito l'aspetto storico della PSDC, partendo dal primo tentativo di creazione di un esercito europeo, attraverso la Comunità europea di difesa, passando per l'evoluzione storica dei trattati e le novità che apportavano nell'ambito della difesa, fino ad arrivare al Trattato di Lisbona, nel quale la difesa europea da ipotesi marginale è divenuta un pilastro fondamentale dell'azione esterna dell'UE. Il secondo capitolo, si soffermerà su uno studio normativo della PSDC, analizzando nel dettaglio gli articoli più rilevanti nell'ambito della difesa nel Trattato sull'Unione Europea e nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea. Questi come vedremo sono gli articoli dal 42 al 46 del TUE e l'articolo 275 del TFUE. Il quadro normativo riflette una logica fortemente intergovernativa, fondata su principi come l'unanimità, il rispetto della sovranità nazionale e l'assenza di obblighi coercitivi in ambito militare. Tuttavia, il punto chiave della trattazione saranno gli Accordi Berlin Plus e la cooperazione che questi hanno garantito tra la NATO e l'Unione Europea. Il terzo capitolo, infatti, analizzerà il contesto storico e politico che ha permesso la stipula degli accordi e le Dichiarazioni Congiunte concluse in tempi più recenti. Particolare attenzione sarà riservata alle prime missioni operative, EUFOR CONCORDIA e EUFOR ALTHEA, che hanno visto l'Unione Europea per la prima volta in azione, ma allo stesso tempo evidenziano come il rapporto con l'Alleanza Atlantica rimane centrale. L'analisi si concluderà mettendo in luce come una difesa europea efficace sia non solo possibile, ma necessaria, alla luce degli avvenimenti recenti, in primis la guerra in Ucraina, e delle nuove forme di minaccia che superano i confini del conflitto armato tradizionale.

L'approccio utilizzato sarà giuridico istituzionale e il lavoro si baserà principalmente su fonti di diritto primario dell'Unione Europea, documenti ufficiali dell'UE e della NATO, fonti giurisprudenziali della Corte di giustizia e dottrina giuridica e politologica italiana e internazionale. Inoltre, saranno esaminate alcune missioni operative come casi studio. L'obiettivo sarà quello di offrire una lettura critica del quadro normativo, istituzionale e geopolitico in cui si inserisce la Politica di Sicurezza e Difesa Comune.

## CAPITOLO PRIMO

### **CONTESTO STORICO E ISTITUZIONALE: LA PSDC, LA NATO E I LORO RAPPORTI**

#### *1.1 Nascita della Politica di Sicurezza e Difesa Comune secondo un quadro storico*

La Politica di Sicurezza e Difesa Comune è parte integrante della Politica Estera e di Sicurezza Comune dell’Unione Europea (PESC), una delle colonne portanti dell’Unione europea, spesso protagonista delle evoluzioni legate allo sviluppo del processo di integrazione europea.

Il processo di integrazione europea fu avviato il 9 maggio 1950 con la dichiarazione Schuman, in cui il ministro degli esteri francese, Robert Schuman, espresse la volontà degli Stati di realizzare una federazione. Questo progetto fu, però, messo in discussione dal metodo “funzionalista”, i cui promotori affermarono che l’unificazione europea non si poteva realizzare in modo immediato, ma sarebbe stata il risultato di una solidarietà di fatto tra gli Stati. Secondo il metodo funzionalista, gli Stati avrebbero

dovuto trasferire ad un ente sovrannazionale competenze sempre più estese, fino ad arrivare ad un'integrazione globale.<sup>3</sup>

Ratificato nel 1951, il Trattato di Parigi diede vita alla prima organizzazione con la quale iniziò il processo di integrazione europea, il cui principale obiettivo era il trasferimento dei poteri sovrani, appartenenti agli Stati, a organizzazioni sopranazionali: la CECA. La Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio aveva come scopo principale la messa in comune della produzione di carbone e acciaio, assicurando la loro libera circolazione.

Già un anno dopo, si iniziò a discutere di difesa comune. Infatti, gli stessi Stati parte del Trattato CECA redassero il 27 maggio 1952 un nuovo Trattato, che aveva come obiettivo la realizzazione della Comunità europea di difesa (CED), che prevedeva la creazione di un esercito comune europeo, un apparato istituzionale e un meccanismo di reazione a qualsiasi aggressione contro uno Stato Membro<sup>4</sup>.

Il fallimento della CED portò nell'ottobre del 1954 alla revisione del Trattato di Bruxelles del 1948 e alla creazione dell'Unione dell'Europa Occidentale (UEO). L'organizzazione comprendeva dieci stati membri sia dalla Comunità Economica Europea (oggi UE) che della NATO e aveva rapporti diversificati con altri paesi.

Il Trattato di Bruxelles, firmato il 17 marzo 1948, aveva lo scopo di garantire la difesa collettiva contro un'eventuale aggressione tedesca e di promuovere la cooperazione economica, sociale e culturale tra i firmatari. Dopo la sua revisione nel 1954, con l'ingresso della Germania Ovest e dell'Italia, divenne il fondamento della UEO, anche se, ufficialmente, l'UEO iniziò a svolgere un'attività regolare dal 1984, ma mancando di mezzi e risorse finanziarie sufficienti, ha sempre avuto un ruolo marginale<sup>5</sup>.

Un cambiamento significativo si verificò con il Trattato di Maastricht del 1992, che introdusse la divisione delle competenze dell'Unione Europea in tre pilastri: il primo pilastro, la Comunità Europea, riguardava tutte le politiche economiche e sociali dell'Unione ed era di carattere sovranazionale; il secondo pilastro, la Politica Estera di Sicurezza Comune (PESC), aveva carattere intergovernativo e mirava a definire un'identità comune dell'UE sulla scena internazionale; infine, il terzo, ovvero la

---

<sup>3</sup> M. VELLANO, A. MIGLIO, *Sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea*. Padova, Cedam, 2022, p. 8

<sup>4</sup> U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*. Bari, Cacucci, 2020, p. 6

<sup>5</sup> A. MISSIROLI, *Dopo il Kosovo: l'Europa che (ancora) non c'è*, «Il Mulino», anno XLVIII, n. 385, settembre-ottobre 1999, p. 949

Cooperazione in materia di Giustizia e Affari Interni, anch'esso di carattere intergovernativo.

La PESC era lo strumento attraverso il quale l'Unione Europea affermava la propria identità sulla scena internazionale e intendeva perseguire quattro obiettivi principali: difesa dei valori comuni, degli interessi fondamentali, dell'indipendenza dell'Unione e dei suoi stati membri; mantenimento della pace e rafforzamento della sicurezza internazionale; promozione della cooperazione internazionale; sviluppo della democrazia e dello Stato di diritto.<sup>6</sup> Avendo carattere intergovernativo, il potere di iniziativa, per ciò che riguardava i lavori di elaborazione della PESC, spettava al Consiglio dell'Unione Europea in condivisione con gli Stati.

Un altro aspetto da sottolineare è che la Politica Estera e di Sicurezza Comune, come definita dal Trattato del 1992, si fondava su un vincolo di natura giuridica. Ciò voleva dire che gli atti adottati nell'ambito della PESC dovevano essere sottoposti al controllo giurisdizionale della Corte di Giustizia, che aveva capacità di sanzionare e di far rispettare gli impegni dei singoli stati.<sup>7</sup>

Con il Trattato di Amsterdam del 1997, entrato in vigore nel 1999, furono apportate alcune revisioni in ambito PESC. Seppur insufficienti, queste modifiche enunciavano per la prima volta esplicitamente la dimensione militare della sicurezza europea e, attraverso gli emendamenti apportati all'articolo J.7, par 1, comma 1 del Trattato si iniziò a parlare per la prima volta di politica di difesa comune. Infatti, in base al suddetto articolo si stabiliva che:

*“La politica estera e di sicurezza comune comprende tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, ivi compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune, a norma del secondo comma, che potrebbe condurre a una difesa comune qualora il Consiglio europeo decida in tal senso. In tal caso il Consiglio europeo raccomanda agli Stati membri di adottare tale decisione secondo le rispettive norme costituzionali”.*<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> G. GRIMALDI, “La politica europea di sicurezza e di difesa comune. Attualità, progetti e proposte”, *Il Politico*, vol. 66, no. 3 (198), 2001, p 440-441, <http://www.jstor.org/stable/43101978>

<sup>7</sup> Ivi, p. 442

<sup>8</sup> *Trattato di Amsterdam*, Art. J.7, par. 1, comma 1, firmato ad Amsterdam il 2 ottobre 1997, entrato in vigore il 1° maggio 1999, Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee C 340, 10 novembre 1997,

Nell'articolo J.7, par. 1, comma 2, venne anche sottolineata l'importanza della collaborazione tra UE e UEO “*anche in vista di un'eventuale integrazione*”<sup>9</sup> e senza “*pregiudicare il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri*”<sup>10</sup>.

Inoltre, fu introdotto anche il principio della cooperazione rafforzata che permetteva una stretta collaborazione tra due o più stati all'interno dell'UEO e dell'Alleanza Atlantica.<sup>11</sup>

Con il Trattato di Amsterdam (1999) viene istituita anche la figura dell'Alto Rappresentante per la PESC, divenuto poi, con il Trattato di Lisbona del 2009, l'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, il quale, in qualità di Segretario Generale, assisteva alla Presidenza del Consiglio dell'UE, che era l'organo responsabile dell'attuazione delle decisioni in ambito PESC.<sup>12</sup>

In quest'ambito, il Parlamento europeo continuava ad essere escluso dalle decisioni, pur acquisendo gradualmente un maggior potere consultivo. È importante ricordare, inoltre, che il Parlamento europeo aveva la facoltà di rivolgere interrogazioni e raccomandazioni al Consiglio dei ministri e, gestendo il bilancio dell'UE, poteva esercitare un'influenza sulle spese riguardanti la PESC, salvo diversa decisione del Consiglio. Nonostante le numerose modifiche apportate dal Trattato di Amsterdam, la Politica di Sicurezza e Difesa Comune continuava ad avere importanti lacune e difficoltà, tra cui procedure poco agevoli e assenza di una specifica politica europea sugli armamenti.<sup>13</sup>

Nel periodo successivo alla firma del Trattato di Amsterdam e a breve distanza dalla fine della guerra in Kosovo, il Consiglio Europeo di Colonia, svoltosi il 3 e 4 giugno 1999, segnò una nuova tappa fondamentale nello sviluppo della Politica di Sicurezza e Difesa Comune. Nel Consiglio, infatti, fu segnato l'inizio della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD) che mirava a sviluppare capacità autonome per la gestione delle crisi, comprendendo sia missioni militari sia operazioni civili. Tra i suoi elementi

---

(<https://presidenza.governo.it/usri/confessioni/normativa%20europea/Trattato%20di%20Amsterdam.doc.pdf>)

<sup>9</sup> *Trattato di Amsterdam*, art. J.7, par. 1, comma 2.

<sup>10</sup> Ibidem

<sup>11</sup> *Trattato di Amsterdam*, Art. J.7, par.4,

<sup>12</sup> G. GRIMALDI, “La politica europea di sicurezza e di difesa comune. Attualità, progetti e proposte”, *Il Politico*, vol. 66, no.3 (198), 2001, pp. 445-446, <http://www.jstor.org/stable/43101978>

<sup>13</sup>Ivi, pp. 446-447

principali vi erano i cosiddetti “Compiti di Petersberg”<sup>14</sup>. Inoltre, l’obiettivo della PESD era quello di dotare l’Unione Europea di capacità autonome per gestire missioni militari e civili e, in particolare, si puntava allo sviluppo nei settori dell’informazione, dei trasporti strategici, della difesa industriale e tecnologica, sempre in collaborazione con la NATO.<sup>15</sup>

I “Compiti di Petersberg” vennero definiti nella Dichiarazione di Petersberg, adottata il 19 giugno 1992, dal Consiglio dei ministri dell’UEO. In questa occasione, i paesi dell’UEO si dichiararono favorevoli a condividere con la NATO e l’UE le unità militari provenienti dalle loro forze armate per missioni particolari, definite “Missioni Petersberg”. Queste missioni erano perlopiù missioni umanitarie, di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace, missioni in materia di disarmo e operazioni di stabilizzazione al termine di conflitti.<sup>16</sup>

La svolta decisiva per la costituzione di una politica di sicurezza avvenne durante il Consiglio di Helsinki, tra il 10 e l’11 dicembre 1999. In questa occasione, furono adottate due relazioni: la prima riguardava lo sviluppo delle capacità militari nella gestione delle crisi da parte dell’Unione europea; la seconda, lo sviluppo delle capacità non militari. Gli allora quindici stati membri, in virtù della guerra in Kosovo e in base alla necessità di un futuro disimpegno statunitense nelle aree di conflitto del mediterraneo, si accordarono per la creazione di un esercito comune, definito “euroforza” che doveva svolgere le, già citate, “Missioni di Petersberg”. Lo scopo principale era quello di dar vita, entro il 2003, ad un vero e proprio esercito comune.

Nel 2003 l’Unione Europea e la Nato siglarono gli Accordi Berlin Plus, che prevedevano lo scambio di informazioni tra Nato e Unione Europea e che hanno permesso le prime operazioni militari europee in Macedonia e poi in Bosnia Erzegovina. In questo stesso anno, Javier Solana, Alto Rappresentante della Politica estera e di Sicurezza dell’Unione europea, redige e pubblica il documento “Strategia europea in materia di sicurezza”, nel quale si riconoscevano le nuove priorità in materia di sicurezza: terrorismo, proliferazione di armi di distruzione di massa e crimine organizzato. Il

---

<sup>14</sup> Consiglio europeo, *Conclusione della Presidenza del Consiglio europeo di Colonia, 3-4 giugno 1999*. [https://www.europarl.europa.eu/summits/koll\\_it.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/koll_it.htm)

<sup>15</sup> Ibidem

<sup>16</sup> Unione Europea, “Compiti di Petersberg” EUR-Lex, (s.d). Recuperato il 5 marzo 2025 da [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:petersberg\\_tasks](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:petersberg_tasks)

documento, approvato dal Consiglio nel dicembre 2003, identifica, quindi, le azioni che l’Unione europea doveva necessariamente attuare in materia di sicurezza e difesa.<sup>17</sup>

Successivamente, il Trattato di Lisbona, redatto nel 2007 ed entrato in vigore nel 2009, introduce delle importanti innovazioni in materia di Politica Estera e Sicurezza Comune. La prima importante innovazione ottenuta con il Trattato è l’introduzione della personalità giuridica dell’Unione europea, che fino a quel momento era attribuita alla Comunità Europea. Di conseguenza, la distinzione, tra Unione europea e Comunità europea fu abolita. Attraverso il Trattato venne anche eliminata la divisione in pilastri imposta dal Trattato di Maastricht e il campo della difesa, la PSDC, venne considerato parte integrante della PESC. Inoltre, il trattato prevedeva anche che durante le Missioni di Petersburg, gli stati membri avrebbero avuto il potere di usare mezzi civili e militari per raggiungere gli obiettivi prestabiliti. Infine, gli Stati membri avrebbero avuto la possibilità di creare tra loro, ma non necessariamente tra tutti, una cooperazione strutturata permanente<sup>18</sup>. Si può affermare, quindi, che con il Trattato di Lisbona, si stabilisce una politica estera e di difesa comune più forte e coerente. Venne istituita, anche, la figura dell’Alto rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, che sostituisce l’Alto Rappresentante e il Commissario per le Relazioni Esterne, permettendo maggiore continuità e visibilità internazionale. L’Alto Rappresentante presiede il Consiglio Affari Esteri e gestisce la PESC e la PSDC. Fu la Francia ad insistere per istituire una figura che faceva da contrappeso al Presidente della Commissione e che avrebbe avuto funzioni di politica estera. Inoltre, i paesi più grandi concordarono sull’unione dell’Alto Rappresentante e del Commissario per gli Affari Esteri per garantire una maggiore coerenza tra la PESC e l’azione esterna della Commissione.<sup>19</sup>

Uno degli strumenti principali per la politica estera dell’UE e per l’Alto Rappresentante è il Servizio europeo per l’Azione Esterna (SEAE), che gestisce le

---

<sup>17</sup> A. MARRONE, *L’integrazione europea in materia di difesa e sicurezza*, ISPI, 2017 <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/integrazione-europea-materia-di-difesa-e-sicurezza-17113>

<sup>18</sup> F. BINDI, “One Year On: Assessing the European Foreign Policy and the European External Action Service”, *The Brown Journal of World Affairs*, vol. 17, no.2, 2011, pp. 125–126. <http://www.jstor.org/stable/24590802>

<sup>19</sup> S. LEHNE, “The Big Three in EU Foreign Policy”, *Carnegie Endowment for International Peace*, 2012 <http://www.jstor.org/stable/resrep12823>

relazioni diplomatiche e i partenariati strategici con i paesi terzi e collabora con i servizi diplomatici nazionali dei paesi dell’UE, dell’ONU e di altre potenze mondiali.<sup>20</sup>

Nonostante i progressi fatti e le modifiche apportate, la politica estera dell’Unione Europea presenta ancora alcune difficoltà. Infatti, gli stati membri sono ancora ancorati ai loro poteri e ai singoli obiettivi di politica estera.<sup>21</sup>

### *1.2 La Comunità Europea di Difesa*

La CED nacque su impulso del Consiglio d’Europa, che chiese ai governi dell’Europa occidentale, di istituire un ministero della difesa europeo, a seguito dello scoppio della guerra di Corea nel 1950. Quest’ultima, infatti, causò una corsa al riarmo sia negli Stati Uniti che in Europa. Durante la Sessione del Consiglio Atlantico, svoltasi a Bruxelles, nel dicembre 1950, venne redatto un documento che si prefissava di organizzare la difesa dell’Europa, ma su un fronte decentrato verso Oriente e di impedire la rinascita del militarismo tedesco, soprattutto nella Germania Ovest, causando di conseguenza una disparità tra la Germania e gli altri paesi partecipanti al progetto. Contemporaneamente a questi lavori, il governo francese lanciò il cosiddetto “Piano Pleven”, dal nome del Primo Ministro francese che lo propose. Questo piano aveva come obiettivo quello di risolvere il problema del riarmo della Germania e prevedeva la creazione di un esercito europeo, con un proprio bilancio, dipendente da un Ministero della Difesa europeo e responsabile, non solo dinanzi ai singoli governi, ma anche di fronte ad un’Assemblea europea e ad un Consiglio dei ministri. La conseguenza di questa azione parallela fu che, a Bruxelles, nello stesso periodo della già citata Sessione del Consiglio Atlantico, venne esaminato il Piano Pleven, senza, però, arrivare a nessuna conclusione. La proposta, infatti, fu approvata il 24 ottobre 1950 dai deputati francesi, ma era avversata dai maggiori esponenti dell’amministrazione Truman, che pensavano che il Piano rendesse la Nato

---

<sup>20</sup> Unione Europea, “Servizio europeo per l’azione esterna (SEAE)”, *European Union*, (s.d) [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-external-action-service-eeas\\_it](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-external-action-service-eeas_it)

<sup>21</sup> F. BINDI, J. SHAPIRO, *EU Foreign Policy: Myth or Reality?* In F. Bindi (a cura di), *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe’s Role in the World*, Washington, DC: Brookings Institution Press, 2010.

meno operativa, impedisse la partecipazione americana a una forza di difesa europea e cercasse di evitare il riarmo tedesco.<sup>22</sup>

Qualche mese dopo si arrivò ad un'ipotesi maggiormente condivisa, il Piano Spofford. Questo progetto, a differenza di quello precedente, prevedeva dei *combat teams*, ovvero delle unità di livello più basso delle divisioni, ma complete di armi e servizi, sotto comando NATO. Il Piano Spofford fu approvato il 18 dicembre 1950 a Bruxelles, nella riunione dei Ministri degli Esteri dell'Alleanza Atlantica. Nella stessa venne anche creata la figura di un Comandante supremo delle forze Nato, ruolo affidato ad Eisenhower.<sup>23</sup>

A Parigi, nel 1951, si aprirà poi la Conferenza che porterà alla firma del Trattato istitutivo della CED. Alla Conferenza parteciparono dodici nazioni, sei delle quali avevano pieni poteri. Queste erano Belgio, Francia, Italia, Germania, Lussemburgo, Olanda. Le altre sei, parteciparono come osservatori ed erano Gran Bretagna, Portogallo, Norvegia, Danimarca, Canada e Stati Uniti.

Il Trattato CED altro non era che il Piano Pleven<sup>24</sup>, risposta alla sfida, tra la potenza russa e la potenza americana, che in quel momento caratterizzavano il mondo. Siamo nel periodo della Guerra Fredda e gli Stati Uniti avevano l'obiettivo di potenziare l'alleanza atlantica appena costituitasi. Questo, ovviamente, creò non poche opposizioni, prime tra tutte quelle dei partiti comunisti, che temevano che la creazione di una Comunità di difesa avrebbe rappresentato per tutti i paesi dell'Unione Sovietica un blocco temibile per due ragioni principali: prima di tutto, avrebbe attratto verso di sé la parte tedesca sotto influenza e controllo russo e, inoltre, avrebbe rappresentato un possibile elemento di perturbazione nell'Unione Sovietica, per il livello di vita superiore americano.

L'opposizione venne anche dai partiti di estrema destra, che vedevano nella CED, un modo per ridurre le singole sovranità nazionali e per sminuire il concetto di patria, di bandiera e le tradizioni militari. In generale, le posizioni della sinistra e dell'estrema

---

<sup>22</sup> S. FILIPPI, "L'Esercito europeo: Un tentativo verso la Comunità europea di Difesa", *Informazioni della Difesa*, 2014, pp.53-63.

[https://www.researchgate.net/publication/305658242\\_L'Esercito\\_europeo\\_un\\_tentativo\\_verso\\_la\\_Comunita\\_europea\\_di\\_Difesa](https://www.researchgate.net/publication/305658242_L'Esercito_europeo_un_tentativo_verso_la_Comunita_europea_di_Difesa)

<sup>23</sup> Ibidem

<sup>24</sup> F. MIRABILE, "La Comunità Europea di Difesa è di nuovo attuale?", *Rivista Di Studi Politici Internazionali*, vol. 42 no. 2 (166), 1975, pp. 201–223.

<http://www.jstor.org/stable/42733875>

destra formavano una netta opposizione al Trattato, in particolare in Francia. Il più grande timore per la Francia era che, nella creazione di un apparato militare comune, si sarebbe potuto creare di nuovo un potente militarismo tedesco, il quale avrebbe trascinato l'intera comunità in guerra.

Al contrario, i sostenitori della Comunità di difesa, affermarono che la Francia con la CED, intendeva disciplinare e controllare il riarmo tedesco, divenuto inevitabile a seguito della Guerra Fredda.

In sintesi, i sostenitori della CED affermavano:

*“L’unità d’Europa può realizzarsi solo se esiste una politica di difesa comune. È inconcepibile una comunità politica e quindi un’autorità politica integrata, senza un esercito comune, che assicura la difesa e la protezione collettiva. Un sistema di difesa per essere efficace deve unire in modo indissolubile, formazioni militari di nazionalità differente, in vista di un’azione comune e impedire, quindi, operazioni separate”*<sup>25</sup>.

Era chiaro che per la realizzazione di un progetto tanto grande era necessario analizzare l’aspetto economico e industriale. Da un punto di vista economico, era chiaro che la razionalizzazione della produzione di armi e munizioni, dei mezzi di trasporto terrestri, navali e aerei e dell’attrezzatura scientifica e tecnica era una spesa onerosa per la Comunità. Da un punto di vista industriale, l’industria doveva essere organizzata nei territori dei vari paesi secondo il principio della divisione del lavoro: le industrie, in ciascun paese si sarebbero dovute specializzare nella costruzione di singole parti dei mezzi bellici. Da questa divisione ne conseguiva che, nel caso uno dei paesi si fosse ritirato dalla Comunità, questo si sarebbe trovato senza mezzi per produrre in modo autonomo.

Altro punto di discussione tra gli esperti era il ruolo troppo ingombrante della Corte di Giustizia, che ai tempi, era la stessa CECA. In particolare, era previsto che la Corte, in caso di astensioni o di decisioni della Commissione, aveva il diritto di richiedere i verbali segreti delle deliberazioni o qualsiasi documento ritenuto necessario e per emettere un giudizio.

---

<sup>25</sup> Ibidem

Un ulteriore aspetto da considerare per comprendere il fallimento della CED è l’atteggiamento dell’Inghilterra. Già prima del 1952, il Ministro degli Esteri, Bevin, nel 1948 sottolineò la necessità e l’urgenza di una stretta cooperazione politica ed economica dei paesi dell’Europa. Il governo britannico, nei confronti della CED dimostrò sempre un forte interesse, considerandolo un mezzo valido per raggiungere la difesa europea. Infatti, il giorno della firma da parte dei rappresentati dei Sei Stati europei del Trattato istitutivo della CED, la Gran Bretagna firmò anch’essa un documento aggiuntivo: “*Trattato tra il Regno Unito e gli Stati membri della CED*”. Secondo il Trattato, il Regno Unito doveva intervenire in aiuto di uno dei membri della Comunità se fosse stato oggetto di aggressione.

Nonostante l’impegno inglese dimostrato, il 30 agosto 1954, la CED fu respinta con 319 voti di cui 264 contri e 63 astensioni. Tra le motivazioni che portarono alla mancata approvazione ci fu la morte di Stalin che attenuò il conflitto tra Unione Sovietica e Occidente capitalista, la guerra in Indocina, che indebolì la Francia e la mancata accettazione, da parte di quest’ultima, del riarmo tedesco. Inoltre, nello stesso periodo, il governo francese cambiò e passò nelle mani del radicale e socialista Pierre Mendès-France, che risolse la situazione in Indocina, propose degli emendamenti al Trattato istitutivo della CED, per ottenere il consenso dell’Assemblea Nazionale francese. In particolare, gli emendamenti prevedevano che la CED doveva essere un’organizzazione complementare alla NATO, doveva avere sede a Parigi, ogni membro avrebbe avuto il diritto di ritirarsi in caso di riunificazione della Germania o di ritiro delle truppe della Gran Bretagna dall’Europa. Inoltre, era previsto l’eliminazione dell’articolo 38, che stabiliva il principio secondo cui la difesa comune doveva essere accompagnata da una struttura politica federale che le desse legittimità democratica e istituzionale e che, quindi, prevedeva la formazione di una futura Comunità politica Europea<sup>26</sup>. I paesi firmatari furono scettici alle proposte francesi e il primo ministro belga, Spaak, suggerì di suddividere le proposte francesi in tre categorie: modifiche accettabili immediatamente, direttive applicabili dopo l’entrata in vigore del trattato e modifiche che avrebbero

---

<sup>26</sup> *Trattato istitutivo della Comunità europea di difesa*, Art. 38, Parigi, 27 maggio 1952, CVCE.

Accesso 5 marzo 2025

[https://www.cvce.eu/obj/article\\_38\\_du\\_traité\\_instituant\\_la\\_communauté\\_européenne\\_de\\_défense-fr-8ba6abb9-13bb-4ad0-af17-35770ea40ce6.html](https://www.cvce.eu/obj/article_38_du_traité_instituant_la_communauté_européenne_de_défense-fr-8ba6abb9-13bb-4ad0-af17-35770ea40ce6.html)

richiesto una nuova ratifica da parte dei parlamenti nazionali. Nonostante questa suddivisione, l'Assemblea Nazionale francese non ratificò, sancendo il fallimento definitivo della CED.<sup>27</sup>

### *1.3 St. Malo Declaration*

Con il Trattato di Maastricht del 1992 era stato introdotto, per la prima volta, il concetto di difesa comune dell'Unione e l'Unione Europea Occidentale rappresentava lo strumento attraverso il quale la Nato e l'Unione europea collaboravano.

La Dichiarazione di Saint-Malo fu il risultato di diversi mesi di dibattito su come affrontare e raggiungere gli obiettivi prefissati dal Trattato di Amsterdam (1997) in materia di difesa e sicurezza. Ci furono diversi incontri tra i capi di Stato e i capi di governo dell'UE, tra cui un incontro a Pörtschach, in Austria, il 24 e 25 ottobre 1998 e successivamente a Vienna il 4 novembre dello stesso anno. In queste riunioni vennero fatte varie proposte, tra cui l'incorporazione dell'UEO all'interno dell'UE come quarto pilastro oppure la divisione dell'organizzazione tra NATO e Unione Europea; tuttavia, queste idee non trovarono effettiva attuazione.<sup>28</sup>

Per avere un quadro completo della situazione pre-dichiarazione di Saint-Malo è necessario citare altri due elementi fondamentali. In primo luogo, nel 1995 in Francia vinse le elezioni il presidente Jacques Chirac, il quale si impegnò affinché migliorassero i rapporti tra Francia e NATO. Fino a quel momento, infatti, la Francia si era mostrata diffidente e critica nei confronti dell'Alleanza Atlantica, perché la considerava eccessivamente sotto il controllo degli Stati Uniti. La riduzione delle tensioni con la NATO portò automaticamente a un allentamento delle tensioni tra la Francia e gli altri paesi europei più legati all'Alleanza.

In secondo luogo, nel 1997, nel Regno Unito venne eletto il primo ministro Tony Blair, il cui obiettivo principale era quello di riportare il paese al centro dell'Europa. Per

---

<sup>27</sup> "European Defense Community", *International Organization*, Vol 8 no. 4, 1954, pp. 599–601. <http://www.jstor.org/stable/2704614>

<sup>28</sup> A.J. BAILES, G. MESSERVY-WHITING, "The EU Takeover: Origins and Process", *In Death of an Institution: The end for Western European Union, a future for European defence?*, Egmont Institute, 2011, pp 40-41. <http://www.jstor.org/stable/resrep06710.7>

raggiungere questo scopo doveva superare lo scetticismo britannico nei confronti del ruolo militare dell'UE.<sup>29</sup>

Nel giugno 1996, a Berlino, fu organizzata una riunione dei ministri degli Esteri della NATO, durante la quale fu stabilita la creazione di una nuova identità di difesa e sicurezza nell'ambito della modernizzazione dell'Alleanza post-Guerra Fredda. In quell'occasione fu anche stabilito che la NATO potesse supportare l'Unione Europea Occidentale nell'organizzazione di missioni e operazioni in cui gli Stati Uniti non desideravano essere coinvolti, mettendo a disposizione parte della propria struttura di comando.<sup>30</sup> Questo adattamento della NATO portava automaticamente ad una nuova struttura che dava maggiori poteri agli europei.

La decisione ufficiale venne prese il 4 dicembre 1998 dai leader francese e britannico. La Dichiarazione di Saint-Malo aprì la strada a una maggiore cooperazione europea nel settore della difesa, in risposta alle diverse crisi degli anni '90, tra cui la guerra in Kosovo, il conflitto in Bosnia-Erzegovina e il genocidio in Ruanda.

Nel documento ufficiale della Dichiarazione congiunta franco-britannica venne, infatti, dichiarato necessario “*raggiungere una piena e rapida attuazione delle disposizioni di Amsterdam sulla PESC*”<sup>31</sup> e che “*l'Unione deve avere capacità di agire in modo autonomo, sostenuta da forze militari credibili, i mezzi per decidere di utilizzarle e la prontezza a farlo al fine di rispondere alla crisi internazionali*”<sup>32</sup>. Inoltre, nel terzo paragrafo della Dichiarazione viene anche sottolineata l'importanza di prendere in considerazione le risorse esistenti dell'UEO e l'evoluzione delle sue relazioni con l'UE.

Analizzando, invece, il punto di vista americano, l'allora Segretario di Stato, Madeleine K. Albright, il 7 dicembre 1998, pubblicò un articolo “*The Right Balance Will Secure NATO's Future*” in cui espresse l'accettazione da parte degli Stati Uniti del concetto espresso nella dichiarazione di St. Malo. Nella pubblicazione il Segretario di Stato dichiarò che la creazione di forze militari europee erano anche nell'interesse degli

---

<sup>29</sup> P. RICKETTS, “The EU and Defence: The Legacy of Saint-Malo”, *The RUSI Journal*, Vol. 162, no. 3, 2017, pp. 30–38.

<https://doi.org/10.1080/03071847.2017.1352375>

<sup>30</sup> Ibidem

<sup>31</sup> Francia e Regno Unito, *Franco-British St. Malo Declaration*, 4 dicembre 1998, par 1, CVCE. Ultimo accesso: 11.03.2025

[https://www.cvce.eu/en/obj/franco\\_british\\_st\\_malo\\_declaration\\_4\\_december\\_1998-en-f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f.html](https://www.cvce.eu/en/obj/franco_british_st_malo_declaration_4_december_1998-en-f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f.html)

<sup>32</sup> Ivi, par. 2

USA e della NATO, nella misura in cui qualsiasi capacità migliorata apparteneva agli Alleati. L'accettazione da parte del Segretario di Stato fu, però, un'accettazione condizionata, infatti furono imposte tre condizioni: le cosiddette tre D. La prima condizione imponeva il “non disaccoppiamento”, ovvero la NATO doveva mantenere il ruolo principale come legame tra gli Stati Uniti e l'UE nel ruolo della difesa. La seconda prevedeva la “non duplicazione” di risorse, forze e procedure; infine, la terza riguardava la “non discriminazione” nei confronti dei non-europei. Le stesse condizioni furono poi replicate nel comunicato NATO di Washington (1999), il quale sottolineava l'importanza per l'Unione Europea di avere la capacità di svolgere azioni militare autonomamente e di rafforzare le proprie capacità difensive. Il comunicato affermava, inoltre, che l'UE aveva accesso alle risorse dell'Alleanza, nelle missioni in cui questa non era coinvolta. Questo accordo costituiva la base del meccanismo Berlin Plus.<sup>33</sup>

L'annuncio di questo accordo ebbe un forte impatto: le decisioni prese attraverso l'accordo si tramutarono immediatamente in strutture e impegni concreti dell'UE anche grazie al supporto dato dai promotori della Dichiarazione stessa, Blair e Chirac, che avevano interesse nel vedere la loro leadership dare frutti, soprattutto dopo la crisi dovuta alla guerra in Kosovo.

La Dichiarazione di Saint-Malo riguardava anche gli Stati membri della NATO, ma che non facevano parte dell'Unione Europea. A seguito del comunicato della NATO, pubblicato dopo il summit di Washington, venne stabilito che i diritti degli alleati NATO non appartenenti all'UE nella gestione delle crisi guidata dall'UE sarebbero stati regolati dagli accordi precedentemente stipulati con l'UEO. Tuttavia, questo tema generò tensioni, in particolare tra Grecia, Turchia e Cipro, paesi già coinvolti in dispute a causa dell'occupazione turca della parte settentrionale di Cipro. Per affrontare la questione, il Consiglio Europeo di Colonia (giugno 1999) stabilì che:

*“Tutti i partecipanti a un'operazione guidata dall'UE avranno uguali diritti per quanto riguarda la condotta di tale operazione, fatto salvo il principio di autonomia*

---

<sup>33</sup>A.J. BAILES, G. MESSERVY-WHITING, “The EU Takeover: Origins and Process”, *In Death of an Institution: The end for Western European Union, a future for European defence?*, Egmont Institute, 2011, pp 39-50.

<http://www.jstor.org/stable/resrep06710.7>

*decisionale dell'UE, in particolare il diritto del Consiglio di discutere e decidere questioni di principio e politiche”<sup>34</sup>.*

Successivamente, nel Consiglio Europeo di Helsinki (dicembre 1999) venne stabilito che gli alleati NATO non membri dell'UE avrebbero avuto il diritto di partecipare alle operazioni dell'Unione Europea gestite con il supporto della NATO. Tuttavia, per le operazioni esclusivamente dell'UE, la partecipazione degli Stati non membri sarebbe stata valutata dal Consiglio dell'UE caso per caso, in base alle richieste pervenute.<sup>35</sup> In conclusione, si può affermare che la Dichiarazione di Saint-Malo segnò un punto di svolta nella politica di difesa europea, ridefinendo il ruolo dell'UE come attore globale nel campo della sicurezza, sebbene mantenesse una stretta collaborazione con la NATO.

#### *1.4 Nascita della NATO*

Per garantire una corretta ricostruzione storica dell'Alleanza Atlantica bisogna analizzare, in primo luogo, i fattori storici e politici che hanno portato alla revisione delle priorità strategiche nell'area euro-atlantica.

Il 1945, anno in cui si conclude ufficialmente la Seconda Guerra Mondiale, il mondo era diviso in due blocchi: da un lato, il blocco occidentale, a guida e influenza americana; dall'altro il blocco sovietico, a guida e influenza dell'Unione Sovietica. Questa divisione netta determinò un'importante modifica delle relazioni internazionali. In questo contesto, l'Alleanza Atlantica nasce su forte impulso statunitense nei riguardi del continente europeo, perché il continente era stato la vittima principale degli attacchi durante la Seconda Guerra Mondiale e l'obiettivo degli Stati Uniti era ricostruire i diversi paesi, non solo da un punto di vista economico, secondo il Piano Marshall (1947), ma anche da un punto di vista militare in chiave antisovietica.

In base a queste premesse, il 4 aprile 1949 a Washington fu firmato il Patto Atlantico da Stati Uniti, Canada, dagli stati Europei già membri dell'UEO, a cui si

---

<sup>34</sup> Consiglio Europeo, *Conclusione della Presidenza del Consiglio europeo di Colonia*, 3–4 Giugno 1999, Annex III, Sezione 5.

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

<sup>35</sup> P. RICKETTS, “The EU and Defence: The Legacy of Saint-Malo”, *The RUSI Journal*, Vol. 162, no. 3, 2017, pp. 30–38.

<https://doi.org/10.1080/03071847.2017.1352375>

aggiunsero Danimarca, Islanda, Italia, Norvegia e Portogallo. Attraverso un protocollo di adesione nel 1951 aderirono Grecia e Turchia; successivamente anche la Repubblica Federale di Germania (nel 1954) e, infine, nel 1981 la Spagna. Lo scopo principale era quello di garantire la sicurezza collettiva e la difesa comune contro eventuali aggressioni esterne.

Il principio cardine della NATO è l'articolo 5 del Trattato di Washington, il quale afferma:

*“Le parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse in Europa o nell'America settentrionale sarà considerato come un attacco diretto contro tutte le parti, e di conseguenza convengono che se un tale attacco si producesse, ciascuna di esse, nell'esercizio del diritto di legittima difesa, individuale o collettiva, riconosciuto dall'art. 51 dello Statuto delle Nazioni Unite, assisterà la parte o le parti così attaccate intraprendendo immediatamente, individualmente e di concerto con le altre parti, l'azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l'uso della forza armata, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella regione dell'Atlantico settentrionale. Ogni attacco armato di questo genere e tutte le misure prese in conseguenza di esso saranno immediatamente portate a conoscenza del Consiglio di Sicurezza. Queste misure termineranno allorché il Consiglio di Sicurezza avrà preso le misure necessarie per ristabilire e mantenere la pace e la sicurezza internazionali.”<sup>36</sup>*

La prima decisione che rese ufficialmente operativa l'Alleanza fu quella di posizionare sul territorio europeo gli euromissili, ovvero testate nucleari di produzione americana come deterrente nei confronti della controparte sovietica. L'URSS, infatti, il 14 maggio 1955 aveva posto la firma al Patto di Varsavia, accordo che garantiva mutua assistenza tra l'Unione Sovietica e i governi dei paesi dell'area centro-orientale europea e che aveva come obiettivo consolidare la propria sfera di influenza. Il Patto di Varsavia includeva l'Unione Sovietica, la Polonia, la Cecoslovacchia, la Romania, la Bulgaria, l'Ungheria, l'Albania e la Repubblica democratica tedesca. Con il posizionamento degli euromissili da parte della NATO, l'URSS, nel dicembre 1979, agì nello stesso modo,

---

<sup>36</sup> Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO), *Trattato del Nord Atlantico*, Art. 5, 4 aprile 1949, (ultimo accesso 13 marzo 2025)  
[https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official\\_texts\\_17120.htm?selectedLocale=it](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=it).

mirando al territorio nemico. Con le successive elezioni, da una parte del Presidente americano Reagan (1980) e dall'altro Gorbačëv (1985), ci fu una distensione dei rapporti tra i due blocchi e furono firmati due grandi accordi: il Trattato per il ritiro e lo smantellamento degli euromissili e dei missili di produzione sovietica e il Trattato sulle forze convenzionali in Europa per la compressione quantitativa delle forze di artiglieria, corazzate e aree, stabilendo le quote massime che potevano essere presenti.<sup>37</sup> Con la distensione dei rapporti tra i due blocchi e, successivamente, con il crollo dell'Unione Sovietica nel 1991, ci fu una conseguente modifica interpretativa degli obiettivi dell'Alleanza: infatti, durante il Consiglio Atlantico a Londra (1990) e poi con quello di Roma (1991) fu stabilita una linea più diplomatica e cooperativa sia con i paesi dell'Europa centro-orientale che con la Federazione russa, passando dalla difesa territoriale, alla gestione delle crisi e alla stabilizzazione internazionale.<sup>38</sup>

Altra tappa importante fu nel 1995, quando la NATO intraprese la sua prima importante operazione di gestione di una crisi in Bosnia Erzegovina. La missione, IFOR, aveva mandato di un anno e aveva come scopo, non solo mantenere la pace, ma anche farla rispettare. In particolare, l'IFOR mirava a supervisionare l'attuazione degli aspetti militari degli Accordi di Dayton, i quali posero fino alla guerra in Bosnia. Nonostante il raggiungimento degli obiettivi dell'IFOR, la situazione era ancora instabile e di conseguenza, la NATO accettò di schierare una nuova forza di stabilizzazione (SFOR) a partire da dicembre 1996. La Forza di stabilizzazione aveva come scopo finale quello di garantire un ambiente sicuro che favorisse la ricostruzione civile e politica della Bosnia. Successivamente, il 2 dicembre 2004, i leader dell'Alleanza decisero di concludere la SFOR e al suo posto fu schierata una forza a guida dell'UE, conosciuta con il nome di Operazione ALTHEA.<sup>39</sup>

È importante rincordare, inoltre, la reazione della NATO agli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 al World Trade Center e al Pentagono: per la prima volta fu invocata la clausola di difesa collettiva, ovvero l'articolo 5 del Trattato di Washington. Il Segretario Generale NATO, Lord Robertson, affermò infatti:

---

<sup>37</sup> C. CARLETTI, *L'Alleanza Atlantica e lo strumento del partenariato*, Torino: Giappichelli Editore, 2013, p. 11

<sup>38</sup> Ibidem

<sup>39</sup> NATO, *Peace support operations in Bosnia and Herzegovina (1995-2004)*, 21 marzo 2024. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_52122.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52122.htm)

*“Ho insistito sul fatto che l’articolo 5 era pertinente e rappresentava l’atto supremo di solidarietà con il popolo degli Stati Uniti. Cosa significava la clausola di autodifesa se non era valida in questo drammatico momento di aggressione?”*<sup>40</sup>

In seguito, dopo l’ingresso in Afghanistan del 2001, nel 2003 la NATO ha guidato la Forza Internazionale di Assistenza alla Sicurezza (ISAF) su mandato delle Nazioni Unite, che aveva come obiettivo quello di garantire che il governo afghano potesse esercitare la propria autorità e rafforzare le misure di sicurezza, anche contro il terrorismo internazionale. A seguito di una missione, iniziata nel gennaio 2015, Resolute Support Mission, che aveva come obiettivo addestrare, consigliare e assistere le istituzioni afgane nel migliorare la sicurezza del paese, ogni supporto all’Afghanistan è stato sospeso (2021).<sup>41</sup>

Nel 2022, la NATO ha adottato il Concetto Strategico, un documento che delinea i suoi principi, gli obiettivi e gli scopi principali della per garantire la difesa collettiva e preservare la pace e la sicurezza. Nel documento non vengono adottate linee strategiche, ma semplicemente vengono dichiarate delle linee guida che devono essere comune in tutti i Paesi membri. Il tema più importante affrontato dal Concetto Strategico è quello del ritorno della guerra nell’area euro-atlantica.

La ricostruzione dei passaggi principali che hanno caratterizzato la costruzione dell’Alleanza ci permette, a questo punto, di analizzare i punti fondamentali che caratterizzano l’Alleanza. In primo luogo, da un punto di vista politico, la NATO

*“Promuove i valori democratici e consente ai membri di consultarsi e collaborare in materia di difesa e sicurezza per risolvere i problemi, creare fiducia e, nel lungo termine, prevenire i conflitti”*<sup>42</sup>.

Inoltre, da un punto di vista militare

---

<sup>40</sup> Secretary General of NATO, *NATO After September 11*, “Speech to the Pilgrims of the United States”, 31 Gennaio 2002,  
[https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_19889.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_19889.htm?selectedLocale=en)

<sup>41</sup> NATO, *A Short History of NATO*  
[https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified\\_139339.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_139339.htm).

<sup>42</sup> Organizzazione del Trattato dell’Atlantico del Nord (NATO), *Benvenuti nella NATO*  
[https://www.nato.int/nato-welcome/index\\_it.html](https://www.nato.int/nato-welcome/index_it.html).

*“la NATO si impegna a risolvere pacificamente le controversie. In caso di fallimento degli sforzi diplomatici, ha il potere militare di intraprendere operazioni gestione delle crisi. Tali operazioni devono essere condotte in base alla clausola di difesa collettiva presente nel trattato fondativo della NATO (Articolo 5 del Trattato di Washington) o dietro mandato delle Nazioni Unite, da soli o in collaborazione con altre organizzazioni internazionali”<sup>43</sup>*

Per quanto riguarda la struttura organizzativa, la NATO è divisa in una struttura militare rappresentata dal Comitato Militare, organo composto dai Capi di Stato Maggiore degli Stati Membri ed è competente per l'analisi e la ricerca della pianificazione delle strategie militari. Il Comitato Militare è assistito dal Comando alleato per le Operazioni e dal Comando alleato per la Trasformazione. Si può affermare, quindi, che la Struttura di Comando permette agli Stati Membri di adottare una posizione comune per affrontare minacce e attacchi alla sicurezza e difesa collettiva. Inoltre, è presente anche una struttura civile, che adotta misure e utilizza strumenti complementari per il conseguimento delle priorità di portata militare. L'organo principale è il Consiglio del Nord Atlantico (NAC) ed è presieduto dal Segretario Generale dell'Alleanza, il quale è il più alto funzionario della NATO, eletto per consenso e deve essere di nazionalità di uno degli Stati membri. Il suo ruolo è quello di garantire l'attuazione delle decisioni prese in seno al NAC. Il Segretario Generale è anche il portavoce NATO e il capo dell'IS, ovvero dello Staff Internazionale, che ha il compito di fornire consulenza, orientamento e assistenza amministrativa alle delegazioni nazionali al quartier generale NATO.<sup>44</sup>

Per concludere, possiamo affermare che la NATO è passata da un'alleanza difensiva a un'organizzazione capace di gestire crisi globali, adattandosi ai cambiamenti geopolitici. Dopo la Guerra Fredda, ha ampliato il suo raggio d'azione, affrontando nuove sfide come il terrorismo, gestendo numerose missioni e ampliando il suo apparato organizzativo.

---

<sup>43</sup> Ibidem

<sup>44</sup> C. CARLETTI, *L'Alleanza Atlantica e lo strumento del partenariato*, Torino: Giappichelli Editore, 2013, pp. 21-23

### *1.5 Rapporti UE-NATO: obiettivi principali della cooperazione, settori di collaborazione, differenze strutturali e strategiche*

La partnership strategica tra l’Unione Europea e la NATO si basa su valori condivisi, sulla determinazione ad affrontare sfide comuni e sull’impegno a promuovere e salvaguardare la pace, la libertà e la prosperità nella regione euro-atlantica. Storicamente, le due organizzazioni hanno operato in ambiti distinti: l’UE si è concentrata integrazione economica e politica, mentre la NATO ha avuto il compito di garantire la difesa militare dell’Europa Occidentale, creando un legame ancora più forte con gli Stati Uniti. Tuttavia, con la fine della Guerra Fredda, la caduta del Muro di Berlino e dell’Unione Sovietica, le aree di interesse tra la NATO e l’Unione Europea hanno iniziato a convergere in termini sia di membership che raggio d’azione. Attualmente, 23 dei 27 Stati membri dell’UE fanno parte anche della NATO e, inoltre, entrambe le organizzazioni si occupano di operazioni per la gestione delle crisi, anche al di là del territorio europeo.

A partire dagli anni ’90, l’UE si iniziò a dotare di strutture politico-militari, dando vita alla Politica europea di sicurezza e difesa (PESD) e introducendo una clausola di difesa collettiva, la quale affermava:

*“Qualora uno Stato membro subisca un’aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell’articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite”<sup>45</sup>.*

Tale clausola riprendeva ciò che già era stato citato nell’articolo 5 del Trattato del Nord Atlantico. Parallelamente, la NATO ha ampliato il suo ruolo, trasformandosi in un’organizzazione di sicurezza più ampia, oltre che di difesa militare.<sup>46</sup>

Per facilitare la cooperazione tra le due istituzioni sono stati istituiti meccanismi di collegamento tra il personale militare. Cronologicamente, dal 2003 è attivo il NATO-EU Capability Group, volto allo sviluppo armonioso e coerente delle capacità operative comuni; nel 2005 è stato istituito l’European Union Military Staff (EUMS), ovvero un gruppo di collegamento permanente (*Permanent Liason Team*) presso lo Stato Maggiore

<sup>45</sup> *Trattato sull’Unione Europea (TUE)*, Art. 42, par. 7, Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea, C 326, 26 ottobre 2012

<sup>46</sup> M. COMELLI, N. PIROZZI, *La cooperazione tra l’Unione europea e la Nato*, Roma: Istituto Affari Internazionali, Servizio Studi, maggio 2007, pp. 4-5

dell’Unione e nel 2006, un nucleo di contatto dell’UE presso il Comando operativo strategico della NATO (SHAPE)<sup>47</sup>. La cooperazione fu, però, formalizzata attraverso accordi che stabilivano i ruoli sia della NATO che dell’UE: gli Accordi Berlin Plus, i quali, a seguito di numerose modifiche, furono approvati nel 2003 e stabilirono un quadro di cooperazione tra le due organizzazioni nel settore della difesa. In particolare, questi accordi consentivano all’UE di accedere alle capacità e alle risorse della NATO per condurre operazioni militari, specialmente in situazioni in cui l’Alleanza Atlantica non fosse direttamente coinvolta.

Tuttavia, gli Accordi Berlin Plus non risolsero due delle principali problematiche che limitavano una cooperazione più stretta tra le due organizzazioni. Il primo ostacolo riguarda la “partecipazione”: con l’allargamento dell’UE nel 2004, emersero divergenze su chi potesse prendere parte alle negoziazioni tra UE e NATO. Il principale punto di tensione era il rapporto tra Turchia, membro NATO, e Cipro, membro dell’UE. In particolare, la Turchia sosteneva che la cooperazione tra EU e NATO doveva rispettare le condizioni stabilite dagli Accordi Berlin Plus e, poiché Cipro non era membro della NATO, né aveva accordi di sicurezza in vigore, non soddisfaceva automaticamente tali requisiti. Il secondo problema, noto come “scope problem”, riflette le diverse visioni strategiche all’interno delle organizzazioni: da un lato, i sostenitori dell’”Atlantismo”, tra cui il Regno Unito, temevano che, l’Unione Europea, intervenendo in aree già coperte dalla NATO, potesse portare alla duplicazione delle operazioni o, nel peggio dei casi, alla frammentazione delle attività dell’Alleanza; dall’altro, i promotori dell’”Europeismo”, guidati dalla Francia, ritenevano necessario sviluppare un’autonoma capacità di difesa europea, evitando la subordinazione alla NATO. Allo stesso tempo, una divisione simile si riscontrava anche negli Stati Uniti, dove alcuni erano delusi dal limitato sviluppo della difesa europea nonostante gli investimenti americani, mentre altri temevano che un’Unione Europea più indipendente potesse ridurre l’influenza statunitense sul continente. Queste tensioni ridussero il dialogo politico tra le due organizzazioni con una conseguente difficoltà pratica durante le missioni di sicurezza congiunte.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> M. VELLANO, A. MIGLIO, *Sicurezza e difesa comune dell’Unione Europea*. Padova, Cedam, 2022, pp. 180-181

<sup>48</sup> C. NISSEN et al, “Relationship between the EU and NATO”, *European Defence Cooperation and the Danish Defence Opt: Report on the Developments in the EU and Europe in the Field of Security and*

Successivamente agli Accordi Berlin Plus, in occasione della riunione dei ministri degli Affari Esteri dell'UE, svoltasi a Napoli nel novembre 2003, furono stabilite diversi tipi di missioni che da quel momento avrebbero potuto dispiegarsi: missioni esclusivamente NATO, missioni UE condotte nell'ambito degli accordi Berlin Plus (utilizzando i mezzi e le capacità di pianificazione della NATO), missioni UE svolte attraverso l'utilizzo dei quartier generali nazionali messi a disposizione dagli Stati Membri (Regno Unito, Germania, Italia, Grecia e Francia) e, infine, missioni di gestione delle crisi di piccola scala gestite direttamente dall'UE.<sup>49</sup>

Gli eventi geopolitici successivi, come l'annessione russa della Crimea (2014), la Brexit (2016) e l'elezione di Donald Trump alla presidenza degli Stati Uniti (2016) hanno influenzato ulteriormente la relazione tra UE e NATO. In questo contesto, le due organizzazioni hanno intensificato la loro cooperazione, in particolare contro la Russia, attraverso operazioni ibride. Mentre la NATO ha continuato a svolgere un ruolo centrale nella difesa collettiva, l'UE ha fornito supporto strategico e operativo.

A livello istituzionale, la NATO e l'Unione Europea organizzano numerosi incontri tra il personale delle due organizzazioni. Ad esempio, si tengono incontri regolari tra l'Alto Rappresentante dell'UE e il Segretario Generale della NATO e inoltre sono organizzati anche incontri tra ministri degli Esteri degli Stati membri. In passato, era prevista anche la partecipazione degli ambasciatori a riunioni congiunte, strutturate nella formula COPS-NAC (Comitato politico e di sicurezza dell'UE – Consiglio Atlantico del Nord della NATO). Tuttavia, a causa delle tensioni politiche tra Turchia e Cipro, tale formula è stata interrotta. Ad oggi, il coordinamento tra UE e NATO avviene attraverso incontri informali e scambi tra funzionari di alto livello. Questo approccio, meno formalizzato rispetto al passato, ha permesso di mantenere un dialogo costante e operativo nonostante le divergenze derivanti dai differenti interessi degli Stati membri. Inoltre, la collaborazione si è ulteriormente rafforzata grazie alle Dichiarazioni Congiunte sulla Cooperazione UE-NATO adottate nel 2016 e nel 2018, che hanno promosso un approccio integrato alla sicurezza e alla difesa nell'area euro-atlantica.<sup>50</sup> E' importante sottolineare però, che l'Unione Europea ribadisce che la cooperazione con la NATO deve avvenire

---

*Defence Policy and Their Implications for Denmark. Danish*, Institute for International Studies, 2020. <http://www.jstor.org/stable/resrep25193.10>.

<sup>49</sup> M. COMELLI, N. PIROZZI, *La cooperazione tra l'Unione europea e la Nato*, Roma: Istituto Affari Internazionali, Servizio Studi, maggio 2007, pp. 7-8

<sup>50</sup> Ivi, p. 10

nel "nel pieno rispetto dell'autonomia decisionale e delle procedure di entrambe le organizzazioni" e "senza pregiudizio per il carattere specifico della politica di sicurezza e difesa di qualsiasi Stato membro".<sup>51</sup> Le due organizzazioni collaborano su una serie di settori strategici, che includono contrasto alle minacce ibride e terroristiche, lo sviluppo di capacità di coordinamento e il miglioramento della mobilità militare. Fondamentale rimane un dialogo politico efficace, basato sulla trasparenza e sulla fiducia reciproca.<sup>52</sup>

In conclusione, possiamo affermare che la partnership strategica UE-NATO rappresenta un pilastro fondamentale della sicurezza euro-atlantica, ma presenta ancora criticità irrisolte, in particolare riguardo alla divisione delle responsabilità e al coordinamento operativo.<sup>53</sup> Sebbene, entrambe le organizzazioni hanno un raggio d'azione che si estende al di fuori dell'Europa, rendendo complessa la divisione geografica delle aree di influenza e l'organizzazione pratica delle missioni, l'UE sembra determinata a proseguire una cooperazione strategica con la NATO, pur ritenendo necessario un ripensamento per rendere il partenariato più efficace e funzionale alle sfide globali attuali.<sup>54</sup>

### *Conclusione*

Da quanto esposto nel capitolo, l'evoluzione della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC) dell'Unione Europea rappresenta un processo lungo e complesso, intrecciato con la storia dell'integrazione europea e con le dinamiche geopolitiche globali. A partire dal 1951, nell'ambito della difesa, si inizia a parlare di iniziative di cooperazione tra gli Stati Europei, come la CECA e la Comunità Europea di Difesa (CED) per poi sviluppare una vera e propria Politica di Sicurezza e Difesa Comune attraverso il Trattato di Maastricht, il Trattato di Amsterdam e, infine, il Trattato di Lisbona, che ne ha consolidato il ruolo all'interno della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC).

---

<sup>51</sup> Consiglio Europeo, *Conclusione sull'attuazione della Dichiarazione Congiunta*, Bruxelles, 6 dicembre 2016, Annex, p.2,  
[http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/121581/ST\\_15283\\_2016\\_INIT\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/121581/ST_15283_2016_INIT_EN.pdf).

<sup>52</sup> Ibidem

<sup>53</sup> Consiglio dell'Unione Europea, *Cooperazione NATO-UE*, (Ultimo Accesso 20.03.2025)  
<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-nato-cooperation/>

<sup>54</sup> M. VELLANO, A. MIGLIO, *Sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea*. Padova, Cedam, 2022, pp. 187-188

Le fasi iniziali di questa cooperazione hanno visto l'Europa alternarsi tra opzioni federali e approcci intergovernativi, tra la necessità di un'autonomia strategica e la dipendenza dalle strutture della NATO. Il fallimento della CED nel 1954 ha rappresentato una battuta d'arresto per la creazione di un sistema di difesa sovranazionale, lasciando la sicurezza del continente principalmente nelle mani della NATO. Tuttavia, a partire dagli anni '90 con il Trattato di Maastricht, la sicurezza e la difesa sono tornate al centro del dibattito europeo, assumendo una certa rilevanza. Il Trattato di Amsterdam del 1997 ha segnato un primo riconoscimento della necessità di una politica di difesa comune, la Dichiarazione di Saint-Malo del 1998 ha rappresentato una svolta decisiva, mostrando la volontà di Francia e Regno Unito di dotare l'UE di capacità militari autonome. Successivamente, il Consiglio Europeo di Helsinki del 1999 ha posto l'obiettivo di sviluppare capacità militari operative, culminate con la creazione dell'"euroforza" e, infine, gli Accordi Berlin Plus del 2003 hanno formalizzato la cooperazione tra UE e NATO, permettendo all'Unione Europea di accedere alle capacità operative dell'Alleanza Atlantica per missioni riguardanti la gestione delle crisi. Questo passaggio ha segnato l'avvio delle prime operazioni militari autonome dell'UE, come quelle in Macedonia e Bosnia-Erzegovina. Il Trattato di Lisbona del 2009 ha poi rappresentato il punto di svolta definitivo. Viene, infatti, introdotta la personalità giuridica dell'Unione Europea e abolita la divisione in pilastri precedentemente stabilita dal Trattato di Maastricht. La PSDC diventa definitivamente parte della PESC, rafforzando il ruolo dell'UE come attore globale in materia di sicurezza. Inoltre, viene istituita la figura dell'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, con l'obiettivo di garantire maggiore coerenza e visibilità internazionale all'azione dell'Unione.

Nonostante questi progressi, la politica di sicurezza e difesa europea, attualmente, continua a essere caratterizzata da limiti strutturali e divisioni tra gli Stati membri. È presente, infatti, la volontà decisa di alcuni paesi a mantenere una forte autonomia e uno stretto legame con la NATO. Ciò ha spesso frenato lo sviluppo di un sistema di difesa realmente indipendente. La frammentazione degli interessi nazionali, la mancanza di un'industria della difesa europea integrata e l'assenza di un chiaro meccanismo di decisione rapida rappresentano ancora ostacoli significativi alla piena realizzazione di una politica di difesa comune.

Possiamo, quindi affermare che il percorso della PSDC nel tempo dimostra come l’Unione Europea abbia fatto passi avanti importanti, pur rimanendo vincolata a dinamiche intergovernative e a relazioni complesse con la NATO. Se da un lato il Trattato di Lisbona ha rafforzato il quadro istituzionale della politica di sicurezza comune, dall’altro permane la necessità di una maggiore integrazione tra gli Stati membri per affrontare in modo efficace le sfide globali.

# CAPITOLO SECONDO

## FONDAMENTI GIURIDICI DELLA POLITICA DI SICUREZZA E DIFESA COMUNE

### *2.1 Base Giuridica e normativa nel TUE e TFUE*

La Politica di Sicurezza e Difesa Comune costituisce il mezzo principale attraverso il quale gli Stati membri possono sviluppare una cultura europea della sicurezza e della difesa, al fine di affrontare le crisi e proteggere l'Unione europea e i suoi cittadini. Come già accennato nel capitolo precedente, la PSDC è affrontata approfonditamente nel Trattato di Lisbona, noto anche come Trattato sull'Unione europea (TUE), entrato in vigore nel 2009<sup>55</sup>. Nello specifico, il funzionamento della PSDC è illustrato nel Titolo V, relativo alle Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione e alle disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune, in particolare dagli articoli 42 al 46.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Parlamento europeo. *Politica di sicurezza e di difesa comune*. Ultima modifica 12 settembre 2022. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/159/politica-di-sicurezza-e-di-difesa-comune>.

<sup>56</sup> Ibidem

È necessario, innanzitutto, precisare che l'attuazione delle Politica Estera e Sicurezza Comune, di cui la PSDC è parte, mantiene una collocazione separata rispetto alle altre politiche. Infatti, ai sensi dell'articolo 40 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<sup>57</sup> del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.”<sup>58</sup>*

Inoltre, un altro aspetto importante è che in questo ambito il metodo utilizzato non è comunitario, ma intergovernativo. Ciò significa che gli Stati si impegnano ad agire in modo coordinato, ma conservano il controllo sulle proprie politiche nazionali<sup>59</sup>. Secondo l'articolo 24, paragrafo 1, co.2 del TUE, la PESC è soggetta a norme specifiche ed è una materia in cui Consiglio europeo e Consiglio deliberano all'unanimità, con l'eccezione dell'adozione di atti legislativi<sup>60</sup>. In questo campo, quindi, la competenza dell'UE non è né esclusiva, né illimitata e ciò può causare, da un lato, problemi di coordinamento tra la PESC dell'UE e le politiche estere degli Stati membri, dall'altro anche difficoltà di coerenza tra le politiche estere nazionali.<sup>61</sup> Ne consegue che è necessario stabilire un principio di coerenza generico da far rispettare a tutti i Paesi membri. Tale principio è stato codificato in diverse disposizioni dei Trattati, ma l'articolo di riferimento più generale è l'articolo 7 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea: “*L'Unione assicura la coerenza tra le sue varie politiche e azioni, tenendo conto dell'insieme dei suoi obiettivi e conformandosi al principio di attribuzione delle competenze*”<sup>62</sup>.

---

<sup>57</sup> Gli articoli dal 3 al 6 TFUE definiscono le competenze dell'Unione Europea. In particolare: l'articolo 3 stabilisce le competenze esclusive dell'UE; l'articolo 4 quelle competenze concorrenti, l'articolo 5 riguarda il coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione; l'articolo 6 elenca le materie in cui l'Unione può solo esercitare competenze di sostegno, coordinamento o completamento

<sup>58</sup> *Trattato sull'Unione Europea (TUE)*, Art. 40, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, C 326, 26 ottobre 2012

<sup>59</sup> M. VELLANO, A. MIGLIO, *Sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea*. Padova, Cedam, 2022, pp. 16-17

<sup>60</sup> *Trattato sull'Unione Europea (TUE)*, Art. 24, par.1, co.2, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, C 326, 26 ottobre 2012

<sup>61</sup> S. BLOCKMANS, “Differentiation in CFSP”, *Studia Diplomatica*, Vol. 66, no. 3, 2013, pp. 63-64. <https://www.jstor.org/stable/26531585>.

<sup>62</sup> *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)*, Art. 7, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, C 326, 26 ottobre 2012

Tuttavia, nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune, è l'articolo 21 paragrafo 3 del TUE a dare valore al principio di coerenza<sup>63</sup>:

*“L’Unione assicura la coerenza tra i vari settori dell’azione esterna e tra questi e le altre politiche. Il Consiglio e la Commissione, assistiti dall’alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, garantiscono tale coerenza e cooperano a questo fine”*<sup>64</sup>

Da questa disposizione emerge chiaramente che il principio di coerenza non riguarda le norme adottate dall'Unione, bensì l'attuazione delle politiche europee nei loro aspetti esterni. Ne deriva una doppia prospettiva: da un lato, si tratta di un principio di natura costituzionale, che interviene sui poteri delle istituzioni; dall'altro, il principio ha anche un carattere politico, con l'obiettivo di orientare l'UE nelle sue relazioni internazionali.<sup>65</sup>

Vi sono altri due elementi importanti che, insieme al principio di coerenza, garantiscono l'azione esterna dell'Unione. Il primo elemento, di carattere normativo, è l'articolo 21 paragrafo 1 del TUE, in cui vengono enunciati i valori principali su cui l'azione esterna deve basarsi. Tra questi valori ci sono la democrazia, lo Stato di diritto, l'universalità e l'indivisibilità dei diritti umani e il rispetto delle libertà fondamentali.<sup>66</sup> Successivamente, il paragrafo 2 dello stesso articolo illustra gli obiettivi generali che devono guidare le scelte delle istituzioni europee.<sup>67</sup> Il secondo aspetto da considerare, approfondito nel paragrafo successivo, riguarda la dimensione istituzionale, in particolare il ruolo dell'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza.

---

<sup>63</sup> M. VELLANO, A. MIGLIO, *Sicurezza e difesa comune dell’Unione Europea*. Padova, Cedam, 2022, pp. 123-125

<sup>64</sup> *Trattato sull’Unione Europea (TUE)*, Art. 21, par.3, Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea, C 326, 26 ottobre 2012

<sup>65</sup> L. DEN HERTOG, S. STROSS, “Coherence in EU External Relations: Concepts and Legal Rooting of an Ambiguous Term”, in *EFAR*, 2013, p.373

<sup>66</sup> Art. 21, par. 1, TUE: “L’azione dell’Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l’allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale. L’Unione si adopera per sviluppare relazioni e istituire partenariati con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali, regionali o mondiali, che condividono i principi di cui al primo comma. Essa promuove soluzioni multilaterali ai problemi comuni, in particolare nell’ambito delle Nazioni Unite.”

<sup>67</sup> M. VELLANO, A. MIGLIO, *Sicurezza e difesa comune dell’Unione Europea*. Padova, Cedam, 2022, pp. 124-125

Legato al principio di coerenza è quello di leale cooperazione, che implica l'osservanza da parte degli Stati membri degli interessi, degli obiettivi, delle politiche e delle azioni dell'Unione nell'ambito della PESC. È essenziale è un buon coordinamento tra gli Stati membri e gli attori centrali dell'UE<sup>68</sup>. Questo principio è enunciato nell'articolo 24 paragrafo 3, primo comma, in cui si afferma “*Gli Stati membri sostengono attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza dell'Unione in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca e rispettano l'azione dell'Unione in questo settore*”<sup>69</sup>. Attraverso questa disposizione, viene sottolineato che gli Stati membri devono lavorare insieme per rafforzare la loro solidarietà politica, adottando politiche coerenti tra di loro e coerenti con quelle degli altri Stati membri, ma devono anche astenersi da qualsiasi azione contraria agli interessi dell'Unione, perché ciò comprometterebbe la coesione nelle relazioni internazionali. L'obiettivo principale, quindi, è costruire un'azione esterna coesa e unitaria, eliminando le possibili contraddizioni.<sup>70</sup>

Soffermandoci sulla Politica di Sicurezza e Difesa Comune, parte integrante della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), l'articolo 24, paragrafo 1 del TUE afferma che questa riguarda, oltre alla politica estera, anche tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione<sup>71</sup>. Tuttavia, è importante sottolineare che la PSDC non implica l'istituzione di un esercito europeo; infatti, l'articolo 42, paragrafo 2 del Trattato sull'Unione Europea specifica che l'obiettivo finale della politica di difesa comune deve essere la “difesa comune” e non la costituzione di “forze armate comuni”<sup>72</sup>.

È importante partire dal presupposto che senza la PSDC non è possibile assicurare all'UE la necessaria “*capacità operativa [anche militare] per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza*

---

<sup>68</sup> Ivi pp. 15-16

<sup>69</sup> *Trattato sull'Unione Europea (TUE)*, Art. 24, par.3, co.1, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, C 326, 26 ottobre 2012

<sup>70</sup> S. BLOCKMANS, “Differentiation in CFSP”, *Studia Diplomatica*, Vol. 66, no. 3, 2013, pp.63-64. <https://www.jstor.org/stable/26531585>.

<sup>71</sup> Art 24, par. 1, TUE: “La competenza dell'Unione in materia di politica estera e di sicurezza comune riguarda tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune che può condurre a una difesa comune.”

<sup>72</sup> F. MUNARI, “La politica di sicurezza e difesa comune nell'Unione: il tempo delle scelte”, *Eurojus*, no.3 2024, p.216

<https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/Munari-F.-Politica-di-sicurezza-e-difesa-comune.pdf>.

*internazionale”<sup>73</sup>*. A specificare cosa sia la capacità operativa è l’articolo 43, paragrafo 1 TUE che afferma:

*“Le missioni di cui all’articolo 42, paragrafo 1, nelle quali l’Unione può ricorrere a mezzi civili e militari, comprendono le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni umanitarie e di soccorso, le missioni di consulenza e assistenza in materia militare, le missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti. Tutte queste missioni possono contribuire alla lotta contro il terrorismo, anche tramite il sostegno a paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio.”<sup>74</sup>*

L’articolo 42, paragrafo 1 consente, quindi, la costruzione di una politica di difesa europea, ma non di carattere offensivo, perché incompatibile con i principi della Carta delle Nazioni Unite.<sup>75</sup> Il paragrafo successivo del suddetto articolo prevede che il Consiglio europeo, deliberando all’unanimità, possa decidere l’istituzione di una difesa comune, sottolineando così l’importanza del consenso tra gli Stati membri.<sup>76</sup> Inoltre, nonostante l’obiettivo sia la creazione di una difesa comune, l’Unione Europea rispetta gli obblighi derivanti dalla partecipazione alla NATO per gli Stati membri che ne fanno parte, riconoscendo la NATO come principale contesto di attuazione della difesa collettiva.<sup>77</sup>

Per l’attuazione della politica di sicurezza e difesa, gli Stati membri mettono a disposizione le proprie capacità civili e militari, così come specificato dall’art 42, paragrafo 3, TUE, per raggiungere gli obiettivi indicati dal Consiglio dell’Unione

---

<sup>73</sup> *Trattato sull’Unione Europea (TUE)*, Art. 42, par.1, Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea, C 326, 26 ottobre 2012

<sup>74</sup> *Trattato sull’Unione Europea (TUE)*, Art. 43, par.1, Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea, C 326, 26 ottobre 2012

<sup>75</sup> F. MUNARI, “La politica di sicurezza e difesa comune nell’Unione: il tempo delle scelte”, *Eurojus*, no.3 2024, p.223

<https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/Munari-F.-Politica-di-sicurezza-e-difesa-comune.pdf>.

<sup>76</sup> Treccani, “Politica di sicurezza e difesa comune dell’Unione Europea”, Enciclopedia Treccani <https://www.treccani.it/enciclopedia/politica-di-sicurezza-e-difesa-comune-dell-unione-europea/>

<sup>77</sup> Art. 42, par. 2, co. 2, TUE: “La politica dell’Unione a norma della presente sezione non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri, rispetta gli obblighi di alcuni Stati membri, i quali ritengono che la loro difesa comune si realizzi tramite l’Organizzazione del trattato del Nord Atlantico (NATO), nell’ambito del trattato dell’Atlantico del Nord, ed è compatibile con la politica di sicurezza e di difesa comune adottata in tale contesto.”

Europea. Essi si impegnano, inoltre, a migliorale, seguendo le indicazioni dettate dall’Agenzie europee per la difesa<sup>78</sup>. Tutte le decisioni in materia di PSDC, comprese quelle riguardanti l’avvio di una missione, devono essere prese all’unanimità dal Consiglio su proposta dell’Alto Rappresentante dell’Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza o su iniziativa di uno Stato Membro<sup>79</sup>. Questa disposizione evidenzia la natura intergovernativa della PSDC e garantisce che ogni Stato abbia voce nelle operazioni militari comuni.

È, inoltre, importante dare rilevanza all’articolo 42, paragrafo 7 TUE che introduce l’obbligo di mutua difesa. La disposizione, infatti, afferma che:

*“qualora uno Stato membro subisca un’aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell’articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite”*<sup>80</sup>.

Tale obbligo, però, deve essere

*“conforme agli impegni assunti nell’ambito dell’Organizzazione del trattato del Nord-Atlantico che resta, per gli Stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva e l’istanza di attuazione della stessa.”*<sup>81</sup>.

Ciò rispetta, innanzitutto, l’articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite nell’ambito dell’autodifesa. Inoltre, rende applicabile il “principio di complementarità”, che sebbene non sia citato dall’articolo stesso, è attuabile in quanto viene riconosciuta la collaborazione necessaria con la NATO, che per gli Stati membri che ne fanno parte rimane il fondamento della loro difesa collettiva. Infine, è importante sottolineare che con tale disposizione, non solo viene fatta salva la posizione giuridica di alcuni Stati membri,

---

<sup>78</sup> Treccani, “Politica di sicurezza e difesa comune dell’Unione Europea”, Enciclopedia Treccani <https://www.treccani.it/enciclopedia/politica-di-sicurezza-e-difesa-comune-dell-unione-europea/>

<sup>79</sup> Art 42, par. 4, TUE: “Le decisioni relative alla politica di sicurezza e di difesa comune, comprese quelle inerenti all’avvio di una missione di cui al presente articolo, sono adottate dal Consiglio che delibera all’unanimità su proposta dell’alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza o su iniziativa di uno Stato membro. L’alto rappresentante può proporre il ricorso sia ai mezzi nazionali sia agli strumenti dell’Unione, se del caso congiuntamente alla Commissione.”

<sup>80</sup> Trattato sull’Unione Europea (TUE), Art. 42, par.7, Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea, C 326, 26 ottobre 2012

<sup>81</sup> Ibidem

ovvero Austria, Finlandia, Svezia e Irlanda, che in ambito NATO si dichiarano neutrali, ma viene effettuata una vera e propria limitazione delle ambizioni rivolte alla costituzione di una difesa comune.<sup>82</sup> Fin quando non ci sarà una decisione unanime da parte del Consiglio, non si potrà mai passare dal regime di difesa collettiva della NATO a quello di difesa comune dell'Unione.<sup>83</sup>

Connessa alla clausola di mutua assistenza è la clausola della solidarietà prevista dall'articolo 222 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, che stabilisce che l'Unione e i suoi Stati membri devono agire congiuntamente se uno Stato membro è oggetto di un attacco terroristico o vittima di una calamità naturale.<sup>84</sup>

Altro aspetto rilevante della PSDC è la Cooperazione Strutturata Permanente (PeSCo), introdotta dal Trattato di Lisbona per rafforzare la cooperazione tra Stati membri nello sviluppo delle capacità difensive, in modo tale da realizzare gli obiettivi già analizzati previsti dall'articolo 42 del TUE<sup>85</sup>. Dal punto di vista normativo, il ruolo e le funzioni della PeSCo sono da ritrovare nella lettura combinata dell'articolo 42, paragrafo 6 TUE, nell'articolo 46 TUE e nel Protocollo n.10 “sulla cooperazione strutturata permanente istituita dall'articolo 42 del Trattato sull'Unione europea” allegato ai trattati. Partendo dall'articolo 42, paragrafo 6, questo stabilisce che:

*“Gli Stati membri che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari e che hanno sottoscritto impegni più vincolanti in materia ai fini delle missioni più impegnative instaurano una cooperazione strutturata permanente nell'ambito dell'Unione. Detta cooperazione è disciplinata dall'articolo 46. Essa lascia impregiudicato l'articolo 43.”*

---

<sup>82</sup> A. RIZZO, “Profilo giuridico-istituzionale della politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione europea”, *Diritto dell'Unione Europea*, n.2, 2016,

<https://www.dirittounioneeuropea.eu/profilo-giuridico-istituzionali-politica-sicurezza-difesa-ue>

<sup>83</sup> Ibidem

<sup>84</sup> Art. 222, par. 1, TFUE: “L'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo (...)"

<sup>85</sup> L. PALADINI, “La Cooperazione Strutturata Permanente dell'Unione Europea: Disciplina, Prassi E Ruolo nell'integrazione in Materia Di Difesa Comune”, *DPCE Online*, Vol. 40, no.3, 2019, pp.1905-1906.

<https://doi.org/10.57660/dpceonline.2019.783>.

Essendo destinata a missioni “più impegnative”, solo alcuni Stati membri possono partecipare alla PeSCo. Ciò fa riferimento anche all’art 44 TUE<sup>86</sup>, secondo cui il Consiglio può affidare una determinata missione a un gruppo di Stati, in base alle loro capacità militari.<sup>87</sup> L’articolo 46, invece, ha natura procedurale, mentre il Protocollo n.10 indica gli impegni che gli Stati assumono nel momento in cui aderiscono ad una cooperazione rafforzata. In particolare, l’articolo 1 del Protocollo indica i criteri di partecipazione: gli stati membri devono essersi impegnati a intensificare lo sviluppo delle proprie capacità di difesa (lett.a) e dovrebbero impegnarsi a mettere a disposizione delle missioni dell’Unione unità di combattimento (lett.b)<sup>88</sup>. L’articolo 2 del Protocollo esplicita gli impegni necessari a realizzare gli obiettivi di cui all’articolo 1. Questi sono di natura militare, ma anche di natura finanziaria, e sono volti al raggiungimento di obiettivi in cinque ambiti di cooperazione: innalzamento delle spese per gli investimenti per la difesa, il ravvicinamento degli strumenti di difesa, l’adozione di misure concrete per la disponibilità, l’interoperabilità, la flessibilità e la schierabilità delle proprie forze armate, la rimozione delle lacune constatate nel quadro del “meccanismo di sviluppo delle capacità militari” e, infine, la partecipazione allo sviluppo di programmi comuni o europei di equipaggiamenti di vasta portata nel quadro dell’Agenzia europea per la difesa.<sup>89</sup>

L’istituto della cooperazione strutturata permanente è basato sul principio di partecipazione su base volontaria degli Stati membri, con la conseguente possibilità di abbandonare la cooperazione, senza opposizione da parte del Consiglio. Nell’eventualità, invece, che uno Stato partecipante non soddisfi più i criteri necessari della PeSCo, la

---

<sup>86</sup> Art 44, TUE: “1. Nel quadro delle decisioni adottate in conformità dell’articolo 43, il Consiglio può affidare la realizzazione di una missione a un gruppo di Stati membri che lo desiderano e dispongono delle capacità necessarie per tale missione. Tali Stati membri, in associazione con l’alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, si accordano sulla gestione della missione. 2. Gli Stati membri che partecipano alla realizzazione della missione informano periodicamente il Consiglio dell’andamento della missione, di propria iniziativa o a richiesta di un altro Stato membro. Gli Stati membri partecipanti investono immediatamente il Consiglio della questione se la realizzazione di tale missione genera conseguenze di ampia portata o se impone una modifica dell’obiettivo, della portata o delle modalità della missione stabiliti nelle decisioni di cui al paragrafo 1. In tal caso il Consiglio adotta le decisioni necessarie.”

<sup>87</sup> L. PALADINI, “La Cooperazione Strutturata Permanente dell’Unione Europea: Disciplina, Prassi E Ruolo nell’integrazione in Materia Di Difesa Comune”, *DPCE Online*, Vol. 40, no.3, 2019, p.1908. <https://doi.org/10.57660/dpceonline.2019.783>.

<sup>88</sup> M. VELLANO, A. MIGLIO, *Sicurezza e difesa comune dell’Unione Europea*. Padova, Cedam, 2022, pp. 65-66

<sup>89</sup> L. PALADINI, “La Cooperazione Strutturata Permanente dell’Unione Europea: Disciplina, Prassi E Ruolo nell’integrazione in Materia Di Difesa Comune”, *DPCE Online*, Vol. 40, no.3, 2019, p.1910. <https://doi.org/10.57660/dpceonline.2019.783>.

decisione viene presa dal Consiglio a maggioranza qualificata nella formazione limitata agli Stati partecipanti, escluso lo Stato interessato.<sup>90</sup>

Importante da sottolineare è che la cooperazione strutturata permanente costituisce uno strumento di integrazione differenziata, ovvero istituti che permettono agli Stati membri di partecipare in modo uniforme a determinate politiche e azioni dell'Unione.<sup>91</sup>

Nonostante la cooperazione strutturata permanente sia stata istituita con il Trattato di Lisbona, la sua attuazione concreta è avvenuta solo l'11 dicembre 2017. In quella data, hanno aderito 25 Stati membri, ad eccezione del Regno Unito, in vista del recesso dall'Unione Europea, della Danimarca, per effetto dell'opt-out previsto dal dall'articolo 5 del Protocollo n. 22<sup>92</sup>, e di Malta. A partire dal 2020, con l'uscita ufficiale del Regno Unito dall'UE e con la revoca dell'opt-out da parte della Danimarca, la partecipazione alla cooperazione strutturata permanente si avvicina sempre di più a coincidere con l'intera membership dell'Unione.<sup>93</sup>

Un ulteriore aspetto rilevante nell'ambito della PeSCo riguarda la partecipazione di Stati terzi. Secondo il Trattato, la cooperazione strutturata permanente è riservata agli Stati membri dell'Unione Europea. Tuttavia, è prevista la possibilità per gli Stati terzi di partecipare a singoli progetti PeSCo, previa approvazione unanime da parte degli Stati membri. Nella prassi, attualmente c'è solo un progetto riguardante la cooperazione strutturata permanente a cui hanno aderito Stati terzi: si tratta di un progetto sulla mobilità militare al quale partecipano anche Canada, Norvegia e Stati Uniti.<sup>94</sup>

Un ultimo elemento da considerare è quello economico. Ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 2 del Trattato stesso:

---

<sup>90</sup> Ibidem

<sup>91</sup> M. VELLANO, A. MIGLIO, *Sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea*. Padova, Cedam, 2022, p.68

<sup>92</sup> Art 5, co. 1, Protocollo n. 22: "Per quanto attiene alle misure adottate dal Consiglio nell'ambito dell'articolo 26, paragrafo 1, dell'articolo 42 e degli articoli da 43 a 46 del trattato sull'Unione europea, la Danimarca non partecipa all'elaborazione e all'attuazione di decisioni e azioni dell'Unione che hanno implicazioni di difesa. Pertanto, la Danimarca non prende parte alla loro adozione. La Danimarca non impedirà agli altri Stati membri di sviluppare ulteriormente la loro cooperazione in questo settore. La Danimarca non ha l'obbligo di contribuire al finanziamento di spese operative connesse con tali misure, né quello di mettere a disposizione dell'Unione capacità militari."

<sup>93</sup> M. VELLANO, A. MIGLIO, *Sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea*. Padova, Cedam, 2022, pp. 70-71

<sup>94</sup> Ivi, pp.75-77

*“Nei casi in cui non sono a carico del bilancio dell’Unione, le spese sono a carico degli Stati membri secondo un criterio di ripartizione basato sul prodotto nazionale lordo, a meno che il Consiglio, deliberando all’unanimità, non stabilisca altrimenti. Per quanto riguarda le spese derivanti da operazioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa, gli Stati membri i cui rappresentanti in Consiglio hanno fatto una dichiarazione formale a norma dell’articolo 31, paragrafo 1, secondo comma, non sono obbligati a contribuire al loro finanziamento.”<sup>95</sup>*

Da questa disposizione emerge chiaramente che la PSDC non è finanziata dal bilancio generale dell’Unione Europea, a meno che il Consiglio non decida altrimenti. In tal senso, i costi delle missioni sono generalmente sostenuti dagli Stati partecipanti, riflettendo l’importanza attribuita alla sovranità nazionale in ambito di difesa. Oltre ai contributi diretti degli Stati membri, esistono anche meccanismi di finanziamento alternativo. Infatti, fino al 2021, per le missioni militari, l’UE ha utilizzato il meccanismo Athena; successivamente, è stato istituito il Fondo Europeo per la Pace, che consente un finanziamento più coordinato delle operazioni militari, pur restando esterno al bilancio UE.<sup>96</sup>

## *2.2 Ruolo delle Istituzioni dell’Unione Europea*

Come già esposto nel paragrafo precedente, la Politica di Sicurezza e Difesa Comune è caratterizzata da un approccio intergovernativo, posto a tutela della salvaguardia degli interessi nazionali. La sicurezza nazionale e la difesa dell’integrità territoriale costituiscono due priorità assolute per ogni Stato membro e quindi giusto e coerente che questo aspetto sia affidato all’istituzione nella quale risiedono i Capi di Stato e di Governo degli Stati membri.<sup>97</sup> In particolare, il Consiglio europeo e gli Stati membri mantengono il controllo delle decisioni, ma altre istituzioni come l’Alto Rappresentante, il SEAE, la

---

<sup>95</sup> Trattato sull’Unione Europea (TUE), Art. 41, par. 2, Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea, C 326, 26 ottobre 2012

<sup>96</sup> Consiglio dell’Unione Europea, “Strumento europeo per la pace”  
<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/european-peace-facility/>

<sup>97</sup> M. VELLANO, A. MIGLIO, *Sicurezza e difesa comune dell’Unione Europea*. Padova, Cedam, 2022, pp. 36-37

Commissione e il Parlamento svolgono ruoli cruciali nel coordinamento, finanziamento e supervisione.

Partendo dall’analisi del ruolo del Consiglio europeo: ai sensi dall’articolo 26 del Trattato sull’Unione Europea, il Consiglio europeo individua gli interessi strategici e determina gli orientamenti generali. Infatti, il paragrafo 1 dell’articolo stesso afferma:

*“Il Consiglio europeo individua gli interessi strategici dell’Unione, fissa gli obiettivi e definisce gli orientamenti generali della politica estera e di sicurezza comune, ivi comprese le questioni che hanno implicazioni in materia di difesa. Adotta le decisioni necessarie.”*<sup>98</sup>

Nella prassi, il Consiglio europeo può assumere decisioni in merito alle relazioni dell’UE con uno Stato specifico o con una regione o anche riguardanti un determinato argomento, comprese le questioni che hanno implicazioni dirette in materia di difesa. Le decisioni in seno al Consiglio europeo vengono adottate all’unanimità, ma nella prassi vengono assunte di norma per consensus, ossia in mancanza di una dichiarata opposizione da parte di un Capo di Stato o di Governo di uno Stato membro.<sup>99</sup> Quando il Consiglio europeo adotta una vera e propria decisione procede previa raccomandazione del Consiglio dell’Unione europea nella composizione Affari esteri. È bene ricordare, infatti, che il Consiglio dell’Unione Europea è composto dai ministri degli Stati membri competenti per materia e convocato in diverse “formazioni” per riunioni in base alla materia trattata. In base all’articolo 26 paragrafo 2:

*“Il Consiglio elabora la politica estera e di sicurezza comune e prende le decisioni necessarie per la definizione e l’attuazione di tale politica in base agli orientamenti generali e alle linee strategiche definiti dal Consiglio europeo.*

*Il Consiglio e l’alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza assicurano l’unità, la coerenza e l’efficacia dell’azione dell’Unione.”*<sup>100</sup>

---

<sup>98</sup> *Trattato sull’Unione Europea (TUE)*, Art. 26, par. 1, Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea, C 326, 26 ottobre 2012

<sup>99</sup> M. VELLANO, A. MIGLIO, *Sicurezza e difesa comune dell’Unione Europea*. Padova, Cedam, 2022, p. 37

<sup>100</sup> *Trattato sull’Unione Europea (TUE)*, Art. 26, par. 2, Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea, C 326, 26 ottobre 2012

La novità principale nella PSDC è l’Alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza che riveste un ruolo principale in materia. Ai sensi dell’articolo 18, paragrafo 2 del Trattato dell’Unione Europea:

*“L’alto rappresentante guida la politica estera e di sicurezza comune dell’Unione. Contribuisce con le sue proposte all’elaborazione di detta politica e la attua in qualità di mandatario del Consiglio. Egli agisce allo stesso modo per quanto riguarda la politica di sicurezza e di difesa comune.”<sup>101</sup>*

Da dicembre 2024, l’attuale Alto Rappresentante è Kaja Kallas. In generale, l’Alto Rappresentante ha, quindi, potere di iniziativa, contribuendo alla definizione di politica estera dell’UE, e potere di controllo, assicurando l’attuazione delle decisioni del Consiglio europeo e del Consiglio, del quale presiede anche la formazione Affari Esteri. Nella formazione “Affari esteri”, in cui sono coinvolti i Ministri delle Difesa degli Stati membri, l’Alto Rappresentante rappresenta l’organo decisionale della PSDC e ha il compito di presentare proposte relative alla PSDC agli Stati membri.<sup>102</sup> Inoltre, egli è anche Vicepresidente della Commissione europea. Per svolgere le sue funzioni, l’Alto Rappresentante usufruisce anche del Servizio europeo per l’azione esterna (SEAE)<sup>103</sup> ed è il direttore dell’Agenzia europea per la difesa (AED).

Il Servizio europeo per l’azione esterna è stata una delle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona e reso operativo attraverso la decisione 2010/427/UE, al cui articolo 1, paragrafo 2 viene stabilito che:

*“Il SEAE, che ha sede a Bruxelles, è un organo dell’Unione europea che opera in autonomia funzionale, distintamente dal segretariato generale del Consiglio e dalla Commissione e dispone della capacità giuridica necessaria all’adempimento dei suoi compiti e al conseguimento dei suoi obiettivi.”*

---

<sup>101</sup> *Trattato sull’Unione Europea (TUE)*, Art. 18, par. 2, Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea, C 326, 26 ottobre 2012

<sup>102</sup> Parlamento europeo, a cura di Oliver Krentz, *Politica di sicurezza e di difesa comune*, Note tematiche sull’Unione europea, 2025, pp.1-6

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/159/politica-di-sicurezza-e-di-difesa-comune>

<sup>103</sup> M. VELLANO, A. MIGLIO, *Sicurezza e difesa comune dell’Unione Europea*. Padova, Cedam, 2022, p. 125

e continua al paragrafo 3:

*“Il SEAE è posto sotto l’autorità dell’alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza («alto rappresentante»).”*<sup>104</sup>

Una delle prime questioni poste a riguardo del SEAE era la sua collocazione, perché era emersa l’idea che si dovesse procedere non a creare una nuova istituzione, ma un servizio “sui generis” che avesse legami stretti con la Commissione e con il Segretario del Consiglio, ma che fosse autonomo. Inizialmente ci furono alcune opposizioni, soprattutto da parte de Parlamento europeo, che sosteneva che il Servizio europeo per l’azione esterna dovesse essere inserito all’interno della Commissione, perché come ente autonomo non sarebbe stato in grado di assicurare la coerenza tra le differenti aree dell’azione esterna dell’UE. Alla fine, si è ritenuto ideale mantenere il SEAE come ente autonomo, per diverse ragioni. La motivazione principale risiede nel fatto che la sua eventuale collocazione all’interno di un organo sovranazionale come la Commissione europea è considerata dagli Stati membri incompatibile con la ripartizione delle competenze prevista dai Trattati, poiché la politica estera e di sicurezza comune non rientra nelle competenze della Commissione.<sup>105</sup> In sostanza, il Servizio europeo per l’azione esterna è il servizio diplomatico dell’Unione Europea, istituito per rendere più coerente ed efficace la politica estera dell’UE. Il suo ruolo è quello di gestire le relazioni diplomatiche dell’UE con altri paesi, conducendo la politica estera e di sicurezza dell’Unione. In pratica, costruisce la pace mediante assistenza politica ed economica, garantisce la sicurezza, mantiene buoni rapporti con gli altri Stati membri mediante la politica del vicinato<sup>106</sup> e, infine, fornisce aiuti umanitari e risponde a situazioni di crisi.<sup>107</sup>

---

<sup>104</sup> Consiglio dell’Unione Europea, *Decisione 2010/427/UE del 26 luglio 2010 che istituisce l’organizzazione e il funzionamento del Servizio europeo per l’azione esterna*, art. 1, par. 2-3, Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea, L201/30 del 3 agosto 2010

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex:32010D0427>

<sup>105</sup> M. COMELLI, R. MATARAZZO. *La coerenza della politica estera europea alla prova: il nuovo Servizio europeo per l’azione esterna*, Roma: Istituto Affari Internazionali, maggio 2010, pp. 26-27. <https://www.iai.it/sites/default/files/iai1010.pdf>

<sup>106</sup> La politica europea di vicinato (PEV) ha come obiettivo principale il potenziamento della prosperità, stabilità e sicurezza di alcuni Stati. La PEV si fonda su principi di democrazia, Stato di diritto e rispetto dei diritti umani. È strutturata come una politica bilaterale tra Unione Europea e ciascun paese partner.

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/170/politica-europea-di-vicinato#:~:text=La%20PEV%20si%20basa%20sulla,per%20il%20Mediterraneo%5B1%5D.>

<sup>107</sup> Servizio europeo per l’azione esterna (SEAE), *Servizio europeo per l’azione esterna*, Unione europea

Altro ente sussidiario, diretto dall’Alto Rappresentante è l’Agenzia europea per la difesa (AED), istituita il 17 luglio 2004 ed entrata in vigore attraverso un’azione comune del Consiglio europeo (azione comune 2004/551/PESC). L’AED opera secondo il modello delle agenzie europee e quindi a supporto, prima di tutto, degli Stati membri, e in stretta collaborazione con la Commissione.<sup>108</sup> Ai sensi dell’articolo 45 del Trattato sull’Unione Europea, il ruolo dell’Agenzia europea per la difesa, è quello di promuovere la collaborazione, lanciare nuove iniziative e assistere gli Stati membri dell’UE che vi aderiscono e migliorare le loro capacità di difesa militare<sup>109</sup>. Lo scopo principale è, quindi, quello di incentivare la cooperazione tra i Ministri della Difesa degli Stati membri, aiutando, in particolare, gli Stati che per dimensioni demografiche o economiche necessitano di un maggior supporto. Infatti, in base all’articolo 45, paragrafo 1, lettera a:

*“L’Agenzia europea per la difesa (...) ha il compito di contribuire a individuare gli obiettivi di capacità militari degli Stati membri e a valutare il rispetto degli impegni in materia di capacità assunti dagli Stati membri”<sup>110</sup>,*

l’articolo continua affermando che:

*“L’Agenzia europea per la difesa (...) ha il compito di promuovere l’armonizzazione delle esigenze operative e l’adozione di metodi di acquisizione efficienti e compatibili”<sup>111</sup>*

È importante sottolineare come l’AED è un organo tecnico e non ha poteri decisionali, proprio per permettere agli Stati membri di rimanere autonomi nella conduzione delle proprie politiche di difesa e di collaborare su base volontaria.

---

[https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-external-action-service-eeas\\_it](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-external-action-service-eeas_it)

<sup>108</sup> M. VELLANO, A. MIGLIO, *Sicurezza e difesa comune dell’Unione Europea*. Padova, Cedam, 2022, p. 47

<sup>109</sup> Agenzia europea per la difesa (AED), *Agenzia europea per la difesa*, Unione europea [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-defence-agency-eda\\_it](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-defence-agency-eda_it)

<sup>110</sup> *Trattato sull’Unione Europea (TUE)*, Art. 45, par. 1, lett. a, Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea, C 326, 26 ottobre 2012

<sup>111</sup> *Trattato sull’Unione Europea (TUE)*, Art. 45, par. 1, lett. b, Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea, C 326, 26 ottobre 2012

Concretamente l’agenzia svolge diverse attività, tra cui l’armonizzazione dei requisiti per fornire capacità operative e la formazione e le esercitazioni di mantenimento per sostenere operazioni riguardanti la PESC.<sup>112</sup>

Un’ulteriore istituzione da citare è la Commissione europea, la quale è un organo indipendente dai governi nazionali, il cui compito è rappresentare gli interessi dell’Unione Europea. In materia di PSDC, la Commissione non ha potere di iniziativa legislativa, ma può intervenire indirettamente, ad esempio quando una missione PSDC comporta questioni finanziarie, di sviluppo, umanitarie o logistiche. Infatti, la Commissione definisce la proposta di bilancio comunitario annuale da sottoporre per approvazione al Consiglio e al Parlamento, che prevede fondi per le attività civili del settore PESC. Si tratta solo di operazioni civili, data l’impossibilità, ai sensi dell’articolo 28 TUE, ad utilizzare i fondi comunitari per finanziare le missioni militari.<sup>113</sup> Negli ultimi anni, la Commissione sta svolgendo un ruolo importante nella regolamentazione del mercato della difesa e della sicurezza. Infatti, dal 2004 la Commissione gestisce il finanziamento di programmi europei sui temi della sicurezza e dello spazio. Ad esempio, nel periodo 2014-2020 la Commissione ha lanciato il programma “Horizon 2020”, che attraverso un finanziamento per la ricerca e l’innovazione, si è investito in settori chiave per lo sviluppo dell’Unione e in particolare della sicurezza.<sup>114</sup>

Da considerare è anche ruolo del Parlamento europeo nell’ambito della PSDC. È bene ricordare che il Parlamento europeo è l’unico organo eletto direttamente dai cittadini ed esercita potere legislativo, di bilancio e di controllo democratico. Il ruolo di questa istituzione è regolato dall’articolo 36 del Trattato sull’Unione Europea. Ai sensi del suddetto articolo, infatti, il Parlamento europeo sostiene l’integrazione e la cooperazione dell’UE in materia di difesa, viene spesso consultato dall’Alto Rappresentante oppure gli si può rivolgere di propria iniziativa o può rivolgersi al Consiglio. Come infatti afferma l’articolo:

---

<sup>112</sup> Agenzia europea per la difesa (AED), *Agenzia europea per la difesa*, Unione europea [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-defence-agency-eda\\_it](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-defence-agency-eda_it)

<sup>113</sup> M. COMELLI, R. MATARAZZO. *La coerenza della politica estera europea alla prova: il nuovo Servizio europeo per l’azione esterna*, Roma: Istituto Affari Internazionali, maggio 2010, p. 30 <https://www.iai.it/sites/default/files/iai1010.pdf>

<sup>114</sup> Ibidem

*“L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza consulta regolarmente il Parlamento europeo sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della politica estera e di sicurezza comune e della politica di sicurezza e di difesa comune e lo informa dell'evoluzione di tali politiche. Egli provvede affinché le opinioni del Parlamento europeo siano debitamente prese in considerazione. (...)”*

*Il Parlamento europeo può rivolgere interrogazioni o formulare raccomandazioni al Consiglio e all'alto rappresentante. Esso procede due volte all'anno ad un dibattito sui progressi compiuti nell'attuazione della politica estera e di sicurezza comune, compresa la politica di sicurezza e di difesa comune.”<sup>115</sup>*

Inoltre, il Parlamento europeo due volte l'anno organizza dibattiti sull'attuazione della PESC e della PSDC e alla fine adotta due relazioni: una sui progressi compiuti nella PESC in generale e una più dettagliata sui progressi della PSDC.<sup>116</sup> Un'ulteriore funzione è quella di essere parte integrante del processo di approvazione del bilancio dell'Unione, avendo l'ultima parola sul bilancio in materia di PESC.<sup>117</sup> In generale, si può affermare che il Trattato consente al Parlamento di svolgere appieno il suo ruolo nello sviluppo della PSDC, rendendolo parte integrante nella definizione delle relazioni esterne dell'UE. Per giunta, a seguito della dichiarazione del 2010 dell'allora Alto Rappresentante, Catherine Ashton, sulla responsabilità politica, il Parlamento partecipa a riunioni di consultazione organizzate per scambiare informazioni con il Consiglio, il Servizio europeo per l'azione esterna e la Commissione.<sup>118</sup>

Passando al Comitato politico e di sicurezza (Cops), questo è uno degli organi principali della PSDC. Fu previsto già nel Trattato di Maastricht, poi con il Consiglio europeo di Nizza del dicembre 2000 furono definiti il ruolo, le modalità di funzionamento e le sue funzioni. Con una decisione successiva del Consiglio a gennaio 2001 divenne

---

<sup>115</sup> *Trattato sull'Unione Europea (TUE)*, Art. 36, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, C 326, 26 ottobre 2012

<sup>116</sup> Parlamento europeo, a cura di Oliver Krentz, *Politica di sicurezza e di difesa comune*, Note tematiche sull'Unione europea, 2025, pp.1-6

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/159/politica-di-sicurezza-e-di-difesa-comune>

<sup>117</sup> M. COMELLI, R. MATARAZZO. *La coerenza della politica estera europea alla prova: il nuovo Servizio europeo per l'azione esterna*, Roma: Istituto Affari Internazionali, maggio 2010, p. 31  
<https://www.iai.it/sites/default/files/iai1010.pdf>

<sup>118</sup> Parlamento europeo, a cura di Oliver Krentz, *Politica di sicurezza e di difesa comune*, Note tematiche sull'Unione europea, 2025, pp.1-6

organi permanente<sup>119</sup>. Il Cops è diretto dall’Alto Rappresentante, ha sede a Bruxelles ed è composto dagli ambasciatori o dagli alti funzionari dei 27 Stati membri più un rappresentante della Commissione europea. Le funzioni principali che svolge il Comitato politico e di sicurezza sono molteplici tra cui: seguire l’evoluzione della situazione internazionale nel settore PSDC, contribuisce nella definizione delle varie politiche e controllo l’attuazione delle decisioni del Consiglio. Inoltre, in situazioni di crisi esercita controllo e direzione strategica delle operazioni sotto la responsabilità del Consiglio.<sup>120</sup>

Non è sempre facile determinare con precisione quali questioni rientrino nell’ambito della Politica di Sicurezza e Difesa Comune e quali, invece, ricadano in altri settori di competenza dell’Unione Europea. Tuttavia, è fondamentale individuare una corretta base giuridica di ciascun atto, ovvero la disposizione dei Trattati che attribuisce all’Unione una competenza in un determinato settore e che stabilisce la procedura da seguire per l’adozione di specifici atti.<sup>121</sup> Dal momento che la PSDC fa parte della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), la quale ha natura intergovernativa, la scelta della base giuridica ha un impatto diretto sulla procedura decisionale. A differenza di altri settori dell’UE, in ambito PESC/PSDC non è previsto un pieno controllo da parte della Corte di giustizia dell’Unione europea (CGUE). Infatti, l’articolo 275 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (TFUE) stabilisce che:

*“La Corte di giustizia dell’Unione europea non è competente per quanto riguarda le disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune, né per quanto riguarda gli atti adottati in base a dette disposizioni.”.*<sup>122</sup>

Tuttavia, il secondo comma dello stesso articolo introduce due importanti eccezioni: in primo luogo, la Corte può verificare il rispetto dell’articolo 40<sup>123</sup> del TUE, il quale serve a delimitare le competenze tra la PESC e le altre politiche dell’Unione.

---

<sup>119</sup> M. COMELLI, R. MATARAZZO. *La coerenza della politica estera europea alla prova: il nuovo Servizio europeo per l’azione esterna*, Roma: Istituto Affari Internazionali, maggio 2010, pp. 28-29 <https://www.iai.it/sites/default/files/iai1010.pdf>

<sup>120</sup> Ibidem

<sup>121</sup> M. VELLANO, A. MIGLIO, *Sicurezza e difesa comune dell’Unione Europea*. Padova, Cedam, 2022, p. 134

<sup>122</sup> *Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (TFUE)*, Art. 275, co.1, Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea, C 326, 26 ottobre 2012

<sup>123</sup> Si rimanda a pagina 2

Inoltre, la Corte può pronunciarsi su ricorsi presentati da persone fisiche o giuridiche contro misure restrittive, secondo quanto previsto dall'articolo 263, comma 4 TFUE.<sup>124</sup> Queste eccezioni garantiscono che vengano rispettati alcuni principi fondamentali del diritto dell'Unione europea, in particolare il principio di equilibrio istituzionale, il rispetto delle competenze attribuite ai diversi organi e la correttezza nella scelta della base giuridica per evitare che si adottino atti PESC con procedure non adeguate o viceversa.<sup>125</sup>

### *2.3 L'evoluzione della PESC e PSDC nel diritto primario dell'Unione: dalla logica dei pilastri al modello post-Lisbona*

La PESC e la PSDC costituiscono un ambito peculiare dell'integrazione europea, caratterizzato da un'evoluzione giuridica graduale e prudente. Nel corso del tempo, ci sono state varie evoluzioni trattistiche, culminate poi con il Trattato di Lisbona, che ha posto le basi per una maggiore efficacia e coerenza dell'azione esterna dell'UE, pur lasciando ampi margini di sovranità agli Stati membri.

Come già accennato nel primo capitolo, nel disegno originario dei Trattati europei, la Politica Estera e di Sicurezza Comune era stata concepita come un ambito separato. Infatti, è bene ricordare che in base alla divisione in pilastri stabilita dal Trattato di Maastricht, la PESC e, di conseguenza, anche la PSDC, facevano parte del secondo pilastro, caratterizzato da un metodo intergovernativo. Distinto, invece, era il primo pilastro, dove prevaleva il metodo comunitario e quindi “sovranazionale”, con il conseguente ruolo centrale delle istituzioni europee, in particolare la Commissione e il Parlamento. Quest'assetto si basava sul presupposto che la politica estera dovesse rimanere sotto il controllo degli Stati membri, con l'Unione europea in un ruolo di

---

<sup>124</sup> Art. 275, co.2, TFUE: “Tuttavia, la Corte è competente a controllare il rispetto dell'articolo 40 del trattato sull'Unione europea e a pronunciarsi sui ricorsi, proposti secondo le condizioni di cui all'articolo 263, quarto comma del presente trattato, riguardanti il controllo della legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio in base al titolo V, capo 2 del trattato sull'Unione europea.

Art. 263, co.4, TFUE: “Qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione.”

<sup>125</sup> M. VELLANO, A. MIGLIO, *Sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea*. Padova, Cedam, 2022, pp. 133-137

coordinamento.<sup>126</sup> Nel corso del tempo, però, la realtà istituzionale si è allontanata da questa separazione teorica: era difficile mantenere una separazione concreta tra la PESC e le politiche comunitarie, proprio perché in alcuni ambiti queste si sovrapponevano, come ad esempio nel commercio internazionale, gli aiuti allo sviluppo, la cooperazione tecnica e il controllo delle esportazioni di armi.<sup>127</sup> Ad esempio, negli anni '90, durante la crisi jugoslava, si era sviluppata la consapevolezza che era necessario una maggiore coerenza e continuità nell'azione esterna dell'Unione. In questo contesto, alcuni Commissari europei svolsero un ruolo attivo, superando i limiti che la struttura intergovernativa teoricamente imponeva alla Commissione. Una risposta istituzionale a queste dinamiche fu l'introduzione della figura dell'Alto Rappresentante per la PESC con il Trattato di Amsterdam. Sebbene inizialmente poco definita, tale figura anticipava la volontà di rendere l'Unione più stabile sulla scena internazionale.<sup>128</sup>

È importante aggiungere che era presente anche una criticità istituzionale: il Consiglio, in quanto organo collegiale, e la Presidenza di turno dell'UE, con la rotazione semestrale, non garantivano una linea di continuità per rendere la politica estera credibile e coerente. Sul piano giuridico, inoltre, la Corte di Giustizia intervenne in diverse occasioni per delimitare le rispettive competenze tra PESC e politiche comunitarie, come nel caso della commercializzazione di armi leggere. La Corte agiva ai sensi degli articoli 46 e 47 del Trattato sull'Unione pre-Lisbona<sup>129</sup>. In particolare, l'articolo 46 affermava che la Corte di Giustizia era esclusa dalle "questioni PESC"; mentre, l'articolo 47 salvaguardava le attribuzioni previste dai Trattati CEE, CECA e EURATOM, attribuendo alla Corte la giurisdizione su queste questioni. In questo modo, si garantiva un controllo giurisdizionale più efficace, ma allo stesso tempo si permetteva una maggior partecipazione della Commissione e del Parlamento.<sup>130</sup>

---

<sup>126</sup> E. GIANFRANCESCO, "La politica estera e di sicurezza europea prima e dopo il Trattato di Lisbona", *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 aprile 2011, pp. 6-8

[https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0267\\_gianfrancesco.pdf](https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0267_gianfrancesco.pdf).

<sup>127</sup> Ibidem

<sup>128</sup> Ibidem

<sup>129</sup> Originariamente art. L del trattato sull'Unione, come risultante dal trattato di Maastricht, poi modificato in occasione dei Trattati di Amsterdam e Nizza

<sup>130</sup> E. GIANFRANCESCO, "La politica estera e di sicurezza europea prima e dopo il Trattato di Lisbona", *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 aprile 2011, pp. 9-10

A contribuire all’erosione della divisione in pilastri fu il ricorso all’articolo 308 del Trattato CE<sup>131</sup> (attuale articolo 352 TFUE), che consentiva di adottare misure necessarie per realizzare gli obiettivi dell’Unione anche in assenza di una base giuridica specifica. Tuttavia, la Corte di Giustizia ha chiarito che questo articolo non poteva essere utilizzato per fondare competenze autonome in materia PESC, se non per azioni chiaramente riconducibili agli obiettivi dell’Unione.<sup>132</sup>

Un ulteriore aspetto di rilievo concerne la tutela dei diritti fondamentali anche in ambito PESC. Ancor prima che la Carta dei diritti fondamentali dell’UE acquisisse efficacia giuridica vincolante, si era già affermato che i diritti riconosciuti dalla CEDU e dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri dovevano essere rispettati in ogni settore d’azione dell’Unione, comprese quelle a carattere intergovernativo. Tale impostazione ha indotto la Corte di Giustizia ad ampliare il proprio controllo giurisdizionale anche in relazione agli atti adottati nell’ambito della PESC, qualora fosse ravvisabile una violazione dei diritti fondamentali. Ne deriva che, pur in presenza di competenze principalmente statali, anche i settori regolati da meccanismi intergovernativi restano soggetti al rispetto dei principi fondamentali dell’Unione.

Si può affermare, quindi, che l’Unione prima del Trattato di Lisbona, nella teoria aveva una struttura rigida, con procedure e metodi di funzionamento precisi delle istituzioni responsabili della PESC; nella pratica si è sviluppata una progressiva contaminazione tra metodo comunitario e intergovernativo, che ha prodotto un quadro giuridico più flessibile, capace di armonizzare interessi nazionali e obiettivi dell’Unione<sup>133</sup>.

Il Trattato di Amsterdam (1997) e quello di Nizza (2001) hanno segnato un progressivo avvicinamento tra interessi nazionali a quelli dell’Unione, senza determinare cambiamenti radicali nella struttura della PESC. Il Trattato di Lisbona (2009), invece, nonostante le problematiche sorte, non ha ribaltato l’assetto intergovernativo della PESC,

---

<sup>131</sup> Art. 308, Trattato CE: “Quando un’azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente trattato abbia previsto i poteri d’azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all’unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo, prende le disposizioni del caso.”

E. GIANFRANCESCO, “La politica estera e di sicurezza europea prima e dopo il Trattato di Lisbona”, *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 aprile 2011, p. 8

<sup>133</sup> G. FIENGO, “Pesc e Psdc: quale ruolo per il Consiglio europeo?”, *Federalismi*, 5 dicembre 2018, p.5 <https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2019/02/Pesc-e-Psdc-quale-ruolo-per-il-Consiglio-europeo.pdf>

ma piuttosto l'ha perfezionato. Tuttavia, pur introducendo delle importanti novità non è riuscito a risolvere le ambiguità strutturali che la caratterizzavano.

Da un punto di vista trattatistico, molte disposizioni rilevanti la politica estera e l'azione internazionale dell'Unione sono contenute nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), altre invece nel Trattato sull'Unione Europea (TUE) e ciò frammenta il quadro normativo. Nello specifico, alcuni aspetti dell'azione esterna come le misure restrittive e la stipula di accordi internazionali o le relazioni con organismi internazionali e paesi terzi trovano collocazione nel TFUE. Nonostante questa divisione non c'è una gerarchia tra TUE e TFUE, perché le disposizioni di entrambi i Trattati godono della stessa forza giuridica e vincolante e non c'è una prevalenza normativa.<sup>134</sup>

Con riferimento agli atti della PESC, il Trattato di Lisbona lascia intatta la configurazione pre-Lisbona ed esclude l'adozione di un atto legislativo nel settore della PESC (art 31.1 TUE<sup>135</sup>), confermando, quindi, la volontà di voler escludere l'intervento del Parlamento attraverso la procedura legislativa ordinaria<sup>136</sup>. Le decisioni sono adottate dal Consiglio sulla base degli obiettivi, degli orientamenti generali o anche di decisioni prese dal Consiglio europeo. Tali decisioni, sia quelle del Consiglio che del Consiglio europeo, sono vincolanti per gli Stati membri e possono essere considerati accordi in forma semplificata, impedendo agli Stati membri di agire in senso contrario con quanto stabilito anche a livello nazionale. Questa caratteristica spiega il motivo per il quale, nella prassi, il Consiglio adotta decisioni abbastanza raramente.<sup>137</sup>

Nell'ambito PESC si configura un sistema gerarchico di atti: infatti, le decisioni del Consiglio sono atti di attuazione che trovano la propria base giuridica in atti "superiori", come una decisione del Consiglio europeo oppure una proposta dell'Alto Rappresentante. Quindi si può affermare che il Consiglio europeo o l'Alto Rappresentante fissano l'indirizzo strategico, mentre il Consiglio attua tali orientamenti attraverso

---

<sup>134</sup> E. GIANFRANCESCO, "La politica estera e di sicurezza europea prima e dopo il Trattato di Lisbona", *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 aprile 2011, pp. 9-10

<sup>135</sup> Art. 31, par. 1, co.1, TUE: "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."

<sup>136</sup> G. FIENGO, "Pesc e Psdc: quale ruolo per il Consiglio europeo?", *Federalismi*, 5 dicembre 2018, p.7 <https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2019/02/Pesc-e-Psdc-quale-ruolo-per-il-Consiglio-europeo.pdf>

<sup>137</sup> Ivi p. 8

decisioni concrete<sup>138</sup>. Il processo decisionale, appena spiegato, è stabilito nell'articolo 31, paragrafo 2 TUE che afferma:

- “(..) *Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata:*
- a) quando adotta una decisione che definisce un'azione o una posizione dell'Unione, sulla base di una decisione del Consiglio europeo relativa agli interessi e obiettivi strategici dell'Unione di cui all'articolo 22, paragrafo 1;*
  - b) quando adotta una decisione che definisce un'azione o una posizione dell'Unione in base a una proposta dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza presentata in seguito a una richiesta specifica rivolta a quest'ultimo dal Consiglio europeo di sua iniziativa o su iniziativa dell'Alto rappresentante;*
  - c) quando adotta decisioni relative all'attuazione di una decisione [del Consiglio] che definisce un'azione o una posizione dell'Unione”*

Un ruolo centrale è rivestito da tre strumenti chiave: l'astensione costruttiva, la clausola di interesse nazionale e la clausola passerella. Questi tre istituti sono volti a bilanciare il metodo d'azione comunitario e quello intergovernativo nel settore della PESC<sup>139</sup>. In particolare, l'astensione costruttiva (art. 31 par. 1, co. 2 TUE<sup>140</sup>) consente ad uno Stato di astenersi, senza bloccare l'adozione di una decisione. Il rappresentante che si astiene e motiva la sua astensione non è obbligato ad applicare le decisioni, ma allo stesso tempo non intraprende azioni che possano contrastare l'agire dell'Unione basato su tale decisione. Se i membri che si astengono rappresentano almeno un terzo degli stati membri, la decisione non può essere adottata.<sup>141</sup>

---

<sup>138</sup> Ibidem

<sup>139</sup> Ivi, p.9

<sup>140</sup> Art. 31, par. 1, co.2, TUE: “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.”

<sup>141</sup> M. COMELLI, R. MATARAZZO, *La coerenza della politica estera europea alla prova: il nuovo Servizio europeo per l'azione esterna*, Roma: Istituto Affari Internazionali, maggio 2010, p. 42 <https://www.iai.it/sites/default/files/iai1010.pdf>

Il tentativo di attenuare il metodo intergovernativo, invece, lo si può rintracciare nella clausola di interesse nazionale. Ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 2 TUE, questa permette a uno Stato membro di opporsi ad una decisione in materia di PESC, anche se sarebbe adottabile a maggioranza qualificata, dichiarando formalmente che essa comprometterebbe i suoi interessi vitali. In tal caso, il Consiglio deve cercare una soluzione alternativa<sup>142</sup>.

Infine, la clausola passerella, regolata dall'articolo 31 paragrafo 3 TUE, consente di passare dall'unanimità alla maggioranza qualificata nel processo decisionale o di autorizzare cooperazioni rafforzate nel settore PESC. È una pratica utilizzata nel contesto PESC e può essere attivata dal Consiglio europeo, ma solo all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo.<sup>143</sup>

È importante precisare che tali istituti non si applicano alle decisioni in materia militare o di difesa, ambito in cui vigono peculiarità procedurali<sup>144</sup>. Tuttavia, il Trattato di Lisbona ha rafforzato anche la PSDC, introducendo importanti novità come il vincolo di solidarietà tra paesi membri, l'ampliamento del numero e della tipologia delle missioni possibili e la possibilità di istituire una cooperazione rafforzata permanente nel settore della difesa.<sup>145</sup>

#### *2.4 Giurisprudenza della Corte di Giustizia: il caso C-658/11 e il caso C-455/14*

Ai sensi dell'articolo 19 del Trattato sull'Unione Europea (TUE), la Corte di Giustizia dell'Unione europea assicura la corretta interpretazione e applicazione dei Trattati. Come già specificato nei paragrafi precedenti c'è però un'eccezione in ambito di Politica estera e di sicurezza comune, regolata dall'articolo 275 TFUE. Tuttavia,

---

<sup>142</sup> Art. 31, par. 2, co.2, TUE: “Se un membro del Consiglio dichiara che, per specificati e vitali motivi di politica nazionale, intende opporsi all'adozione di una decisione che richiede la maggioranza qualificata, non si procede alla votazione. L'alto rappresentante cerca, in stretta consultazione con lo Stato membro interessato, una soluzione accettabile per quest'ultimo. In mancanza di un risultato il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può chiedere che della questione sia investito il Consiglio europeo, in vista di una decisione all'unanimità.”

<sup>143</sup> Art. 31, par. 3, TUE: “Il Consiglio europeo può adottare all'unanimità una decisione che preveda che il Consiglio delibera a maggioranza qualificata in casi diversi da quelli contemplati al paragrafo 2”

<sup>144</sup> *Trattato sull'Unione Europea (TUE)*, Art. 31, par. 4, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, C 326, 26 ottobre 2012

<sup>145</sup> G. FIENGO, “Pesc e Psdc: quale ruolo per il Consiglio europeo?”, *Federalismi*, 5 dicembre 2018, pp. 14-15

nonostante i limiti imposti dall'articolo, la Corte si è caratterizzata per una costante tendenza ad estendere i limiti della propria giurisdizione.<sup>146</sup>

Con riguardo all'ambito procedurale, la CGUE, ai sensi degli articoli 37 TUE<sup>147</sup> e 218, paragrafi 5 e 6 TFUE<sup>148</sup>, ha affermato di essere titolare della giurisdizione sulla verifica della coerenza degli accordi internazionali in materia PESC.<sup>149</sup> Infatti, come spiegato e chiarito nel caso C-658/11 Parlamento c. Consiglio, la Corte di Giustizia ha ritenuto esistente solo una procedura avente come oggetto la negoziazione e la conclusione di accordi internazionali, compresi quelli in materia di PESC.<sup>150</sup>

Con riferimento al caso appena citato, la sentenza della Corte del 24 giugno 2014 riguarda un ricorso di annullamento presentato dal Parlamento europeo contro una decisione del Consiglio dell'Unione Europea (Decisione 2011/640/PESC<sup>151</sup>). La decisione autorizzava la firma e la conclusione di un accordo internazionale tra l'Unione Europea e la Repubblica di Mauritius sulle condizioni di trasferimento di persone sospette di pirateria e dei beni sequestrati dall'operazione militare dell'UE "Atalanta". In particolare, il Parlamento contestava la violazione dell'articolo 218, paragrafo 6, TFUE e la violazione dell'articolo 218, paragrafo 10<sup>152</sup>, TFUE. Per quanto riguardava la prima violazione, il Consiglio era accusato di aver escluso il Parlamento dalla procedura di adozione dell'accordo, ritenendo riguardasse "esclusivamente" la PESC; mentre per la seconda violazione, il Consiglio era accusato di non aver informato immediatamente il Parlamento durante le fasi di negoziazione e conclusione dell'accordo. Infatti, si evince

---

<sup>146</sup> O. POLLICINO, G. MUTO, "Corte di giustizia dell'Unione europea e sindacato giurisdizionale: cosa rimane fuori e perché. Il caso degli atti PESC", *Eurojus*, no.4, 2023, pp. 88-89

<https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/Qui-16.pdf>

<sup>147</sup> Art. 37, TUE: "L'Unione può concludere accordi con uno o più Stati o organizzazioni internazionali nei settori di pertinenza del presente capo."

<sup>148</sup> Art. 218, par 5-6, TFUE: "5. Il Consiglio, su proposta del negoziatore, adotta una decisione che autorizza la firma dell'accordo e, se del caso, la sua applicazione provvisoria prima dell'entrata in vigore. 6. Il Consiglio, su proposta del negoziatore, adotta una decisione relativa alla conclusione dell'accordo."

<sup>149</sup> O. POLLICINO, G. MUTO, "Corte di giustizia dell'Unione europea e sindacato giurisdizionale: cosa rimane fuori e perché. Il caso degli atti PESC", *Eurojus*, no.4, 2023, p.92

<https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/Qui-16.pdf>

<sup>150</sup> Ibidem

<sup>151</sup> Consiglio dell'Unione Europea, *Decisione 2011/640/ PESC del 12 luglio 2011 relativa alla firma e alla conclusione dell'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Mauritius sulle condizioni del trasferimento delle persone sospettate di atti di pirateria e dei relativi beni sequestrati da parte della forza navale diretta dall'Unione europea alla Repubblica di Mauritius e sulle condizioni delle persone sospettate di atti di pirateria dopo il trasferimento*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 254/1, 30 settembre 2011. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:277:0001:0002:IT:PDF>

<sup>152</sup> Art. 218, par. 10. TFUE: "Il Parlamento europeo è immediatamente e pienamente informato in tutte le fasi della procedura."

dalla sentenza che l’”Accordo UE-Mauritius” è stato firmato il 14 luglio 2011, mentre il Parlamento fu informato solo il 17 ottobre 2011.<sup>153</sup>

Il Parlamento europeo, sostenuto dalla Commissione, affermò che l’accordo non riguardava solo la PESC, ma anche diversi settori come la cooperazione di polizia e la cooperazione giudiziaria penale<sup>154</sup> e che il Consiglio aveva violato l’obbligo di informazione immediata e completa, privando il Parlamento del suo ruolo di controllo democratico.<sup>155</sup> D’altro canto, il Consiglio, sostenuto da alcuni stati membri, affermò che l’accordo rientrava solo nell’ambito PESC, poiché era collegato all’operazione “Atalanta” e che l’obbligo di informazione era stato rispettato anche se con un leggero ritardo.<sup>156</sup> La Corte, prese in considerazione le posizioni sia del Parlamento che del Consiglio e analizzate le disposizioni in questione, respinse l’argomento del Parlamento, confermando che l’accordo riguardava solo la PESC; pertanto, il Consiglio non era tenuto a coinvolgere il Parlamento e che, quindi, l’articolo 218 paragrafo 6 TFUE era stato rispettato.<sup>157</sup> Tuttavia, la Corte accolse il ricorso del Parlamento sulla violazione dell’obbligo di informazione immediata e completa. Infatti, il ritardo di tre mesi nella comunicazione aveva pregiudicato il ruolo di controllo democratico del Parlamento. Essendo la violazione considerata un vizio sostanziale, la decisione impugnata fu annullata. Ciononostante, per evitare conseguenze negative sull’operatività dell’accordo, la Corte dispose che gli effetti della decisione annullata rimanessero validi fino alla sua sostituzione.<sup>158</sup> In conclusione, la Corte dichiarò e statuì che:

*“1) La decisione 2011/640/PESC del Consiglio, del 12 luglio 2011, relativa alla firma e alla conclusione dell’accordo tra l’Unione europea e la Repubblica di Mauritius sulle condizioni del trasferimento delle persone sospettate di atti di pirateria e dei relativi beni sequestrati da parte della forza navale diretta dall’Unione europea alla Repubblica di Mauritius e sulle condizioni delle persone sospettate di atti di pirateria dopo il trasferimento, è annullata.*

---

<sup>153</sup> Corte di Giustizia dell’Unione Europea, Parlamento europeo contro Consiglio dell’Unione europea, causa C-658/11, ECLI:EU:C:2014:2025, sentenza del 24 giugno 2014, punto 16-17

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:62011CJ0658>

<sup>154</sup> Ivi, punto 25

<sup>155</sup> Ivi, punto 24

<sup>156</sup> Ivi, punti 38-39

<sup>157</sup> Ivi, punti 45-63

<sup>158</sup> Ivi, punti 64-88

- 2) *Gli effetti della decisione 2011/640 sono mantenuti in vigore.*
- 3) *Il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea sopporteranno ciascuno le proprie spese. (...)”*<sup>159</sup>

Nonostante siano stati imposti dei limiti alla giurisdizione della Corte di Giustizia, sono presenti delle importanti problematicità. Infatti, in alcune situazioni la Corte può intervenire e ciò è dimostrato dal caso C-455/14, H c. Consiglio e Commissione. La questione principale verte sulla competenza della Corte a giudicare atti adottati in ambito PESC e in particolare quelli relativi nella gestione del personale nelle missioni PSDC.<sup>160</sup>

La sentenza della Corte di Giustizia del 19 luglio 2016 ha ad oggetto il ricorso proposto da un magistrato italiano, identificato come H, distaccato presso la Missione di Polizia dell’UE in Bosnia-Erzegovina (EUPM), con sede iniziale a Sarajevo. Il ricorrente contestava la legittimità di una decisione adottata nel 2010 che disponeva il suo trasferimento nella sede di Banja Luka per motivi operativi, chiedendone l’annullamento e il risarcimento danni<sup>161</sup>. Nello specifico H impugnò la decisione, sostenendo che violava i suoi diritti e che fosse un atto amministrativo soggetto a controllo giurisdizionale. Inizialmente, il Tribunale dell’UE si dichiarò incompetente, ritenendo che la decisione rientrasse nell’ambito PESC e che quindi, ai sensi dell’articolo 24 TUE e 275 TFUE, fosse esclusa dalla giurisprudenza della Corte<sup>162</sup>. Il magistrato, a sua volta, sosteneva che la decisione era un atto di gestione del personale, e quindi amministrativo interno, e non un atto specifico di politica estera. A sostegno della sua posizione, venne citata dal ricorrente, H, la sentenza C-658/11, che come analizzato precedentemente, affermava che non tutti gli atti PESC sono automaticamente esclusi dal controllo giurisdizionale. La controparte, ovvero Consiglio e Commissione, sostenevano il contrario: la decisione era parte di un’operazione PESC/PSDC e che quindi era esclusa dalla competenza della Corte. Veniva, infatti, sottolineato che il personale distaccato dagli Stati membri rimaneva

---

<sup>159</sup> *Corte di Giustizia dell’Unione Europea, Parlamento europeo contro Consiglio dell’Unione europea*, causa C-658/11, ECLI:EU:C:2014:2025, sentenza del 24 giugno 2014, Conclusioni

<sup>160</sup> O. POLLICINO, G. MUTO, “Corte di giustizia dell’Unione europea e sindacato giurisdizionale: cosa rimane fuori e perché. Il caso degli atti PESC”, *Eurojus*, no.4, 2023, pp. 92-93  
<https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/Qui-16.pdf>

<sup>161</sup> *Corte di giustizia dell’Unione europea, H contro Consiglio dell’Unione europea e altri*, causa C-455/14 P, ECLI:EU:C:2016:569, sentenza del 19 luglio 2016, punto. 13-19

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62014CJ0455&from=LV>

<sup>162</sup> Ivi, punto 21-23

sotto la giurisdizione nazionale, mentre quello distaccato dalle istituzioni UE era soggetto alla giurisdizione della Corte<sup>163</sup>. La Corte, dopo aver analizzato la posizione di entrambe le parti, annullò l'ordinanza del Tribunale, stabilendo che non tutti gli atti PESC sono esclusi dal controllo giurisdizionale, in quanto l'articolo 275 TFUE deve essere considerato come una deroga al principio generale di controllo giurisdizionale disciplinato dall'articolo 19 TUE. La Corte affermò che la riassegnazione era un atto di gestione del personale, che riguardava aspetti amministrativi e operativi e non decisioni politiche. Di conseguenza, il personale distaccato UE è effettivamente soggetto alla giurisdizione della Corte. La causa, quindi, venne rinviata al Tribunale per esaminare il merito del ricorso di H contro il Consiglio; mentre il ricorso della Commissione fu dichiarato irricevibile, in quanto la Commissione non è coinvolta nella catena di comando dell'EUPM. In conclusione, la Corte dichiarò e statuì che:

- “1) L’ordinanza del Tribunale dell’Unione europea del 10 luglio 2014, H/Consiglio e a. (T-271/10, non pubblicata, EU: T:2014:702), è annullata.*
- 2) Il ricorso di H è respinto in quanto irricevibile nella parte in cui è diretto contro la Commissione europea e contro la missione di polizia dell’Unione europea (EUPM) in Bosnia- Erzegovina.*
- 3) La causa è rinviata al Tribunale dell’Unione europea affinché statuisca sul merito del ricorso nella parte in cui questo è diretto contro il Consiglio dell’Unione europea.*
- 4) Le spese sono riservate.”*

La pronuncia della Corte conferma, dunque, che il diritto di accesso alla giustizia deve essere garantito anche nell’ambito della PESC, in coerenza con quanto previsto dall’articolo 47 della Carta dei Diritti Fondamentali<sup>164</sup>.

Alla luce di quanto esposto e analizzato e alla luce della giurisprudenza menzionata, non spetta alla Corte assumere decisioni sostanziali in materia di PESC, ma rimangono di sua competenza gli atti amministrativi e di gestione del personale. Tuttavia, la differenziazione tra atti di gestione e decisioni operative spesso è di difficile attuazione,

---

<sup>163</sup> Ivi, punti 28-38

<sup>164</sup> Ivi, punti. 39-71

dovuto al fatto che la natura e il funzionamento della PESC spesso conferiscono un significato politico anche alle decisioni di attuazione.<sup>165</sup>

### *Conclusioni*

Da quanto esposto e analizzato nel capitolo, si può concludere che la Politica di Sicurezza e Difesa Comune si configura come un settore particolarmente delicato e di difficile equilibrio tra integrazione sovranazionale e salvaguardia della sovranità statale. Come emerso dall’analisi condotta, la PESC e la PSDC si fondano su una base normativa articolata, le cui disposizioni sono presenti perlopiù nel Trattato sull’Unione Europea (TUE), ma anche nel Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (TFUE). A ciò, si aggiungono le interpretazioni fornite dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell’Unione Europea, che evidenziano un assetto istituzionale flessibile e adattabile. Infatti, possiamo affermare che la struttura giuridica della PSDC ha reso possibile l’evoluzione della politica estera dell’UE, senza determinare un superamento del metodo intergovernativo che continua ad esserne il principale tratto distintivo. La presenza di strumenti come la cooperazione strutturata permanente e la clausola di mutua assistenza evidenzia una progressiva volontà dell’azione dell’UE nel settore della difesa, volta a potenziare la capacità operativa dell’Unione e a favorire l’integrazione differenziata tra gli Stati membri. Inoltre, l’introduzione dell’Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza e la creazione del Servizio europeo per l’azione esterna (SEAE) hanno contribuito a rafforzare il coordinamento istituzionale e la coerenza dell’azione esterna dell’Unione, pur rimanendo subordinate al controllo politico esercitato dal Consiglio europeo e dagli Stati membri. Tuttavia, permangono alcune criticità strutturali, riconducibili in particolare alla frammentazione delle competenze tra le diverse istituzioni e alla necessità del consenso unanime in molte decisioni chiave. Inoltre, il ruolo della Corte di Giustizia, seppur limitato, rappresenta un importante elemento che garantisce il rispetto dei principi fondamentali dell’Unione, come evidenziato dai casi della giurisprudenza esaminati, che confermano la possibilità di un controllo giurisdizionale

---

<sup>165</sup> O. POLLICINO, G. MUTO, “Corte di giustizia dell’Unione europea e sindacato giurisdizionale: cosa rimane fuori e perché. Il caso degli atti PESC”, *Eurojus*, no.4, 2023, p.94  
<https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/Qui-16.pdf>

anche in ambiti originariamente ritenuti esclusi. Nel complesso, il quadro normativo della PESC e della PESDC risulta coerente con l'obiettivo dell'Unione di divenire un attore globale credibile, capace di rispondere alle sfide della sicurezza internazionale. È presente, comunque, una tensione costante tra la sovranità statale e l'integrazione funzionale, determinando un sistema di governance multilivello che, sebbene imperfetto, è in continua evoluzione.

## CAPITOLO TERZO

### GLI ACCORDI BERLIN PLUS E MISSIONI NATO-UE

#### *3.1 Accordi Berlin Plus: contesto storico, obiettivi, limiti e criticità*

Come già introdotto nel primo capitolo, gli Accordi Berlin Plus, firmati nel 2003, regolano le relazioni tra Unione Europea e NATO, consentendo all'UE di utilizzare le capacità di comando, pianificazione e risorse della NATO per operazioni in cui la NATO non desidera essere direttamente coinvolta.<sup>166</sup>

Inizialmente concepiti in riferimento all'Unione Europea Occidentale, gli Accordi furono successivamente estesi all'Unione Europea a seguito del Summit NATO di Washington del 24 aprile 1999, riconoscendo all'UE la capacità di adottare decisioni autonome, anche in operazioni militari indipendenti dalla NATO.<sup>167</sup> Si ribadiva, inoltre, la necessità di sviluppare ulteriormente le decisioni prese nell'Accordo di Berlino UEO-NATO del 1996.<sup>168</sup>

È necessario specificare, infatti, che i primi tentativi di cooperazione tra UE e NATO risalgono alla fine della Guerra fredda, quando la difesa europea era stata affidata agli Stati Uniti e la NATO era stata eletta come unica organizzazione responsabile della

---

<sup>166</sup> G. FINIZIO, “Accordi Berlin Plus”, in *Dizionario storico dell'integrazione europea*, a cura di Maria Elena Cavallaro e Filippo Maria Giordano, direzione di Piero Craveri, Umberto Morelli, e Gaetano Quagliariello, Soveria Mannelli: Rubbettino, 2018, pp.5–6

<sup>167</sup> P. MARIANI, D. GENINI, “EU and NATO: The Legal Foundation of an Extraordinary Partnership”, *Eurojus*, n. 4, 2023, p. 204

<sup>168</sup> Ibidem

sicurezza dell’Europa Occidentale; mentre la Comunità Economica Europea (CEE) non aveva competenze in materia di sicurezza e di difesa. Con la fine del bipolarismo e con l’evoluzione dei trattati istitutivi dell’Unione Europea, fu inizialmente attribuito un ruolo di rilievo all’Unione Europea Occidentale. A quest’ultima venne affidato il compito di elaborare e attuare le decisioni e le azioni dell’Unione che avessero implicazioni nel settore della difesa. In tal modo, l’UEO avrebbe assunto il ruolo di braccio armato dell’Unione Europea e avrebbe svolto una funzione di raccordo tra UE e NATO.<sup>169</sup>

Tuttavia, la crisi in Bosnia-Erzegovina (1992-1995) e in Kosovo (1999) evidenziarono la necessità di creare un’effettiva cooperazione tra NATO e Unione Europea. Nel primo caso, l’UE si rivelò incapace di gestire la crisi, costringendo gli Stati Uniti, guidati da Bill Clinton, ad intervenire tramite la NATO e, successivamente, a promuovere la costruzione dell’Identità di sicurezza e di difesa europea (ISDE). L’ISDE era un’iniziativa politico-strategica sviluppata all’interno della NATO che consentiva all’UE di agire autonomamente, pur utilizzando assetti e capacità dell’Alleanza, per missioni riconducibili alle cosiddette “Missioni Petersberg”<sup>170</sup>. Tuttavia, l’ISDE si rivelò inefficace, poiché si basava sul sostegno dell’Unione Europea Occidentale, risultata inadeguata ad assumere controllo politico delle missioni militari europee.<sup>171</sup> Anche la guerra in Kosovo dimostrò, per la seconda volta, l’incapacità dell’UE di fronteggiare una crisi sul continente europeo, rendendo nuovamente necessario l’intervento della NATO per porre fine al genocidio perpetrato da Milosevic. Questo evento spinse inoltre a promuovere, al Consiglio Europeo di Colonia del 1999, la nascita della Politica europea di sicurezza e difesa (PESD).<sup>172</sup>

A partire da quell’anno, i rapporti tra NATO e UE si intensificarono, con l’obiettivo di rafforzare la difesa europea. I primi accordi tra le due organizzazioni iniziarono informalmente nel 1997 e, durante il vertice NATO di Washington dell’aprile 1999, i governi membri si dichiararono pronti a adottare le misure necessarie per consentire all’UE l’accesso ai mezzi e alle capacità collettive dell’Alleanza. Gli accordi

---

<sup>169</sup> G. FINIZIO, “Accordi Berlin Plus”, in *Dizionario storico dell’integrazione europea*, a cura di Maria Elena Cavallaro e Filippo Maria Giordano, direzione di Piero Craveri, Umberto Morelli, e Gaetano Quagliariello, Soveria Mannelli: Rubbettino, 2018, pp 6-7

<sup>170</sup> Si rinvia al Capitolo 1, paragrafo 1.1

<sup>171</sup> G. FINIZIO, “Accordi Berlin Plus”, in *Dizionario storico dell’integrazione europea*, a cura di Maria Elena Cavallaro e Filippo Maria Giordano, direzione di Piero Craveri, Umberto Morelli, e Gaetano Quagliariello, Soveria Mannelli: Rubbettino, 2018, pp 8-9

<sup>172</sup> Ibidem

furono, poi, formalizzati il 24 gennaio 2001, con uno scambio di lettere tra il Segretario Generale NATO, George Robertson, e il Presidente di turno del Consiglio dell'UE, nonché ministro degli Esteri svedese, Anna Lindh. L'intesa prevedeva che la NATO e l'UE si incontrassero almeno tre volte l'anno a livello di ambasciatori e una volta l'anno a livello ministeriale.<sup>173</sup>

Tra il 1999 e il 2003, anno in cui si giunse alla stipula degli Accordi “Berlin Plus”, si susseguirono diversi dibattiti e polemiche riguardo alla collaborazione tra Unione Europea e NATO. Il primo tema su cui erano presenti divergenze era il cosiddetto “*right of refusal*”, ossia il diritto della NATO di decidere se e quando l'UE potesse intervenire militarmente, avvalendosi delle risorse messe a disposizione dall'Alleanza. La controversia fu superata in seguito al Consiglio Europeo di Helsinki (1999), che conferì all'Unione Europea la possibilità di prendere decisioni autonome e lanciare missioni militari proprie in risposta a crisi internazionali, senza la necessità di creare un esercito europeo.<sup>174</sup>

Il secondo nodo critico era quello della non discriminazione, ovvero la necessità di coinvolgere, nei processi decisionali della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD), anche i membri della NATO che non facevano parte dell'Unione Europea. All'epoca si trattava di Norvegia, Turchia, Islanda, Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca. La soluzione fu trovata nel 2000, durante il Consiglio Europeo di Santa Maria de Feira, dove, da un lato, si istituzionalizzò la cooperazione all'interno del Comitato Politico e di Sicurezza dell'UE (CPS) tra i 15 Stati membri dell'Unione e i 13 Paesi candidati, oltre a Islanda e Norvegia; dall'altro, si organizzarono riunioni tra i paesi dell'UE e i sei membri NATO non appartenenti all'Unione. Tali riunioni, tuttavia, si limitavano alla gestione delle operazioni condotte dall'UE con il ricorso a mezzi NATO.<sup>175</sup>

La svolta arrivò il 16 dicembre 2002 con stipula della Dichiarazione congiunta UE-NATO sulla Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD), che prevedeva una partnership nella gestione dei conflitti. In particolare, la Dichiarazione ribadiva che la NATO rimaneva il fondamento della difesa collettiva dei suoi membri, mentre l'Unione Europea si avvaleva della PESD come strumento per condurre operazioni di gestione

<sup>173</sup> G. FINIZIO, “Accordi Berlin Plus”, in *Dizionario storico dell'integrazione europea*, a cura di Maria Elena Cavallaro e Filippo Maria Giordano, direzione di Piero Craveri, Umberto Morelli, e Gaetano Quagliariello, Soveria Mannelli: Rubbettino, 2018, pp. 10-11

<sup>174</sup> Ibidem

<sup>175</sup> Ivi, p.12

delle crisi in modo indipendente. La collaborazione tra le due organizzazioni si basava su principi quali la reciproca ed efficace consultazione, il dialogo, la trasparenza e la cooperazione; ma anche sull'uguaglianza, sul rispetto delle rispettive all'autonomie decisionali e degli interessi di ciascuna organizzazione, nonché sull'adesione ai principi della Carta delle Nazioni Unite. La Dichiarazione fissava tre obiettivi principali: in primo luogo, garantire il coinvolgimento dei membri europei della NATO non appartenenti all'UE nelle attività della PESD; in secondo luogo, assicurare il sostegno da parte della NATO alla PESD e garantire all'Unione Europea l'accesso alle capacità di pianificazione dell'Alleanza; infine, adottare accordi tra le due organizzazioni per favorire uno sviluppo coerente e trasparente dei requisiti comuni in termini di capacità operative.<sup>176</sup> La Dichiarazione UE-NATO rappresentava un'anticipazione degli accordi che sarebbero stati firmati l'anno successivo: il 17 marzo 2003, infatti, si arrivò alla conclusione di una serie di documenti, di natura non giuridica e pubblica, che regolano tuttora l'accesso dell'Unione Europea agli assetti della NATO: i cosiddetti Accordi Berlin Plus.<sup>177</sup>

Gli Accordi Berlin Plus si fondano sul principio del “*separable but not separate concept*”, ovvero sull’idea che NATO e Unione Europea siano organizzazioni separabili, ma non separate in materia di difesa. In quest’ottica, le capacità collettive della NATO sono rese disponibili all’UE per le proprie operazioni. In particolare, agli Alleati spetta il compito di garantire all’Unione un “pronto accesso” a tali capacità, introducendo il concetto di “*presumption of availability*” (presunzione di disponibilità)<sup>178</sup>. Questo concetto si riferisce all’aspettativa implicita che ciascuna organizzazione sia pronta a collaborare e a condividere risorse, informazioni e capacità operative con l’altra, anche in assenza di accordi formali. Tale presunzione si fonda, quindi, su una fiducia reciproca e su pratiche consolidate di cooperazione. Nel contesto delle relazioni NATO-UE, la “*presumption of availability*” implica che, nonostante le eventuali limitazioni politiche e istituzionali, entrambe le organizzazioni possano contare l’una sull’altra per il supporto

---

<sup>176</sup> Unione europea, *Cooperazione con la NATO*, EUR-Lex, ultimo aggiornamento 21 maggio 2007, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=legisum%3A133243>.

<sup>177</sup> G. FINIZIO, “Accordi Berlin Plus”, in *Dizionario storico dell’integrazione europea*, a cura di Maria Elena Cavallaro e Filippo Maria Giordano, direzione di Piero Craveri, Umberto Morelli, e Gaetano Quagliariello, Soveria Mannelli: Rubbettino, 2018, p.12

<sup>178</sup> P. MARIANI, D. GENINI, “EU and NATO: The Legal Foundation of an Extraordinary Partnership”, *Eurojus*, n. 4, 2023, pp. 204-205

operativo e per la condivisione di informazioni.<sup>179</sup> Questo principio è evidenziato nel Concetto Strategico della NATO del 1999, che afferma:

*“(..) Sulla base delle decisioni prese dagli Alleati a Berlino nel 1996 e successivamente,*

*l'Identità di sicurezza e di difesa europea (ISDE) continuerà ad essere sviluppata all'interno della NATO. Questo processo richiederà un'intima cooperazione tra la NATO, la UEO e, se e quando opportuno, l'Unione Europea. Questo metterà in grado tutti gli Alleati europei di dare un più coerente ed efficace contributo alle missioni ed alle attività dell'Alleanza, in quanto espressione di responsabilità condivise; rafforzerà il rapporto di partenariato transatlantico; e aiuterà gli Alleati europei a prendere delle iniziative autonome, quando necessario, sfruttando la disponibilità dell'Alleanza a mettere a disposizione i suoi mezzi e le sue risorse, secondo il caso e previo consenso, per operazioni in cui l'Alleanza non è impegnata militarmente in prima persona, che siano sotto il controllo politico e la direzione strategica della UEO, o come diversamente concordato, ed in cui si tenga conto della piena partecipazione di tutti gli Alleati europei, se così dovessero scegliere.”<sup>180</sup>*

Il Concetto Strategico forniva, inoltre, orientamenti politici e militari per il futuro sviluppo della NATO, sottolineando l'importanza del rispetto del Trattato di Washington e della Carta delle Nazioni Unite. I compiti principali affidati alla NATO in materia di sicurezza erano molteplici. Innanzitutto, l'Alleanza aveva il compito garantire la sicurezza, fornendo le basi indispensabili per assicurare un ambiente di stabilità nell'area euro-atlantica. Un altro aspetto fondamentale era quello della consultazione: la NATO si configurava come il luogo privilegiato in cui gli Alleati potevano confrontarsi e discutere sulle questioni di sicurezza, come stabilito dall'articolo 4 del Trattato di Washington: “Le parti si consulteranno ogni volta che, nell'opinione di una di esse, l'integrità territoriale,

---

<sup>179</sup> S. SMITH J, *The European Union and NATO Beyond Berlin Plus: The Institutionalisation of Informal Cooperation*, Loughborough University, 1 gennaio 2014

<https://hdl.handle.net/2134/14341>.

<sup>180</sup> NATO, *Concetto Strategico 1999*, Studi per la Pace (ultimo accesso 25 aprile 2025) [https://www.studiperlapace.it/view\\_news\\_html?news\\_id=natoconcept99](https://www.studiperlapace.it/view_news_html?news_id=natoconcept99).

*l'indipendenza politica o la sicurezza di una delle parti fosse minacciata*”<sup>181</sup>. A ciò si affiancava il compito della deterrenza, volto a scoraggiare e difendersi da qualsiasi minaccia nei confronti di uno Stato membro, in conformità agli articoli 5 e 6 dello stesso Trattato<sup>182</sup>. Inoltre, la NATO doveva essere sempre pronta a gestire crisi e conflitti e si impegnava a promuovere il partenariato e la cooperazione con gli altri Paesi dell’area euro-atlantica, rafforzando così la sicurezza e la stabilità della regione.

La rilevanza degli Accordi Berlin Plus si manifestò immediatamente nella prassi operativa. L’Unione Europea, infatti, poté avvalersi delle risorse della NATO per condurre due missioni militari: l’Operazione Concordia, avviata nel 2003, e l’Operazione Althea lanciata nel 2004 e tuttora attiva in Bosnia-Erzegovina.<sup>183</sup> Gli elementi principali di tali accordi comprendono: l’accesso garantito dell’UE alle capacità di pianificazione, alle risorse e alle capacità collettive della NATO al fine di gestire efficacemente crisi sotto guida europea; l’attribuzione al Vicecomandante supremo alleato della NATO in Europa (SACEUR) della responsabilità di comando sulle operazioni condotte dall’UE; un accordo NATO-UE sulla sicurezza, volto a consentire lo scambio di informazioni classificate nel rispetto delle norme di protezione reciproca; una serie di procedure relative alla gestione dei beni e delle capacità della NATO; nonché accordi di consultazione tra NATO e UE nel contesto di operazioni di gestione di crisi guidate dall’UE che implichino l’impiego di risorse NATO.<sup>184</sup>

Da un punto di vista giuridico, gli Accordi Berlin Plus sono considerati accordi non vincolanti per diverse ragioni. In primo luogo, essi furono conclusi dall’Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune dell’UE, e non, come

---

<sup>181</sup> Organizzazione del Trattato dell’Atlantico del Nord (NATO), *Trattato del Nord Atlantico*, Art. 4, 4 aprile 1949

<sup>182</sup> Per Articolo 5 del Trattato del Nord Atlantico si rimanda al Capitolo 1, paragrafo 1.4.

Articolo 6 Trattato del Nord Atlantico:

“Agli effetti dell’art. 5, per attacco armato contro una o più delle parti si intende un attacco armato:  
-contro il territorio di una di esse in Europa o nell’America settentrionale, contro i Dipartimenti francesi d’Algeria -, contro il territorio della Turchia o contro le isole poste sotto la giurisdizione di una delle parti nella regione dell’Atlantico settentrionale a nord del Tropico del Cancro;  
-contro le forze, le navi o gli aeromobili di una delle parti, che si trovino su questi territori o in qualsiasi altra regione d’Europa nella quale, alla data di entrata in vigore del presente Trattato, siano stanziate forze di occupazione di una delle parti, o che si trovino nel Mare Mediterraneo o nella regione dell’Atlantico settentrionale a |nord del Tropico del Cancro, o al di sopra di essi.”

[https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official\\_texts\\_17120.htm?selectedLocale=it](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=it)

<sup>183</sup> P. MARIANI, D. GENINI, “EU and NATO: The Legal Foundation of an Extraordinary Partnership”, *Eurojus*, n. 4, 2023, pp. 204-205

<sup>184</sup> Unione europea, *Cooperazione con la NATO*, EUR-Lex, ultimo aggiornamento 21 maggio 2007, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=legisum%3A133243>.

richiesto dall'articolo 18 del Trattato sull'Unione Europea (pre-Lisbona), dal Presidente della Commissione o dal Consiglio.<sup>185</sup> In secondo luogo, il testo degli Accordi non è mai stato pubblicato ufficialmente, circostanza che da una parte impedisce una valutazione trasparente circa l'intenzione delle parti di creare obblighi giuridicamente vincolanti e, dall'altra, rivela una volontà di sottrarre tali intese al controllo giuridico internazionale. Inoltre, gli Accordi non rientrano nella categoria dei trattati internazionali formalmente ratificati dagli Stati membri secondo le procedure previste dai Trattati dell'Unione. Piuttosto, essi si configurano come una serie di intese operative e politiche, veri e propri "arrangements", destinate a regolare pragmaticamente la cooperazione tra UE e NATO.<sup>186</sup>

È importante sottolineare, inoltre, che l'applicazione degli Accordi Berlin Plus non coinvolge tutti gli Stati membri dell'Unione Europea, ma esclusivamente quegli Stati, membri UE, che siano contemporaneamente anche parte della NATO o aderenti al Partenariato per la Pace<sup>187</sup> e che abbiano concluso accordi bilaterali di sicurezza con l'Alleanza. Questo principio fu chiaramente affermato dal Consiglio Europeo di Copenaghen del 12 - 13 aprile 2002 che stabilì:

*"Nell'attuale situazione gli accordi "Berlin plus" e la loro attuazione si applicheranno soltanto agli Stati membri dell'UE che siano anche membri della NATO o parti del "partenariato per la pace" e che abbiano conseguentemente concluso accordi di sicurezza bilaterali con la NATO."*<sup>188</sup>

---

<sup>185</sup> Art. 18 par. 2, TUE (versione pre-Lisbona):

"1. La presidenza rappresenta l'Unione per le materie che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune.

2. La Presidenza è responsabile dell'attuazione delle decisioni adottate a norma del presente titolo; a tale titolo, esprime in linea di principio la posizione dell'Unione nelle organizzazioni internazionali e nelle conferenze internazionali."

[https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu\\_2002/art\\_18/oj/eng](https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu_2002/art_18/oj/eng)

<sup>186</sup> P. MARIANI, D. GENINI, "EU and NATO: The Legal Foundation of an Extraordinary Partnership", *Eurojus*, n. 4, 2023, p.206

<sup>187</sup> Il Partenariato per la pace (PfP) è un programma di cooperazione volontario creato dalla NATO nel 1994, il cui fine è creare fiducia tra la NATO e i paesi europei che non sono membri dell'Alleanza Atlantica. Gli obiettivi sono promuovere la stabilità e la sicurezza in Europa, facilitare la riforma delle forze armate dei paesi partner, rendere più compatibili le forze militari dei partner con quelle NATO e offrire assistenza tecnica e politica per modernizzare difesa e sicurezza. Cipro è l'unico Stato membro dell'UE a non essere membro del programma, il che lo esclude da qualsiasi coinvolgimento nelle operazioni militari dell'UE con capacità NATO.

<sup>188</sup> Commissione europea, *Conclusioni del Consiglio "Affari generali"*, Bruxelles, 15 aprile 2002, documento DOC/02/15

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/doc\\_02\\_15](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/doc_02_15)

Nonostante l’ambizione di rafforzare la cooperazione tra NATO e Unione Europea in materia di gestione delle crisi, l’attuazione pratica degli Accordi Berlin Plus ha incontrato numerose criticità di natura politica, giuridica, operativa ed economica. Sul piano politico, uno degli ostacoli principali è stato rappresentato dalla disputa tra Cipro e Turchia. In particolare, l’adesione di Cipro all’Unione Europea nel 2004, senza il raggiungimento di una soluzione definitiva alla questione cipriota<sup>189</sup> ha impedito lo sviluppo di una piena collaborazione tra NATO e UE. La Turchia, infatti, non riconoscendo la Repubblica di Cipro, ha spesso esercitato il voto sulle condivisioni di informazioni sensibili in ambito NATO, paralizzando di fatto l’applicazione delle clausole di cooperazione previste dagli Accordi<sup>190</sup>. Un problema cruciale, però, è la mancanza, all’interno della stessa Unione Europea, di una visione condivisa sul ruolo della PSDC e del suo rapporto con la stessa NATO: infatti in assenza di questa, qualsiasi tentativo di convergenza è destinato a non andare a buon fine.<sup>191</sup> Dal punto di vista giuridico, come già analizzato, la mancanza di una ratifica e della pubblicazione degli Accordi ha sollevato diversi dubbi circa la loro effettiva vincolatività nell’ambito del diritto internazionale. Anche a livello operativo, si sono registrate difficoltà significative: l’assenza di una chiara ripartizione delle competenze tra NATO e Unione Europea ha determinato sovrapposizioni operative in teatri di crisi come la Bosnia-Erzegovina e l’Afghanistan, fenomeni che saranno approfonditi nei paragrafi successivi.<sup>192</sup> Infine, dal punto di vista economico, è presente una forte disparità in termini di investimenti e di capacità militari. Infatti, nel 2021, la spesa totale degli Stati Uniti risale a 997 miliardi di dollari, circa il 37% della spesa militare globale e il 66% della spesa totale della NATO; invece, la spesa totale degli Stati membri dell’UE per la difesa ha raggiunto i 326 miliardi di euro (355 miliardi di dollari), pari al 1,9% del PIL dell’UE.<sup>193</sup> Tra il 2021 e il 2024 la

---

<sup>189</sup> La questione cipriota si riferisce al conflitto politico territoriale tra la comunità greco-cipriota e quella turco-cipriota sull’isola di Cipro, che portò, nel 1974, all’intervento militare della Turchia e alla successiva divisione dell’isola in due parti: la Repubblica di Cipro a sud, riconosciuta a livello internazionale, e la Repubblica Turca di Cipro del Nord a nord, riconosciuta unicamente dalla Turchia.

<sup>190</sup> A. MISSIROLI, “EU–NATO Cooperation in Crisis Management: No Turkish Delight for ESDP”, *Security Dialogue*, vol. 33, no. 1, 2002, pp.21-22  
<http://www.jstor.org/stable/26298001>.

<sup>191</sup> A. CARATI, E. FASSI, “Verso il nuovo Concetto Strategico: il ruolo delle missioni per il futuro della Nato”, *ISPI Analysis*, no. 28, novembre 2010, p. 6

<sup>192</sup> Ibidem

<sup>193</sup> X. LIANG et al., “Trends in World Military Expenditure”, SIPRI Fact Sheet, 2024, aprile 2025  
[https://www.sipri.org/sites/default/files/2025-04/2504\\_fs\\_milex\\_2024.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2025-04/2504_fs_milex_2024.pdf)

spesa è aumentata di oltre il 30%.<sup>194</sup> Oltre ai divari di spesa, il problema maggiore sta nell'assenza di un coordinamento efficace tra NATO e UE per lo sviluppo delle capacità, con il rischio di creare duplicazioni che possono essere dispendiose e disperdere potenziali energie.<sup>195</sup>

In conclusione, si può affermare che la cooperazione NATO-UE risulta essenziale per il rafforzamento dell'interoperabilità, delle capacità operative e della coesione strategica nell'area euro-atlantica. L'obiettivo primario rimane quello di consolidare l'efficacia delle democrazie occidentali, contribuendo al mantenimento e al rafforzamento della sicurezza internazionale.<sup>196</sup> Tuttavia, persistono ostacoli politici irrisolti, fragilità giuridiche e una marcata dipendenza europea dalle risorse e dalle capacità operative della NATO.

### *3.2 Verso una visione condivisa: le Dichiarazioni congiunte NATO-UE e la Bussola Strategica*

La cooperazione tra NATO e Unione Europea ha subito una fase di stallo a seguito degli Accordi Berlin Plus, ma ha ripreso slancio a partire dal 2016 con l'adozione della prima Dichiarazione Congiunta NATO-UE, in cui le due organizzazioni ponevano le basi per un nuovo tipo di relazione. Successivamente, ne sono seguite altre due: una nel 2018 e l'ultima, la più recente, nel 2023. Pur non essendo giuridicamente vincolanti, come nel caso degli Accordi Berlin Plus, queste dichiarazioni rivestono un ruolo fondamentale nello sviluppo della partnership strategica tra NATO e UE.<sup>197</sup>

---

<sup>194</sup> Consiglio dell'Unione europea, “La difesa dell'UE in cifre”

<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/defence-numbers/#:~:text=Promuovere%20la%20competitiv%C3%A0-%20Quanto%20spendono%20gli%20Stati%20membri%20dell'UE%20per%20la%20difesa,%25%20del%20PIL%20dell'UE>.

<sup>195</sup> A. CARATI, E. FASSI, “Verso il nuovo Concetto Strategico: il ruolo delle missioni per il futuro della Nato”, *ISPI Analysis*, no. 28, novembre 2010, p. 6

<sup>196</sup> A. MINUTO RIZZO, *NATO and the European Union – Strategic Partners or Polite Neighbours?*, NATO, 16 marzo 2004

[https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_21301.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_21301.htm?selectedLocale=en)

<sup>197</sup> P. MARIANI, D. GENINI, “EU and NATO: The Legal Foundation of an Extraordinary Partnership”, *Eurojus*, n. 4, 2023, p.206

La prima Dichiarazione Congiunta è stata firmata durante il vertice NATO di Varsavia dell'8-9 luglio 2016. dal Presidente del Consiglio Europeo, Donald Tusk, dal Presidente della Commissione, Jean-Claude Juncker e dal Segretario Generale della NATO, Jens Stoltenberg. Il documento mirava a rafforzare ulteriormente la cooperazione tra le due organizzazioni in un contesto internazionale sempre più complesso, segnato da crescenti minacce alla sicurezza provenienti sia da est che da sud.<sup>198</sup> Come, infatti, viene affermato nel testo stesso della Dichiarazione:

*“Alla luce delle sfide comuni che stiamo affrontando, dobbiamo intensificare i nostri sforzi: abbiamo bisogno di nuovi modi di lavorare insieme e di un nuovo livello di ambizione; perché la nostra sicurezza è interconnessa; perché insieme possiamo mobilitare un'ampia gamma di strumenti per rispondere alle sfide che ci troviamo ad affrontare; e perché dobbiamo utilizzare le risorse nel modo più efficiente possibile. Una NATO più forte e un'UE più forte si rafforzano a vicenda. Insieme possono garantire una migliore sicurezza in Europa e oltre.”<sup>199</sup>*

Le principali fonti di instabilità, provenienti da est e da sud, riguardavano, da un lato, la minaccia rappresentata dalla Russia, che aveva assunto un atteggiamento sempre più aggressivo, soprattutto dopo l'annessione della Crimea nel 2014 e le attività militari nell'Ucraina Orientale. La Russia aveva chiaramente dimostrato l'intenzione di perseguire obiettivi politici attraverso l'uso della forza, una scelta che, al Vertice di Varsavia, venne considerata una seria minaccia alla visione di un'Europa unita, libera e in pace. Dall'altro lato, l'instabilità in Medio Oriente e Nord Africa, alimentata dalla crescita del terrorismo internazionale, come quello perpetrato dallo Stato Islamico dell'Iraq e del Levante (ISIL), costituiva un'ulteriore fonte di preoccupazione. Questa situazione contribuiva anche all'aggravarsi della crisi dei rifugiati e dei flussi migratori verso l'Europa.<sup>200</sup>

---

<sup>198</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Tappe fondamentali nella cooperazione UE-NATO* <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-nato-cooperation/milestones-in-eu-nato-cooperation/>

<sup>199</sup> Consiglio dell'Unione Europea, *Dichiarazione congiunta sulla cooperazione UE-NATO*, Varsavia, 8 luglio 2016

<https://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf>

<sup>200</sup> NATO, *Warsaw Summit Communiqué*, comunicato emesso dai Capi di Stato e di Governo partecipanti alla riunione del Consiglio Nord Atlantico a Varsavia, 8-9 luglio 2016, punto 5

[https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133169.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm)

In risposta a queste sfide, NATO e Unione Europea, individuarono sette aree prioritarie in cui rafforzare la cooperazione: contrasto alle minacce ibride “(..) *rafforzando la resilienza, collaborando all'analisi, alla prevenzione e all'individuazione precoce, attraverso la tempestiva condivisione di informazioni (...); e cooperando nella comunicazione strategica e nella risposta(...)*<sup>201</sup>”, cooperazione operativa nel settore marittimo, miglioramento della sicurezza informatica e la difesa durante le missioni e esercitazioni, sviluppo di capacità di difesa coerenti e complementari, promozione di un’industria della difesa forte, intensificazione delle esercitazioni parallele e coordinate ed, infine, rafforzamento della resilienza dei partner a est e a sud attraverso progetti specifici.<sup>202</sup>

La Dichiarazione sottolineava con la forza che la collaborazione tra NATO e le diverse istituzioni dell’Unione Europea era un elemento essenziale per affrontare con efficacia le sfide comuni alla sicurezza:

*“La cooperazione in questi settori è una priorità strategica. La rapida attuazione è essenziale. Il Servizio europeo per l’azione esterna e lo staff internazionale della NATO, insieme ai servizi della Commissione ove opportuno, svilupperanno opzioni concrete per l’attuazione, inclusi opportuni meccanismi di coordinamento del personale, che saranno presentati a noi e ai nostri rispettivi Consigli entro dicembre 2016. Da parte dell’UE, l’Alto rappresentante/Vicepresidente della Commissione guiderà e coordinerà tale iniziativa.”*<sup>203</sup>

Uno degli obiettivi principali della cooperazione era il rafforzamento dell’industria europea di difesa. In quest’ottica, l’Unione Europea adottò una serie di documenti strategici: la Strategia globale dell’Unione europea (EUGS), il Piano di attuazione per la sicurezza e la difesa (SDIP) e il Piano d’azione europeo per la difesa (EDAP). Questi strumenti sollecitavano gli Stati membri ad incrementare gli investimenti nel settore della difesa e a promuovere l’innovazione in ambito tecnologico e industriale.

---

<sup>201</sup> Consiglio dell’Unione Europea, *Dichiarazione congiunta sulla cooperazione UE-NATO*, Varsavia, 8 luglio 2016

<https://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf>

<sup>202</sup> Ibidem

<sup>203</sup> Ibidem

La Strategia Globale dell'UE, pubblicata nel 2016, delineava con maggiore chiarezza la visione dell'Unione rispetto al proprio ruolo internazionale, ponendo l'accento sulla coerenza dell'azione esterna.<sup>204</sup> Nel documento possono essere identificati quattro obiettivi principali: il primo obiettivo è la protezione del “*European way of life*”, ovvero il modo di vivere europeo, in particolare in riferimento al terrorismo e alle minacce cibernetiche. Viene, infatti, affermato nel documento che queste questioni non richiedevano una risposta militare, ma una maggiore cooperazione tra gli Stati membri. Il secondo obiettivo consiste nel garantire la sicurezza degli stati europei del Sud e dell'Est, anche mediante l'uso della forza se necessario. Il terzo obiettivo mirava a mantenere aperte le rotte commerciali marittime e, infine, il quarto a sostenere e contribuire alle operazioni di mantenimento della pace delle Nazioni Unite, rafforzando così il ruolo globale dell'UE in ambito di sicurezza internazionale.<sup>205</sup>

In seguito alla pubblicazione della Strategia Globale, Francia e Germania proposero un Patto di sicurezza europeo che avrebbe incluso tutti gli aspetti della sicurezza e della difesa a livello continentale<sup>206</sup>. A settembre 2016, il Consiglio europeo adottò la “Roadmap di Bratislava”, in cui venivano fissati obiettivi come il rafforzamento della capacità di difesa europea, una maggiore condivisione delle informazioni tra gli Stati membri e un consolidamento della cooperazione con la NATO.<sup>207</sup> Nel novembre 2016, l'Alto Rappresentante dell'UE, Federica Mogherini, presentò un Piano di attuazione in materia di sicurezza e difesa, avente come scopo quello di innalzare il livello di ambizione della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC). Questo piano si articolava su tre priorità strategiche: rispondere alle crisi e ai conflitti esterni, rafforzare le capacità dei partner e proteggere l'Unione Europea e i suoi cittadini attraverso l'azione esterna.<sup>208</sup> Infine, nel dicembre 2016, il Consiglio, in collaborazione con la NATO, adottò

<sup>204</sup> Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), *Dalla visione all'azione: la strategia globale dell'UE in pratica – Tre anni dopo, prospettive per il futuro*, 2019

[https://www.eeas.europa.eu/eeas/dalla-visione-allazione-la-strategia-globale-dellue-pratica-tre-anni-dopo-prospettive-il\\_it#:~:text=L'Unione%20europea%20%C3%A8%20diventata%20un%20partner%20ancora,una%20maggiore%20coerenza%20nell'ambito%20dell'azione%20esterna%20dell'Unione](https://www.eeas.europa.eu/eeas/dalla-visione-allazione-la-strategia-globale-dellue-pratica-tre-anni-dopo-prospettive-il_it#:~:text=L'Unione%20europea%20%C3%A8%20diventata%20un%20partner%20ancora,una%20maggiore%20coerenza%20nell'ambito%20dell'azione%20esterna%20dell'Unione)

<sup>205</sup> B. TANGOR, “NATO-EU Strategic Partnership: Where Is It Heading?”, *Perceptions: Journal of International Affairs*, vol. 26, no. 1, Primavera-Estate 2021, p.82

<https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/1905357>

<sup>206</sup> Ibidem

<sup>207</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Dichiarazione e tabella di marcia di Bratislava*, 16 settembre 2016

<https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/bratislava-roadmap/>

<sup>208</sup> Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), *Piano di attuazione in materia di sicurezza e difesa – Factsheet*, 18 maggio 2017

una serie di conclusioni per l’attuazione della Dichiarazione Congiunta. Tra queste, figuravano 40 proposte operative nei sette settori di cooperazione UE-NATO, accompagnate dall’impegno a redigere rapporti semestrali sui progressi compiuti.<sup>209</sup>

Nel giugno 2017, la Commissione europea pubblicò un documento di riflessione sul futuro della difesa europea, in cui venivano delineati tre possibili scenari. Il primo, denominato scenario di cooperazione in materia di sicurezza e difesa, prevedeva che gli Stati membri continuassero a collaborare su base volontaria, con l’UE impegnata principalmente a integrare gli sforzi nazionali. In questo contesto, la partecipazione dell’Unione a operazioni militari più complesse sarebbe rimasta limitata. Il secondo scenario, chiamato scenario di sicurezza e difesa condivisa, ipotizzava che i paesi dell’UE avrebbero messo in comune risorse finanziarie e operative per rafforzare la solidarietà nel campo della difesa e garantire una maggiore sicurezza dei confini. L’Unione Europea, in questo contesto, avrebbe assunto un ruolo più rilevante in ambiti come la lotta al terrorismo o la sicurezza informatica. Infine, lo scenario comune di difesa e sicurezza, rappresentava l’opzione più ambiziosa, puntando ad una vera e propria difesa comune a livello europeo. In questo scenario infatti, l’Unione sarebbe in grado di condurre operazioni di sicurezza di alto livello e avrebbe istituito un’Agenzia europea per la ricerca in materia di difesa, favorendo la creazione di un autentico mercato europeo della difesa.<sup>210</sup> Nello stesso mese fu anche attivata per la prima volta la PESCO (Cooperazione strutturata permanente): meccanismo istituzionale, previsto dall’articolo 42, paragrafo 6, del TUE, che consente agli Stati membri più ambiziosi di cooperare strettamente nel settore della difesa, assumendo impegni militari vincolanti tra loro.<sup>211</sup> Pochi mesi dopo, il 5 dicembre 2017, fu adottato un secondo pacchetto di conclusioni sulla cooperazione tra UE e NATO, che includeva proposte di azioni concrete in settori come l’antiterrorismo, la pace, la sicurezza e la mobilità militare. Le stesse proposte furono, successivamente, approvate anche dalla NATO, durante una riunione parallela del Consiglio del Nord Atlantico.<sup>212</sup>

---

[https://www.eeas.europa.eu/eeas/piano-di-attuazione-materia-di-sicurezza-e-difesa-factsheet\\_it](https://www.eeas.europa.eu/eeas/piano-di-attuazione-materia-di-sicurezza-e-difesa-factsheet_it)

<sup>209</sup> Consiglio dell’Unione europea, *Tappe fondamentali nella cooperazione UE-NATO*

<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-nato-cooperation/milestones-in-eu-nato-cooperation/>

<sup>210</sup> Commissione europea, *Reflection Paper on the Future of European Defence*, COM (2017) 315, 7 giugno 2017

[https://commission.europa.eu/publications/reflection-paper-future-european-defence\\_en](https://commission.europa.eu/publications/reflection-paper-future-european-defence_en)

<sup>211</sup> Si rinvia al capitolo 2, paragrafo 2.1

<sup>212</sup> Consiglio dell’Unione europea, *Tappe fondamentali nella cooperazione UE-NATO*

Gli strumenti principali di cui l’Unione Europea dispone per potenziare le proprie capacità di difesa sono la PeSCo, il Fondo Europeo per la Difesa (EDF) e la Revisione Annuale Coordinata sulla Difesa (CARD).

Il Fondo Europeo per la Difesa (EDF) è stato lanciato nel 2018 su iniziativa della Commissione Europea e formalmente istituito con il Regolamento (UE) 2021/697 del Parlamento europeo e del Consiglio il 29 aprile 2021.<sup>213</sup> Il suo obiettivo è rafforzare la competitività e la capacità innovativa dell’industria europea della difesa, contribuendo al raggiungimento dell’autonomia strategica dell’UE. Si tratta di un progetto particolarmente innovativo in quanto coinvolge direttamente le istituzioni dell’UE nel mercato della difesa. Gli scopi principali del Fondo sono: promuovere la cooperazione tra imprese e attori della ricerca nei diversi Stati membri, sostenere lo sviluppo di capacità militari e favorire l’ideazione e la produzione di tecnologie e attrezzature interoperabili all’avanguardia.<sup>214</sup>

La Revisione Annuale Coordinata sulla Difesa (CARD), introdotta nel 2017, è un ulteriore strumento fondamentale. Essa mira a monitorare e valutare le spese militari e le tendenze nello sviluppo delle capacità di difesa degli Stati membri. La CARD è strettamente connessa al Piano di Sviluppo della capacità (CDP), ovvero la dichiarazione annuale delle priorità di pianificazione della difesa dell’UE. Entrambi i documenti sono redatti dall’Agenzia europea per la difesa e hanno il compito di indirizzare gli sforzi collettivi. In particolare, la CARD misura i progressi verso gli obiettivi del CDP e incoraggia i Paesi membri ad approfondire la cooperazione, anche attraverso la PeSCo.<sup>215</sup>

Nel giugno 2018, durante una riunione del Consiglio europeo, i leader dell’UE hanno ritenuto opportuno approfondire ulteriormente la cooperazione tra NATO e UE, proponendo l’elaborazione di una nuova dichiarazione congiunta. Il Consiglio affermò:

*"Il Consiglio europeo chiede l’ulteriore approfondimento della cooperazione UE-NATO, nel pieno rispetto dei principi di inclusività, reciprocità e autonomia decisionale*

---

<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-nato-cooperation/milestones-in-eu-nato-cooperation/>

<sup>213</sup> Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPERS), *La bussola strategica dell’UE: orientare la sicurezza e la difesa dell’Unione*, PE 690.558, 2021

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/690558/EPRS\\_ATA\(2021\)690558\\_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/690558/EPRS_ATA(2021)690558_IT.pdf)

<sup>214</sup> B. TANGOR, “NATO-EU Strategic Partnership: Where Is It Heading?”, *Perceptions: Journal of International Affairs*, vol. 26, no. 1, Primavera-Estate 2021, p.84

<sup>215</sup> Ibidem

*dell'UE, anche attraverso una nuova dichiarazione congiunta, muovendo dai progressi compiuti nell'attuazione della dichiarazione congiunta del 2016 e dalle proposte d'azione correlate.*<sup>216</sup>

Di conseguenza, il 10 luglio 2018, fu firmata, a Bruxelles, la Seconda Dichiarazione Congiunta UE-NATO da Donald Tusk, Jean-Claude Juncker e Jens Stoltenberg. Il documento individuava quattro aree chiave in cui era prioritario intervenire: la mobilità militare, la lotta al terrorismo, la sicurezza cibersicurezza, e, infine, il rafforzamento della pace e della sicurezza. Questa dichiarazione rappresentava un ulteriore passo avanti nella collaborazione tra le due organizzazioni, sottolineando la necessità di affrontare congiuntamente minacce comuni. Come dichiarò Tusk durante la cerimonia di firma:

*“Vogliamo proteggere i cittadini europei con qualsiasi possibile mezzo a disposizione e nessuno è un partner migliore della NATO. Per questo motivo oggi abbiamo concordato di rafforzare i legami UE-NATO in settori di importanza cruciale.”<sup>217</sup>*

Concretamente, la NATO e l'Unione Europea hanno intensificato la loro collaborazione su più fronti, articolando la cooperazione sui tre livelli principali. In primo luogo, il dialogo politico tra Segretario Generale della NATO e l'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza dell'UE è diventato una prassi consolidata. Le due organizzazioni si confrontano regolarmente, sia in riunioni formali che informali, attraverso i rispettivi organi decisionali: il Consiglio Nord Atlantico e del Comitato Politico e di Sicurezza. In secondo luogo, il dialogo tecnico tra i rispettivi staff ha facilitato uno scambio costante di informazioni su temi di interesse comune. Infine, sono stati compiuti significativi progressi nella cooperazione operativa, riducendo il rischio di sovrapposizioni o conflitti tra le due istituzioni e garantendo un più efficace lo scambio coordinamento politico e strategico.<sup>218</sup>

---

<sup>216</sup> Consiglio dell'Unione europea. *Vertice NATO, Bruxelles, 11-12 luglio 2018*, 11 luglio 2018  
<https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/international-summit/2018/07/11-12/>

<sup>217</sup> Ibidem

<sup>218</sup> G. LINDSTROM, T. TARDY et al., *The EU and NATO: The Essential Partners*, Parigi: EU Institute for Security Studies, agosto 2019, pp.6-7

Più recentemente, il 10 gennaio 2023, la NATO e l'Unione Europea hanno firmato a Bruxelles la Terza Dichiarazione Congiunta. Il documento condanna fermamente l'aggressione russa contro l'Ucraina, riaffermando il sostegno incondizionato allo Stato ucraino. Come, infatti, si legge al punto 3 della Dichiarazione:

*“Condanniamo con la massima fermezza l'aggressione della Russia. La Russia deve porre immediatamente fine a questa guerra e ritirarsi dall'Ucraina. Esprimiamo piena solidarietà all'Ucraina e ribadiamo il nostro fermo e costante sostegno all'indipendenza, alla sovranità e all'integrità territoriale del paese entro i suoi confini riconosciuti a livello internazionale. Sosteniamo pienamente il diritto naturale dell'Ucraina ad autotutelarsi e a scegliere il proprio destino”<sup>219</sup>*

Per la prima volta, la Dichiarazione richiama anche la crescente assertività della Cina, considerandola come una potenziale sfida alla sicurezza euro-atlantica, e menziona esplicitamente le possibili implicazioni dei cambiamenti climatici sulla sicurezza globale. Inoltre, il documento riconosce i progressi compiuti nella cooperazione tra le due organizzazioni a seguito delle precedenti Dichiarazioni e individua nuove aree strategiche su cui concentrare l'attenzione: la competizione geostrategica, le tecnologie emergenti, la protezione delle infrastrutture critiche e la manipolazione delle informazioni da parte di attori esterni.<sup>220</sup> Pur non configurandosi come un piano d'azione dettagliato, la Dichiarazione sottolinea con forza la necessità dell'unità transatlantica di fronte alle minacce alla sicurezza euro-atlantica. Tuttavia, alcuni osservatori hanno rilevato come il documento possa rafforzare l'immagine della NATO come principale garante di sicurezza in Europa, il che potrebbe essere considerata una sconfitta per l'autonomia strategica dell'UE. Oltretutto, la menzione della Cina ha suscitato una reazione da parte della Repubblica Cinese, che ha avuto un atteggiamento alquanto aggressivo. Come infatti ha affermato un portavoce della missione cinese presso l'Unione Europea: “La

---

<sup>219</sup> Consiglio dell'Unione Europea, *Dichiarazione congiunta sulla cooperazione UE-NATO*, Bruxelles, 10 gennaio 2023, punto 3

<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/01/10/eu-nato-joint-declaration-10-january-2023/>

<sup>220</sup> Ivi, punto 12

*dichiarazione rivela la parzialità e l'arroganza dell'UE e della NATO nei confronti della percezione della Cina, a cui la Cina si oppone fermamente*".<sup>221</sup>

A precedere la Terza Dichiarazione Congiunta UE-NATO del gennaio 2023 è stata l'adozione della Bussola Strategica nel marzo 2022: documento fondamentale che ha delineato un piano d'azione per rafforzare la politica di sicurezza e di difesa dell'UE entro il 2030. Una prima bozza fu presentata nel novembre 2021 dall'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, Joseph Borrell, ma fu successivamente discussa e modificata nel corso del 2022, su proposta della Commissione europea, anche a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina.<sup>222</sup> La Bussola Strategica ha rappresentato il fondamento politico e operativo su cui si è potuta sviluppare la Terza Dichiarazione Congiunta, alla quale ha fornito direzione strategica e priorità, in un contesto internazionale ulteriormente aggravato dal conflitto in corso. Con questo documento, l'UE ha ribadito la volontà di rafforzare il proprio ruolo di attore globale per la pace e la sicurezza, potenziando il proprio comparto difensivo e restando complementare, e non alternativo, alla NATO. Inoltre, un obiettivo ancora più ambizioso è la tutela dell'ordine internazionale fondato sulle regole, in linea con i principi delle Nazioni Unite.<sup>223</sup> Gli obiettivi principali della Bussola Strategica possono essere sintetizzati in quattro punti: offrire una valutazione aggiornata del contesto strategico, delle minacce e delle sfide con le possibili annesse conseguenze, garantire un maggior coordinamento delle missioni in ambito PSDC, prevedere nuovi strumenti per migliorare la difesa della sicurezza comune dell'UE e, infine, stabilire traguardi concreti per monitorare i progressi.<sup>224</sup> Il documento si articola attorno a quattro pilastri: azione, investimenti, partner e sicurezza.<sup>225</sup>

---

<sup>221</sup> L. SIMONET, *The Third EU-NATO Joint Declaration (10 January 2023): Was It Worth the Delay?* OIIP - Austrian Institute for International Affairs, 2023. pp. 9-10  
<http://www.jstor.org/stable/resrep48757>.

<sup>222</sup> M. VELLANO, A. MIGLIO, *Sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea*. Padova, Cedam, 2022, pp. 262-263.

<sup>223</sup> A. RUFFO, "La Bussola Strategica 2022 e le nuove metodologie belliche dell'UE: The Strategic Compass 2022 and the EU's New Methods of Warfare", *DPCE Online*, vol. 63, n. SP1, 2024  
<https://air.unimi.it/retrieve/0a578a19-4a38-43c2-bc75-32be7132b129/La%20Bussola%20Strategica%202022%20e%20le%20nuove%20metodologie%20belliche%20dell%20UE%2020240613.pdf>

<sup>224</sup> Ibidem

<sup>225</sup> Consiglio dell'Unione Europea, *Una bussola strategica per rafforzare la sicurezza e la difesa dell'UE nel prossimo decennio*, 21 marzo 2022

<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>

Nella sezione Azione vengono individuate le priorità che, se attuate, permetterebbero all’UE di reagire in modo rapido ed efficace alle minacce emergenti. Tra le misure principali vi è la creazione, entro il 2025, del *EU Rapid Deployment Capacity* (EURDC), ovvero una forza di pronto intervento composta da 5000 unità, basata sui preesistenti *EU Battle Groups*.<sup>226</sup> È evidente che ciò necessiti di un rafforzamento delle strutture di comando e controllo e l’organizzazione di esercitazioni militari periodiche per garantire efficienza.<sup>227</sup>

Nella sezione Sicurezza, si affrontano i temi della sicurezza interna ed esterna, della politica dell’informazione, della lotta al terrorismo, delle minacce ibride e della non proliferazione. Il documento prevede il rafforzamento delle capacità comuni di intelligence per contrastare le interferenze straniere. Tra gli obiettivi principali figurava, entro il 2023, l’adozione di una Strategia spaziale per la sicurezza e la difesa, ed entro il 2025 si intende rafforzare la sicurezza marittima. Viene, inoltre, sottolineata l’importanza di migliorare la capacità di risposta del Servizio Europeo per l’Azione esterna alle crisi complesse.<sup>228</sup>

Nella terza sezione, ovvero l’investimento, l’UE intende aumentare gli investimenti nel settore della sicurezza e difesa per soppiare alle lacune militari e tecnologiche ma anche per rafforzare la base industriale per la difesa, anche con la partecipazione a piccole e medie imprese.<sup>229</sup>

Infine, la quarta sezione, ovvero la partnership, mira al rafforzamento della cooperazione con partner strategici come NATO, Nazioni Unite, e partner regionali come l’OSCE, l’UA e l’ASEAN. Si promuove, inoltre, lo sviluppo di partenariati bilaterali con paesi strategici come gli Stati Uniti, il Canada, la Norvegia, il Regno Unito e il Giappone, nonché con altri attori regionali nei Balcani occidentali, nel vicinato orientale, in Africa, Asia e in America Latina. L’obiettivo è favorire la partecipazione a missioni e operazioni

---

<sup>226</sup> Un *battlegroup*, o gruppo tattico, è una forza piccola (circa 1500 soldati) in grado di essere militarmente efficace e rapidamente schierabile, utile soprattutto durante la fase iniziale di una missione. Si basa sul principio della multinazionalità, ovvero può essere formato da una coalizione di Stati membri. Ciascun gruppo deve essere associato ad un quartier generale e deve essere in grado di sostenere missioni in autonomia per 30 giorni. (Vellano, Miglio p. 260)

<sup>227</sup> M. VELLANO, A. MIGLIO, *Sicurezza e difesa comune dell’Unione Europea*. Padova, Cedam, 2022, p. 263

<sup>228</sup> E. FARRUGGIA, “Le Strategie Di Sicurezza Dell’UE. Dall’UO Alla Bussola Strategica”, *Rivista Di Studi Politici Internazionali*, vol. 90, no. 3 (359), 2023, pp. 405-406

<https://www.jstor.org/stable/27279851>.

<sup>229</sup> Ibidem

nell’ambito della PSDC.<sup>230</sup> Infatti come spiegato nel secondo capitolo, alcuni interventi operativi dell’Unione europea possono essere integrati da forze congiunte istituite sulla base di iniziative intergovernative tra alcuni Stati. A supporto di questo approccio, la Bussola Strategica riconosce l’importanza delle iniziative multinazionali tra Stati membri, come dimostra il caso dell’Eurocorpo. Si tratta di una forza internazionale con sede a Strasburgo, priva di truppe permanenti, ma che vengono fornite di volta in volta dai Paesi partecipanti. Hanno aderito a quest’iniziativa sei stati membri, Francia, Germania, Spagna, Belgio, Lussemburgo e Polonia, in qualità di Framework Nations. Questi paesi possono prendere le decisioni principali e apportano maggiori contributi in termini di personale, fondi ed equipaggiamento. Ad essi si affiancano cinque Associated Nations, Italia, Grecia, Romania, Turchia e Austria, che partecipano in misura più limitata e senza diritto di voto. L’Eurocorpo può essere impiegato per missioni umanitarie, operazioni peace-keeping o di gestione delle crisi.<sup>231</sup>

Questa appena analizzata è la prima versione della Bussola Strategica ed è stata elaborata grazie al contributo dei servizi di intelligence di 27 Stati membri. Essa rappresenta un passo decisivo non solo per armonizzare gli interessi dei singoli Paesi, ma anche per rafforzare la complementarità tra UE e NATO nel campo della sicurezza e della difesa, favorendo un’azione più coesa ed efficace sul piano internazionale.<sup>232</sup>

### 3.3 Missione EUFOR CONCORDIA

Immediatamente dopo la formalizzazione degli Accordi Berlin Plus, l’Unione Europea intraprese la sua prima missione militare, nell’ambito della Politica di Sicurezza e Difesa Comune, nella Repubblica di Macedonia (oggi Macedonia del Nord): l’Operazione Concordia. La missione ebbe inizio il 31 marzo 2003 e si concluse il 10 dicembre dello stesso anno, succedendo ad una precedente missione della NATO,

---

<sup>230</sup> Consiglio dell’Unione Europea, *Una bussola strategica per rafforzare la sicurezza e la difesa dell’UE nel prossimo decennio*, 21 marzo 2022

<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>

<sup>231</sup> M. VELLANO, A. MIGLIO, *Sicurezza e difesa comune dell’Unione Europea*. Padova, Cedam, 2022, pp. 265-267

<sup>232</sup> A. RUFFO, “La Bussola Strategica 2022 e le nuove metodologie belliche dell’UE: The Strategic Compass 2022 and the EU’s New Methods of Warfare”, *DPCE Online*, vol. 63, n. SP1, p.507

*Essential Harverst.* Dopo il conflitto in Kosovo del 1999, l'intera regione balcanica era segnata da una forte instabilità. In Macedonia, nel 2001, scoppì un conflitto armato tra il governo centrale e i gruppi armati della minoranza albanese. In questo contesto, gli Accordi di Ocrida del 2001 posero fine alle ostilità, prevedendo una serie di riforme costituzionali, il disarmo dei gruppi armati albanesi e la riappacificazione tra la componente slava e quella albanese della popolazione. La missione, *Essential Harvest*, ebbe una durata di 30 giorni e furono dispiegati circa 3500 soldati. Altre due missioni più piccole seguirono, su richiesta del Presidente macedone Trajkovoski e del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, l'operazione *Amber Fox* e l'operazione *Allied Harmony*, che avevano il compito di proteggere gli osservatori dell'OSCE e dell'UE nel Paese e supportare il governo nel ripristino della sicurezza. Nel 2003, grazie al miglioramento delle condizioni interne e alla volontà della Macedonia di entrare nell'UE e nella NATO, ci fu un passaggio di responsabilità dalla NATO all'Unione Europea e in questo contesto nacque l'Operazione Concordia, che rappresentò una prima prova concreta per l'Unione nel dimostrare la propria capacità di condurre operazioni militari autonome, pur facendo affidamento alle strutture NATO, secondo quanto previsto dagli Accordi Berlin Plus.<sup>233</sup>

Gli obiettivi dell'Operazione Concordia erano molteplici: monitorare le aree precedentemente colpite dal conflitto, promuovere la stabilità del paese, prevenire il riemergere di violenze etniche e, infine, sostenere l'attuazione dell'Accordo di Ocrida.<sup>234</sup> Come previsto dagli Accordi, la pianificazione e il comando strategico della missione furono affidati al Quartier Generale Supremo delle Potenze Alleate in Europa (SHAPE), struttura di comando della NATO. La missione fu inizialmente comandata dal generale francese Pierre Maral ed in seguito il comando passò al generale portoghese Rui Ferreira dos Santos, sotto l'egida dell'EUROFOR (European Operational Rapid Force). Per l'intera durata dell'operazione, la responsabilità del comando operativo fu assunta dal Vicecomandante Supremo delle Forze Alleate in Europa (DSACEUR), l'ammiraglio tedesco Rainer Feist.<sup>235</sup> All'operazione parteciparono dodici Stati membri dell'Unione

---

<sup>233</sup> G. LINDSTROM, T. TARDY et al., *The EU and NATO: The Essential Partners*, Parigi: EU Institute for Security Studies, agosto 2019, pp.174-175

[https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/ESDP\\_10-web.pdf#page=175](https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/ESDP_10-web.pdf#page=175)

<sup>234</sup> Ibidem

<sup>235</sup> M. COMELLI, N. PIROZZI, *La cooperazione tra l'Unione europea e la Nato*, Quaderno del Servizio Studi – Contributi di Istituti di ricerca specializzati, n. 69, XV Legislatura, Roma: Camera dei deputati, maggio 2007, p.11

Europea e quattordici Stati terzi, dimostrando un ampio livello di cooperazione internazionale. Poiché l’Unione Europea faceva affidamento sulle capacità operative e logistiche della NATO, la missione fu caratterizzata da un coordinamento costante tra il Comitato Politico e di Sicurezza dell’UE (COPS), responsabile del controllo politico-strategico della missione, e il Consiglio Nord Atlantico, competente per l’esecuzione operativa<sup>236</sup>.

L’Operazione Concordia si inseriva all’interno di un contesto multilaterale già fortemente dominato da altri attori europei. Un ruolo rilevante fu svolto anche dal Comitato Militare dell’Unione (EUMC), che operava a stretto raccordo con la NATO. Come stabilito dall’articolo 5 dell’Azione Comune 2003/92/PESC del Consiglio, del 27 gennaio 2003, l’EUMC era incaricato di monitorare: “*la corretta esecuzione delle operazioni militari condotte sotto la responsabilità del comandante dell’operazione*”<sup>237</sup>. Inoltre, il Rappresentante Speciale dell’UE in Macedonia, Alexis Brouhns, svolse un ruolo chiave come interfaccia tra la componente militare e le autorità politiche locali, coordinando le attività dell’operazione con altre politiche europee presenti nel paese. L’Ufficio del Rappresentante Speciale (EUSR) cooperava strettamente con i vertici della missione attraverso riunioni di aggiornamento, dialogo con le autorità macedoni e incontri settimanali tra i rappresentanti operativi dell’UE, con l’obiettivo di evitare sovrapposizioni con l’azione del governo nazionale.<sup>238</sup> Le attività principali affidate al personale militare comprendevano operazioni di pattugliamento, raccolta di informazioni, incontri con autorità civili e militari e valutazione sullo stato della situazione locale. Tali attività, oltre a contribuire alla realizzazione del mandato, favorirono una maggiore visibilità e legittimazione delle missioni UE presso la popolazione locale. Essendo la situazione interna, alquanto stabile, le azioni richieste si rivelarono adeguate a garantire il raggiungimento degli obiettivi strategici dell’operazione.<sup>239</sup>

Ciononostante, la missione fu caratterizzata da numerose criticità, sia interne che esterne, soprattutto in termini di coordinamento e operatività. Un primo ostacolo emerse

---

<sup>236</sup> M. VELLANO, A. MIGLIO, *Sicurezza e difesa comune dell’Unione Europea*. Padova, Cedam, 2022, p.185

<sup>237</sup> Articolo 5 dell’azione comune 2003/92/PESC del Consiglio, del 27 gennaio 2003, relativa all’operazione militare dell’Unione europea nell’ex Repubblica jugoslava di Macedonia, in GU L, n.34, dell’11 febbraio 2003, p.27

<sup>238</sup> G. LINDSTROM, T. TARDY et al., *The EU and NATO: The Essential Partners*, Parigi: EU Institute for Security Studies, agosto 2019, pp.175-176

<sup>239</sup> Ibidem

nel rapporto tra UE e NATO, in particolare nella condivisione delle informazioni. La mancanza di accordi chiari in materia di intelligence prima del lancio della missione provocò delle complicazioni a livello operativo: mentre la NATO ottenne pieno accesso ai rapporti operativi di Concordia, l'UE non ricevette i rapporti informativi della NATO sulla situazione in Kosovo, paese confinante con la Macedonia, nonostante la presenza della missione KFOR. Questa asimmetria informativa metteva a rischio la sicurezza complessiva dell'operazione, considerata l'instabilità della regione e i traffici di armi illeciti lungo il confine. Per di più, la presenza persistente della NATO in Macedonia, sia a livello civile che militare, complicava il ruolo politico dell'UE, che faticava ad imporsi come principale interlocutore politico con le autorità locali.<sup>240</sup>

Ad aggiungersi ai problemi di comunicazione tra le due organizzazioni, ci furono anche problemi strutturali nella coordinazione tra strumenti militari, politici ed economici. Durante la fase di pianificazione dell'Operazione Concordia, ci fu una mancanza di integrazione tra la missione e altri strumenti UE già presenti nel paese, come l'Ufficio del Rappresentante Speciale, con il risultato che l'intervento militare non fu valutato nella sua piena incidenza sulle strategie politiche dell'Unione in Macedonia. Altro ostacolo fu rappresentato dal mancato coordinamento tra Consiglio e la Commissione Europea. Infatti, sebbene, durante la crisi del 2001 la cooperazione tra le due istituzioni era risultata efficace, nel contesto della missione emersero insufficienze strutturali che compromettevano la coerenza dell'azione europea. Alcuni programmi di assistenza economica, come quelli finanziati dallo strumento CARD e gestiti dalla Commissione, risultavano non allineati alle priorità politiche individuate dal Rappresentante Speciale. Nonostante le riunioni interistituzionali frequenti, divergenze procedurali e una comunicazione frammentata ostacolarono l'instaurarsi di un coordinamento strutturato e duraturo.<sup>241</sup>

In conclusione, l'Operazione Concordia rappresentò una prova importante per la credibilità dell'Unione Europea nel campo della sicurezza internazionale. Pur in presenza di significative criticità, la missione può considerarsi un successo, soprattutto alla luce della gestione lineare e progressiva della crisi: dall'intervento militare si passò ad una missione civile, *EUPOL Proxima*, seguita da programmi di assistenza, finalizzati a

---

<sup>240</sup> Ivi, pp. 177-178

<sup>241</sup> Ivi, pp.178-179

sostenere le riforme necessarie per preparare la Macedonia alla candidatura all'UE, concessa poi nel 2005. Dal punto di vista politico-strategico, Concordia ha posto le basi per le successive missioni nel quadro della Politica Europea di Sicurezza e Difesa, anche in contesti più complessi e instabili, contribuendo a rafforzare il ruolo dell'Unione come attore globale nella sicurezza. Malgrado ciò, le criticità presentatesi, soprattutto nel coordinamento, sia all'interno delle istituzioni europee che nei rapporti con la NATO, hanno sollevato perplessità sulla reale capacità dell'Unione ad avere un approccio integrato che connetta le dimensioni militari, politiche ed economiche. Questi limiti risultano ancora più evidenti se si considera che la missione fu condotta in un contesto relativamente stabile. L'Operazione Concordia, dunque, ha segnato un importante avanzamento per l'Unione in termini di capacità operative e visibilità internazionale, ma ha anche messo in luce le fragilità strutturali nella gestione delle missioni di sicurezza e difesa comune.<sup>242</sup>

### *3.4 Missione EUFOR ALTHEA*

La missione EUFOR ALTHEA fu lanciata dall'Unione Europea, il 2 dicembre 2004 in Bosnia-Erzegovina, con l'obiettivo di garantire la stabilità e sostenere il processo di pace nel paese. Per comprendere appieno le motivazioni, è necessario contestualizzare la situazione politica e sociale della Bosnia-Erzegovina in quel periodo.

Nel marzo 1992, la Bosnia-Erzegovina dichiarò la propria indipendenza dalla Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia. Tuttavia, pochi mesi dopo, il paese fu travolto da un violento conflitto etnico che vide contrapposti musulmani bosniaci, croati bosniaci e serbi bosniaci. La guerra, caratterizzata da gravi crimini contro i civili e pratiche di pulizia etnica, durò fino al 1995. Per porre fine alla guerra fu necessario l'intervento militare della NATO che, sotto la guida degli Stati Uniti, riuscì ad arrivare ad un negoziato di pace e alla firma degli Accordi di Dayton<sup>243</sup>. Tali accordi sancirono

---

<sup>242</sup> Ivi, pp. 179-180

<sup>243</sup> Gli Accordi di pace di Dayton tra la Repubblica di Bosnia-Erzegovina, la Repubblica federale di Jugoslavia e la Repubblica di Croazia furono negoziati negli Stati Uniti e firmati a Parigi il 14 dicembre 1995. Sottoscrivendo gli accordi la Repubblica di Bosnia-Erzegovina si impegnava a rinunciare alla violenza e a cooperare con tutte le istituzioni coinvolte nell'attuazione degli accordi di pace o autorizzati dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. (M. Comelli, N. Pirozzi, p. 11, nota 26)

una nuova costituzione che prevedeva la suddivisione della Bosnia in due entità principali: la Federazione Croato-Musulmana e la Repubblica Serba di Bosnia.<sup>244</sup>

A nove anni dalla fine della guerra, in occasione del vertice NATO di Istanbul del 2004, fu deciso il trasferimento della responsabilità della missione di mantenimento della pace dalla NATO all’Unione Europea, da attuarsi entro la fine dello stesso anno. Le ragioni alla base di tale decisione erano molteplici. In primo luogo, la NATO riteneva di aver raggiunto il suo obiettivo principale: evitare una nuova guerra civile. In secondo luogo, gli Stati Uniti manifestarono la volontà di ridurre la propria presenza militare nel paese, ritenendo che l’UE fosse pronta a farsi carico della gestione della stabilità regionale, anche in considerazione del fatto che aveva già condotto missioni simili, come quella in Macedonia (Operazione Concordia). Durante lo stesso vertice, però, la NATO dichiarò che avrebbe lasciato una base operativa in Bosnia con quattro compiti principali: fornire consulenza alle forze armate bosniache nell’ambito delle riforme della difesa, collaborare nella lotta al terrorismo, contribuire alla ricerca di criminali di guerra ancora latitanti e condividere informazioni di intelligence con l’Unione Europea.<sup>245</sup>

A differenza della missione in Macedonia, il trasferimento di competenze dalla NATO all’UE in Bosnia fu molto più complesso. Da un lato, l’Alleanza Atlantica godeva di una solida reputazione e di ampio consenso tra la popolazione bosniaca; dall’altro era diffuso un forte scetticismo nei confronti dell’UE causato dal fallimento europeo nella guerra del 1992-1995. In quel frangente, infatti, l’Unione non riuscì a fornire una risposta efficace, coesa e tempestiva per prevenire o gestire il conflitto, perdendo così credibilità agli occhi dei cittadini bosniaci.<sup>246</sup>

Ciononostante, la missione militare EUFOR Althea fu ufficialmente lanciata dall’Unione Europea il 2 dicembre 2004. L’Unione Europea schierò una forza militare significativa con l’obiettivo di garantire il continuo del rispetto degli accordi di Dayton e preservare la stabilità nel paese. L’Operazione Althea rappresenta, ad oggi, la più grande

---

<sup>244</sup> G. LINDSTROM, T. TARDY et al., *The EU and NATO: The Essential Partners*, Parigi: EU Institute for Security Studies, agosto 2019, p.212

<sup>245</sup> Ibidem

<sup>246</sup> G. FINIZIO, *Accordi Berlin Plus*, in “Dizionario storico dell’integrazione europea”, a cura di Maria Elena Cavallaro e Filippo Maria Giordano, direzione di Piero Craveri, Umberto Morelli, e Gaetano Quagliariello, Soveria Mannelli: Rubbettino, 2018, pp. 13-14

missione PESD in termini di personale militare impiegato: furono inizialmente dispiegati circa 7000 soldati sotto comando britannico.<sup>247</sup>

La decisione fu adottata a seguito della conclusione della missione NATO SFOR e dell'approvazione, da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, della Risoluzione 1575, che autorizzava il dispiegamento della forza europea in Bosnia per un periodo iniziale di dodici mesi.

Ai sensi della Decisione 2004/803/PESC del Consiglio, del 25 novembre 2004:

*“Il Consiglio dell’Unione Europea (...) considerando quanto segue (...):  
Il 22 novembre 2004 il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato all'unanimità la risoluzione 1575 (2004), che autorizza in particolare gli Stati membri, che agiscono tramite l'UE o in cooperazione con essa, ad istituire, per un periodo inizialmente previsto di dodici mesi, una forza di stabilizzazione multinazionale (EUFOR), quale successore della SFOR, con comando e controllo unificati, (...), cooperando con la presenza del quartiere generale della NATO, secondo gli accordi intervenuti tra la NATO e l'UE, trasmessi al Consiglio di sicurezza, in cui si riconosce che l'EUFOR avrà, (...) il ruolo principale in materia di stabilizzazione della pace (...).*

*Decide:*

*L’operazione militare dell’UE in Bosnia-Erzegovina (ALTHEA) ha inizio il 2 dicembre 2004.”<sup>248</sup>*

Dei 25 Stati membri dell’UE, solo tre non parteciparono alla missione: la Danimarca, che per una scelta politica non voleva partecipare alle operazioni militari PESD, Cipro e Malta, che, non facendo parte del Partenariato per la Pace e non avendo accordi bilaterali di sicurezza con la NATO, non potevano operare secondo il sistema Berlin Plus. Alla missione contribuirono inoltre dodici paesi non appartenenti all’UE contribuirono, tra cui la Turchia, portando a 34 il numero totale di Stati partecipanti. Nel

---

<sup>247</sup> Servizio europeo per l’azione esterna (SEAE), *EUFOR Bosnia and Herzegovina – Military Operation Althea* [https://www.eeas.europa.eu/eufor-althea/eufor-bosnia-herzegovina-military-operation-althea\\_und\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eufor-althea/eufor-bosnia-herzegovina-military-operation-althea_und_en)

<sup>248</sup> Consiglio dell’Unione europea, *Decisione 2004/803/PESC del 25 novembre 2004 relativa all’avvio dell’operazione militare dell’Unione europea in Bosnia-Erzegovina*, Gazzetta ufficiale dell’Unione europea L 353, 27 novembre 2004, pp. 21–22

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004D0803\(01\)&qid=1695961289840](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004D0803(01)&qid=1695961289840)

2007, in seguito al miglioramento della situazione sul terreno e alla maggiore capacità delle autorità bosniache di gestire autonomamente la sicurezza, l'UE decise di ridurre il contingente a 2500 unità. La missione è ancora in atto e attualmente partecipano 22 Stati membri dell'UE e 5 paesi terzi.<sup>249</sup>

Come per l'Operazione Concordia, anche per l'Operazione Althea fu utilizzato il quartier generale NATO, SHAPE, per la pianificazione operativa. Il comando operativo fu affidato al Deputy Supreme Allied Commander Europe (DSACEUR), figura chiave per il coordinamento tra UE e NATO. Era presente, anche, una sede distaccata a Napoli, AFSOUTH, ma il comando centrale era situato Sarajevo.<sup>250</sup> Il passaggio da SFOR a EUFOR fu, però, un processo delicato che richiese un'attenta preparazione e una chiara definizione dei rispettivi compiti, al fine di evitare sovrapposizioni o tensioni tra le due organizzazioni. Il DSACEUR elaborò *l'Operation plan*, quindi si occupò di tutta la parte operativa, mentre a livello politico il North Atlantic Council (NAC) e Comitato Politico e di sicurezza dell'UE (COPS) avviarono consultazioni per il subentro dell'Unione Europea. La processo di transizione si concluse con la visita congiunta in Bosnia del Segretario Generale della NATO e dell'Alto rappresentante per la PESC, volta a illustrare alla autorità locali le modalità e gli obiettivi del subentro europeo.<sup>251</sup>

Sebbene EUFOR avesse formalmente ereditato da SFOR il compito di deterrenza militare, il rischio di un ritorno alla guerra civile era basso. Pertanto, il compito principale della missione si configurava più come psicologico: trasmettere fiducia e rassicurazione alla popolazione bosniaca. Questo ruolo, per quanto semplice potesse sembrare, non lo era affatto, a causa dell'ostilità che i bosniaci avevano nei confronti dell'UE. Per affermare la propria credibilità, EUFOR adottò una strategia che si articolava su due fronti: da un lato, dimostrò presenza attiva e capacità operativa, affiancata da una campagna di comunicazione positiva attraverso i media locali, volta ad evidenziare i risultati conseguiti. Dall'altro lato, fu data enfasi alla continuità rispetto alla missione

---

<sup>249</sup> G. LINDSTROM, T. TARDY et al., *The EU and NATO: The Essential Partners*, Parigi: EU Institute for Security Studies, agosto 2019, pp. 214-215

<sup>250</sup> Ivi, pp. 214-215

<sup>251</sup> G. FINIZIO, "Accordi Berlin Plus", in *Dizionario storico dell'integrazione europea*, a cura di Maria Elena Cavallaro e Filippo Maria Giordano, direzione di Piero Craveri, Umberto Morelli, e Gaetano Quagliariello, Soveria Mannelli: Rubbettino, 2018, pp.14-15

NATO, evidenziando come EUFOR fosse molto simile a SFOR in termini di dimensioni, mezzi e professionalità e che quindi potevano accordargli fiducia.<sup>252</sup>

Nonostante la dimensione militare non fosse al centro della missione, EUFOR continuava a svolgere compiti operativi significativi, quali la raccolta di armi, i pattugliamenti, l'acquisizione di informazioni e il monitoraggio delle attività del Ministero della Difesa bosniaco, in particolare riguardo alla gestione dei depositi di munizioni e impianti di produzione di armamenti, per garantire il rispetto degli Accordi di Dayton. Inoltre, i soldati dell'operazione erano impegnati in attività di supporto, principalmente in due ambiti: la cattura di criminali di guerra e la lotta alla criminalità organizzata, in collaborazione con l'Unità di Polizia Integrata (IPU). Da questa articolazione di compiti, si dedusse erroneamente che la funzione di EUFOR fosse più simile a quella di una forza di polizia, piuttosto che militare. Uno degli aspetti più controversi riguardava proprio la gestione dell'IPU. Su questo punto, emersero divergenze tra gli Stati membri: Finlandia, Francia, Spagna e Svezia proponevano l'integrazione dell'IPU nella Missione di Polizia dell'UE (EUPM) per tre motivazioni principali. Una prima motivazione è che le forze di polizia dovessero dipendere da un comando civile e non militare. Inoltre, l'IPU avrebbe rafforzato la missione EUPM, trasmettendo ai cittadini bosniaci il messaggio che l'Unione Europea sosteneva le istituzioni civili. Infine, l'integrazione avrebbe contribuito allo sviluppo delle capacità operative della polizia bosniaca. Tuttavia, altri Stati membri si opposero, ritenendo che l'IPU fosse uno strumento essenziale per disordini civili e criminalità organizzata, e quindi dovesse restare sotto comando militare all'interno di EUFOR. Alla fine, si optò per il mantenimento dell'IPU all'interno di EUFOR.<sup>253</sup>

Il coinvolgimento dell'EUFOR nelle operazioni contro la criminalità organizzata causò una sovrapposizione funzionale con la missione EUPM. Per risolvere la questione, nel 2006 il Comitato politico e di sicurezza dell'UE (COPS) modificò i mandati di entrambe le operazioni. L'EUPM assunse un ruolo guida nelle misure contro la criminalità in collaborazione con le autorità bosniache, il Rappresentante Speciale dell'UE (EUSR) fu dotato di maggiore autorità di coordinamento e, infine, furono adottate stabilite le Linee guida operative comuni, secondo le quali ogni intervento di

---

<sup>252</sup> G. LINDSTROM, T. TARDY et al., *The EU and NATO: The Essential Partners*, Parigi: EU Institute for Security Studies, agosto 2019, pp. 216-217

<sup>253</sup> Ivi, pp. 213-215

EUFOR in supporto alla polizia bosniaca doveva essere approvato dalla EUPM. Il risultato del nuovo assetto stabilito fu che il coinvolgimento di EUFOR nelle attività anticrimine fu drasticamente ridotto.<sup>254</sup>

In conclusione, l’Operazione Althea, pur ancora in corso, può essere considerata una missione di successo. Essa ha dimostrato la capacità dell’Unione Europea di operare in un contesto post-conflitto complesso, affermando la propria autonomia strategica e distinguendosi dalle precedenti operazioni NATO, pur beneficiando di risorse, strutture e personale.

### *Conclusioni*

Il capitolo analizza il percorso evolutivo della cooperazione tra Unione Europea e NATO, evidenziando i rapporti politici, strategici e operativi che caratterizzano la relazione tra le due organizzazioni dalla fine della Guerra Fredda ad oggi.

Gli Accordi Berlin Plus del 2003 sono il fulcro di questa cooperazione. Questi, infatti, consentono all’Unione Europea di utilizzare risorse, strutture a capacità della NATO per condurre missioni militari autonome, senza il coinvolgimento diretto dell’Alleanza. Nonostante, il grande potenziale che questi accordi avevano, si sono rivelati deboli dal punto di vista giuridico, per via della loro natura non vincolante e della mancata ratifica formale, e politicamente limitati per le tensioni tra alcuni Stati membri, come nel caso di Cipro e Turchia.

A livello operativo, le missioni EUFOR Concordia e Althea hanno dimostrato che l’Unione Europea sviluppava sempre più capacità nel gestire crisi internazionali, ma hanno anche messo in risalto i limiti strutturali della cooperazione interistituzionale e l’asimmetria informativa con la NATO, rendendo difficile un approccio realmente integrato.

La ripresa del dialogo strategico tra le due organizzazioni a partire dal 2016, attraverso le Dichiarazioni Congiunte e con l’adozione della Bussola Strategica nel 2022 ha contribuito a sviluppare una difesa europea più autonoma, ma sempre complementare e mai sostitutiva alla NATO. In questo contesto, per rendere la cooperazione ancora più interconnessa anche a livello economico e industriale, sono stati istituiti strumenti come

---

<sup>254</sup> Ivi pp. 217-219

il Fondo Europeo per la Difesa (EDF), la CARD e la PESCO. Nonostante i progressi fatti, l'UE è ancora chiaramente dipendente dalle capacità militari statunitensi. Si auspica, quindi, in un futuro ad un maggior impegno politico comune, ad un'evoluzione istituzionale e ad una strategia chiara e decisa per affrontare le sfide future, sempre nel rispetto dei valori condivisi e delle rispettive autonomie decisionali.

## CONCLUSIONI

Dall’analisi condotta nel presente elaborato emerge come lo sviluppo di una Politica di Sicurezza e di Difesa Comune rappresenti una componente essenziale di un progetto molto più ampio e già utilizzato nei settori delle relazioni commerciali e della cooperazione con altri stati: la politica estera comune. Lo sviluppo della PSDC è stato un processo lungo e complesso, dipeso anche dalle dinamiche geopolitiche del tempo e dal progressivo processo di integrazione europea. Tale percorso ha condotto gli Stati membri a delineare, seppure ancora imperfetta, una visione condivisa della difesa e della sicurezza.

Il primo approccio si ebbe nel 1952 con la proposta di istituire la Comunità Europea di Difesa (CED), progetto che incontrò numerose resistenze di natura politica, ideologica e strategica e che quindi sarebbe stato destinato al fallimento. Successivamente, con l’adozione dei Trattati di Maastricht, Amsterdam e, soprattutto, Lisbona, l’Unione Europea è riuscita a dotarsi di un quadro istituzionale più stabile, consolidando il ruolo della PSDC all’interno della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC). Inizialmente, la dipendenza dalle strutture dell’Alleanza Atlantica era inevitabile, ma attraverso la Dichiarazione di Saint-Malo (1998) si è mostrato per la prima volta la volontà dell’Unione Europea di dotarsi di capacità militari autonome. Questo impulso si è concretizzato nel tempo, fino a tradursi in una stretta collaborazione con la NATO, sancita dagli Accordi Berlin Plus (2003) e implementata con le prime missioni in Macedonia e in Bosnia-Erzegovina.

Lo studio, inoltre, ha esaminato i fondamenti giuridici della PSDC, contenuti nei due trattati cardine dell’ordinamento europeo: il Trattato sull’Unione Europea (TUE) e il Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea (TFUE). Il metodo decisionale prevalente in questo ambito resta di natura intergovernativa, lasciando ampi margini di autonomia agli Stati membri. Le disposizioni contenute negli articoli dal 42 al 46 del TUE evidenziano i principi fondamentali e i limiti giuridici imposti all’Unione, analizzano il ruolo delle istituzioni europee e introducono il meccanismo della cooperazione strutturata permanente (PeSCo) e alla clausola della mutua assistenza, che insieme rappresentano gli strumenti giuridici e operativi essenziali per costruire una difesa comune efficace. Degno di nota è il ruolo della Corte di Giustizia dell’Unione Europea che, pur non esercitando piena giurisdizione in materia, vigila sul rispetto dei principi fondamentali

dell’ordinamento. Ciononostante, persistono ostacoli strutturali: l’assenza di una politica unitaria, la frammentazione dell’industria della difesa, nonché la mancanza di una leadership strategica condivisa. A questo riguardo, l’analisi è continuata con un approfondimento sui rapporti tra NATO e Unione Europea dalla Guerra Fredda fino ai giorni nostri. Le due organizzazioni presentano importanti differenze strutturali, strategiche e politiche, ma condividono obiettivi comuni e collaborano per raggiungerli. Infatti, diversi accordi nel corso del tempo sono stati sottoscritti, partendo dagli, già citati, Accordi Berlin Plus per arrivare alle tre Dichiarazioni Congiunte (2016, 2018, 2023) e alla Bussola Strategica (2022). Per ultimo, l’analisi ha sottolineato la necessità del rafforzamento del dialogo tra UE e NATO come garante della sicurezza collettiva nell’area euro-atlantica.

Alla luce dei recenti sviluppi geopolitici, infatti, emergono nuove sfide che mettono alla prova i principi fondamentali su cui si fonda l’Unione Europea, la NATO e, persino, la Costituzione italiana. L’aggressione russa in Ucraina ha messo sicuramente alla prova la capacità delle due organizzazioni di reagire in modo immediato e coeso. Tuttavia, alla luce dei tre anni trascorsi dallo scoppio del conflitto, la reazione europea e atlantica all’attacco militare russo è stata forte e solidale<sup>255</sup>. L’Unione Europea e i suoi Stati membri hanno affermato di condannare fermamente la guerra di aggressione della Russia e l’annessione illegale delle regioni ucraine di Donetsk, Luhansk, Zaporizhzhya e Kherson<sup>256</sup>.

*“Il Consiglio europeo ribadisce la sua ferma condanna della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell’Ucraina, che costituisce una palese violazione della Carta delle Nazioni Unite, e riafferma il suo perdurante sostegno all’indipendenza, alla sovranità e all’integrità territoriale dell’Ucraina.”*<sup>257</sup>

*Conclusioni del Consiglio europeo, 19 dicembre 2024*

---

<sup>255</sup> S. SILVESTRI, *La Difesa Dell’Europa*, Istituto Affari Internazionali (IAI), 2025, p.3 <http://www.jstor.org/stable/resrep69142>.

<sup>256</sup> Consiglio dell’Unione Europea, *La risposta dell’UE alla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell’Ucraina*, 5 febbraio 2025

<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-response-russia-military-aggression-against-ukraine-archive/#invasion>

<sup>257</sup> Ibidem

A partire dal 2022, il Consiglio europeo e il Consiglio dell’Unione europea si riuniscono per discutere della situazione da diverse angolazioni e hanno adottato misure senza precedenti a sostegno dell’Ucraina e della sua popolazione. Tra queste troviamo assistenza economica e finanziaria, aiuti umanitari, sostegno militare e accoglienza dei rifugiati, unitamente all’adozione di sanzioni economiche e individuali contro la Russia, emanate per indebolire la sua base economica e privarla di mercati fondamentali per limitare la sua capacità bellica.<sup>258</sup> È stato evidenziato, inoltre, dal Consiglio europeo, la commissione di crimini di guerra da parte di Russia e Bielorussia per attacchi indiscriminati contro nei confronti di civili. I due Stati saranno, infatti, chiamati a rispondere delle proprie azioni in conformità del diritto internazionale.<sup>259</sup>

Particolarmente rilevante ai fini dell’analisi fatta finora è il sostegno militare che l’Unione Europea e gli Stati membri hanno fornito alle forze armate ucraine, con l’obiettivo di rafforzare le loro capacità e di proteggere la popolazione civile. Attualmente il sostegno economico dell’UE all’esercito ucraino risale a 50.3 miliardi di euro, di cui 6 miliardi forniti dallo strumento europeo per la pace<sup>260</sup> e 44 miliardi erogati grazie ai contributi degli Stati membri.<sup>261</sup>

Ciononostante, ad oggi chi ha la responsabilità primaria della difesa europea è la NATO.<sup>262</sup> La sicurezza dell’Ucraina è considerata una priorità per l’Alleanza Atlantica, specialmente se si prende in considerazione che uno dei *Core Task* della NATO è quello di deterrenza e difesa ed ha come obiettivo quello di dissuadere attacchi russi ai danni degli alleati.<sup>263</sup> Dal 2014, ovvero dall’annessione illegale della Crimea da parte della Russia, la cooperazione tra Ucraina e NATO si è intensificata fino ad arrivare a fornire livelli di supporto senza precedenti. La NATO condanna con fermezza la guerra di aggressione, definita illegale, ingiustificata e immotivata e che mina alla stabilità euro-atlantica.<sup>264</sup> Praticamente, oltre al supporto politico, la NATO ha intensificato anche la sua assistenza pratica, aiutando l’Ucraina a provvedere alla propria sicurezza potenziando

---

<sup>258</sup> Ibidem

<sup>259</sup> Ibidem

<sup>260</sup> Attraverso lo strumento europeo per la pace, l’UE finanzia l’approvvigionamento di attrezzature militari.

<sup>261</sup> Consiglio dell’Unione Europea, Sostegno militare dell’Ue all’Ucraina

<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/military-support-ukraine/#0>

<sup>262</sup> S. SILVESTRI, *La Difesa Dell’Europa*, Istituto Affari Internazionali (IAI), 2025, p.4

<sup>263</sup> E. CALCAGNO, *I piani NATO dopo l’Ucraina*, Affari Internazionali, 8 luglio 2024

<https://www.affarinternazionali.it/i-piani-nato-dopo-lucraina/>

<sup>264</sup> NATO, *Relations with Ukraine*, 11 marzo 2025

[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_37750.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_37750.htm)

programmi di cooperazione già esistenti e sviluppandone di nuovi. Tra i programmi di assistenza troviamo *The Comprehensive Assistance Package* (CAP), il cui obiettivo è quello di supportare il paese in una riforma del settore della sicurezza, fornendo una consulenza strategica e supporto pratico. È stato istituito, inoltre, il *Joint Analysis, Training and Education Centre* (JATEC), ovvero un centro di analisi, addestramento e formazione, in cui si studia ciò che è avvenuto nel campo di battaglia e lo si inserisce nelle nuove strategie di attacco. Infine, l'Alleanza, attraverso il *NATO Security Assistance and Training for Ukraine* (NSATU), garantisce assistenza per una sicurezza duratura, la fornitura di equipaggiamento militare e sostegno a lungo termine delle forze armate ucraine.<sup>265</sup> Sebbene le forze di Mosca continuino a subire perdite e ad indebolirsi, si pensa che entro il 2027 la Federazione Russa potrebbe ricostruire le proprie capacità offensive e rappresentare di nuovo una minaccia. Attualmente, infatti, il Cremlino controlla circa il 18% del territorio ucraino.<sup>266</sup> In risposta, la maggior parte dei Paesi membri dell'Alleanza hanno dedicato sempre più risorse alla prontezza operativa delle rispettive forze armate, arrivando a dedicare fino al 2% del PIL. Chiaramente gli sforzi maggiori sono stati fatti e continueranno ad essere fatti dagli alleati più vicini alla Russia, ovvero Polonia, Estonia, Lettonia e Lituania.<sup>267</sup>

È proprio su questa spinta che prende forma il progetto *Rearm Europe*: un tentativo concreto di rimettere in moto l'industria di difesa europea e colmare le lacune emerse nel sostegno militare. La presidente della Commissione Europea, Ursula Von der Leyen, ha infatti dichiarato:

*“L'era dei dividendi della pace appartiene ormai al passato. L'architettura di sicurezza su cui ci siamo basati non può più essere data per scontata. L'Europa è pronta a rafforzare la propria sicurezza (...)"*<sup>268</sup>

*Ursula von der Leyen, presidente della Commissione europea*

---

<sup>265</sup> Ibidem

<sup>266</sup> E. AMBROSETTI et al., Tre anni di guerra in Ucraina: 5 domande e 7 grafici per fare chiarezza, ISPI, 24 febbraio 2025

<https://www.isponline.it/it/pubblicazione/tre-anni-di-guerra-in-ucraina-5-domande-e-7-grafici-per-fare-chiarezza-201377>

<sup>267</sup> E. CALCAGNO, *I piani NATO dopo l'Ucraina*, Affari Internazionali, 8 luglio 2024

<sup>268</sup> Commissione Europea, *La Commissione presenta il Libro bianco sulla difesa europea e il piano ReArm EU*, 5 marzo 2025

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_25\\_793](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_25_793)

Il programma, presentato dalla Commissione, si articola in tre punti con l'obiettivo di mobilitare 800 miliardi di euro per investimenti nel settore della difesa, distribuiti nell'arco dei prossimi quattro anni. Il primo punto riguarda lo sblocco dell'utilizzo dei finanziamenti pubblici nazionali per finalità difensive, accompagnato da un ampliamento del margine di bilancio destinato a sostenere un incremento della spesa militare. In secondo luogo, è contemplata l'istituzione di un nuovo strumento specifico, denominato Azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE), volto a strutturare in maniera più efficace le politiche comuni in materia. Infine, il piano ReArm Europe fa affidamento sul Gruppo Banca europea per gli investimenti (BEI) per ampliare la quantità di prestiti erogabili a progetti nel settore della difesa.<sup>269</sup> È evidente che il programma ReArm Europe rappresenti un passo in avanti sotto molteplici profili: anzitutto, potrebbe portare verso l'autonomia europea nell'ambito della difesa e, inoltre, sosterrebbe l'Ucraina e darebbe impulso all'economia europea.<sup>270</sup> Nonostante le sue potenzialità, il piano presenta alcune criticità. Il primo problema riguarda la sostenibilità finanziaria degli investimenti previsti, fortemente condizionata dalla capacità dei singoli Stati membri di accrescere il proprio livello di indebitamento. Questa condizione per paesi con un deficit di bilancio contenuto è facilmente realizzabile, mentre per paesi che presentano un deficit più elevato, come l'Italia, il piano sicuramente avrà maggiori difficoltà ad essere attuato e potrà rappresentare una soluzione solo attraverso un aumento delle entrate pubbliche e quindi a scapito dei cittadini.<sup>271</sup>

Il secondo problema riscontrato riguarda il fatto che il piano di riarmo europeo si trova a dover affrontare direttamente la situazione bellica in Ucraina. Siccome con la Presidenza Trump, sembra che gli Stati Uniti vogliano interrompere gli aiuti militari al paese, l'Unione Europea si troverà costretta a sostituire i fondi americani, facendo ricorso a risorse proprie. Una simile soluzione, tuttavia, non va a vantaggio dell'UE, la quale attualmente non dispone, in modo autonomo, della capacità industriale necessaria a produrre gran parte delle attrezzature militari di cui l'Ucraina ha bisogno.<sup>272</sup>

In questo scenario, l'Unione Europea si trova a dover bilanciare il proprio impegno tra ambizioni strategiche e limiti economici, industriali e politici dei suoi Stati membri. Tale

---

<sup>269</sup> Ibidem

<sup>270</sup> L. NAVAS, *Rearm Europe: What's Next for European Security?*, The New Federalist, 27 aprile 2025  
<https://www.thenewfederalist.eu/rearm-europe-what-s-next-for-european-security?lang=fr>

<sup>271</sup> Ibidem

<sup>272</sup> Ibidem

situazione impone una riflessione anche sul piano costituzionale interno, in particolare in Italia, dove ogni decisione in materia di intervento armato deve misurarsi con il principio imposto dall'articolo 11 della Costituzione. L'articolo in questione recita:

*“L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.”<sup>273</sup>*

Da tale disposizione emerge chiaramente che è, alquanto, improbabile che l'Italia acconsenta ad una Difesa europea autonoma se non con compiti meramente difensivi.<sup>274</sup> È opportuno, tuttavia, sottolineare che l'articolo 11 della Costituzione non prevede un rifiuto generico alla guerra, ma la ripudia solamente come strumento di offesa. Ciò, quindi, non esclude che possa essere utilizzata come mezzo di legittima difesa, come previsto dall'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite, oppure nella partecipazione a interventi in ambito multilaterale autorizzati da organizzazioni internazionali per il mantenimento della pace. Occorre evidenziare, però, che la partecipazione italiana alla difesa europea deve rimanere compatibile con l'impianto costituzionale. L'articolo 11, infatti, va letto insieme all'articolo 10 e 117 della Costituzione, dai quali si evince che l'ordinamento giuridico italiano si conforma a quello dell'Unione Europea e agli obblighi derivanti dal diritto internazionale. In tal senso, la Costituzione ammette limitazioni di sovranità, purché orientate alla promozione della pace e della giustizia fra le Nazioni.<sup>275</sup> Sebbene, l'ordinamento costituzionale italiano riconosca la necessità di adeguarsi al diritto dell'Unione Europea, alcuni aspetti della Politica di Sicurezza e Difesa Comune, disciplinata dagli articoli 42 e seguenti del Trattato sull'Unione Europea sollevano interrogativi sul piano costituzionale. In particolare, la normativa europea contempla l'impiego di mezzi civili e militari anche in missioni al di fuori dell'Unione, al fine di

---

<sup>273</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, articolo 11

<https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/principi-fondamentali/articolo-11>

<sup>274</sup> F. SALMONI, “La difesa comune europea come pilastro della NATO. Un esercito senza Stato per un’Europa senza sovranità”, *Costituzionalismo.it*, fasc. 2, Napoli: Editoriale Scientifica, 2022 p.73 <https://www.costituzionalismo.it/wp-content/uploads/2-2022-2.-Salmoni.pdf>

<sup>275</sup> Ivi, p.76, nota 60

preservare il mantenimento della pace e la prevenzione dei conflitti, in conformità con i principi della Carta delle Nazioni Unite.<sup>276</sup>

Se da un lato queste disposizioni appaiono coerenti con il quadro ammesso dall'art. 11, dall'altro è innegabile che il concetto di difesa si stia progressivamente ampliando, includendo una serie di operazioni militari di natura non difensiva, ma preventiva, ispirate più da ragioni politiche che da effettive minacce.<sup>277</sup> Non si può ignorare, però, che lo stesso articolo 11, nella seconda parte, preveda la partecipazione dell'Italia a organizzazioni internazionali che perseguano la pace e la sicurezza collettiva.<sup>278</sup> Si può affermare, quindi, che la partecipazione dell'Italia alla costruzione di una difesa europea non è di per sé incostituzionale, ma deve rispettare i vincoli derivanti dall'articolo 11 e trovare giustificazione nei principi internazionalistici e pacifisti.

Alla luce di ciò, è possibile che il programma ReArm Europe, volto all'espansione delle capacità militari dell'Unione, possa sollevare perplessità di ordine costituzionale, soprattutto laddove il potenziamento militare non sia chiaramente indirizzato a scopi difensivi o di legittima difesa collettiva. È in questo contesto che va letta la dichiarazione della Presidente del Consiglio, Giorgia Meloni, secondo la quale l'attenzione dovrebbe essere posta sul rafforzamento dell'operatività, dei servizi essenziali connessi alla sicurezza e delle infrastrutture e non dovrebbe essere ridotto al mero acquisto degli armamenti.<sup>279</sup>

In questo quadro è fondamentale sottolineare che le sfide moderne alla sicurezza collettiva, alla sovranità degli Stati e alla tutela dei diritti fondamentali, non si esauriscono nello scontro armato tradizionale, ma si manifestino sempre più nelle forme ibride e non convenzionali. La cibersicurezza costituisce oggi parte integrante della politica di sicurezza dell'UE.<sup>280</sup> Nel panorama europeo, infatti, gli attacchi cibernetici sono in continuo aumento, con previsione di un ulteriore crescita in ragione della sempre maggiore diffusione di dispositivi connessi alla rete. Gli attacchi possono essere di vario

---

<sup>276</sup> *Trattato sull'Unione Europea (TUE)*, Art. 42, par.1, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, C 326, 26 ottobre 2012

<sup>277</sup> F. SALMONI, "La difesa comune europea come pilastro della NATO. Un esercito senza Stato per un'Europa senza sovranità", *Costituzionalismo.it*, fasc. 2, Napoli: Editoriale Scientifica, 2022 pp. 74-76

<sup>278</sup> Ivi, p. 77, nota 62

<sup>279</sup> Euronews, "Bruxelles ribattezza ReArm Europe dopo le critiche di Italia e Spagna", 21 marzo 2025 <https://it.euronews.com/my-europe/2025/03/21/bruxelles-ribattezza-rearm-europe-dopo-le-critiche-di-italia-e-spagna>

<sup>280</sup> M. VELLANO, A. MIGLIO, *Sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea*. Padova, Cedam, 2022, p. 278

genere: si va dal furto di dati personali alla divulgazione di notizie false, con conseguenze che possono colpire sia i singoli cittadini sia infrastrutture strategiche, pubbliche e private. Le misure prese in quest’ambito nel corso dell’ultimo decennio sono aumentate: la NATO si è dotata di una propria politica di cibersicurezza già a partire dal 2008, mentre l’Unione Europea ha approvato la prima Strategia in materia nel 2013. Di particolare rilievo è l’obbligo, imposto agli Stati membri, di elaborare una propria strategia nazionale in materia di cibersicurezza, garantendo così un quadro minimo di coordinamento interno<sup>281</sup>. Successivamente, nel 2016 e nel 2020 sono state adottate due direttive: rispettivamente la “Direttiva NIS”, e le “Direttiva NIS 2”<sup>282</sup>, che costituiscono il principale riferimento normativo in tema di cibersicurezza a livello europeo.<sup>283</sup> A ciò si è aggiunta, il 10 dicembre 2024, l’entrata in vigore della legge sulla cibersicurezza, la quale stabilisce norme comuni per i prodotti digitali commercializzati all’interno dell’Unione. Essa impone, inoltre, un dovere di diligenza in capo ai produttori, garantendo, così, la sicurezza dei prodotti.<sup>284</sup> Nonostante la regolamentazione vigente, ad oggi la responsabilità per la lotta alla disinformazione spetta, in primo luogo, agli Stati membri e il ruolo dell’UE è quello di sostenerli con una serie di azioni comuni, volte a rafforzare il coordinamento, la comunicazione e l’adozione di buone pratiche, collaborando con agenzie specializzate come l’ENISA (Agenzia dell’Unione Europea per la cibersicurezza).<sup>285</sup> In questa prospettiva, l’adesione a una politica europea di sicurezza comune che investa nella cyber-difesa appare non solo coerente, ma anche necessaria. Essa risponde all’esigenza di tutelare i beni fondamentali, come la sovranità digitale, la sicurezza delle comunicazioni e la salvaguardia dei diritti democratici nel contesto contemporaneo.

A conclusione dell’analisi svolta, che ha ripercorso la storia, lo sviluppo normativo, le criticità attuali e le prospettive future della Politica di Sicurezza e Difesa europea, permane una domanda fondamentale: l’Unione Europea è realmente pronta per una vera e propria difesa comune?

---

<sup>281</sup> Ivi, p. 280

<sup>282</sup> La Direttiva relativa a misure per un livello comune elevato di cibersicurezza nell’Unione (NIS2) prevede che i paesi debbano disporre di organi governativi forti che vigilino sulla cibersicurezza nel loro paese e che collaborino con gli altri Stati membri condividendo le informazioni.

<sup>283</sup> M. VELLANO, A. MIGLIO, *Sicurezza e difesa comune dell’Unione Europea*. Padova, Cedam, 2022, p. 280

<sup>284</sup> Commissione Europea, “Politiche in materia di cibersicurezza”, *Plasmare il futuro digitale dell’Europa* <https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/policies/cybersecurity-policies>

<sup>285</sup> M. VELLANO, A. MIGLIO, *Sicurezza e difesa comune dell’Unione Europea*. Padova, Cedam, 2022, pp. 283-286

L’elaborato ha evidenziato un quadro complesso, caratterizzato da tanti ostacoli istituzionali e da sostanziali differenze politiche.<sup>286</sup> La costruzione di una difesa europea si conferma oggi più che necessaria, ma al contempo ancora lontana da una piena concretizzazione. In questo scenario, è fondamentale continuare a considerare il rapporto tra Unione Europea e NATO, come una collaborazione essenziale e non sostituibile affinché la sicurezza euro-atlantica sia garantita. Una politica di difesa comune autentica dovrà superare la semplice integrazione militare, configurandosi come strumento capace di affrontare, non solo le sfide geopolitiche, ma anche quelle umanitarie, ambientali e cibernetiche. Il valore strategico della difesa europea sarà determinante nel sistema internazionale, ma il suo successo dipenderà dalla capacità dell’Unione di concepire la sicurezza non come dominio, bensì come responsabilità condivisa tra Stati membri. La complessità e multidimensionalità dei conflitti nell’area europea dimostrano che non si può rispondere solo con la forza militare, ma che è essenziale una coesione politica e un modello di difesa fondato su principi democratici, cooperativi e sostenibili.

---

<sup>286</sup> S. SILVESTRI, *La Difesa Dell’Europa*, Istituto Affari Internazionali (IAI), 2025, pp. 4-5

## BIBLIOGRAFIA

AMBROSETTI E. et al., “Tre anni di guerra in Ucraina: 5 domande e 7 grafici per fare chiarezza”, *ISPI*, 24 febbraio 2025

BAILES A.J, G. MESSERVY-WHITING, “The EU Takeover: Origins and Process”, *In Death of an Institution: The end for Western European Union, a future for European defence?*, Egmont Institute, 2011.

BINDI F., J. SHAPIRO, *EU Foreign Policy: Myth or Reality?* In F. Bindi (a cura di), *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World*, Washington, DC: Brookings Institution Press, 2010.

BINDI F., “One Year On: Assessing the European Foreign Policy and the European External Action Service”, *The Brown Journal of World Affairs*, vol.17, no.2, 2011

BLOCKMANS S., “Differentiation in CFSP”, *Studia Diplomatica*, Vol. 66, no. 3, 2013.

BRATTBERG E., T. VALÁŠEK., “European Strategic Autonomy and Its Politics.”, *EU Defense Cooperation: Progress Amid Transatlantic Concerns*. Carnegie Endowment for International Peace, 2019.

CALCAGNO E., “I piani NATO dopo l’Ucraina”, *Affari Internazionali*, 8 luglio 2024

CARATI A., E. FASSI, *Verso il nuovo Concetto Strategico: il ruolo delle missioni per il futuro della Nato*, ISPI Analysis, no. 28, novembre 2010

CARLETTI C., *L’Alleanza Atlantica e lo strumento del partenariato*, Torino: Giappichelli Editore, 2013

COMElli M., N. PIROZZI, *La cooperazione tra l’Unione europea e la Nato*, Roma: Istituto Affari Internazionali, Servizio Studi, maggio 2007.

COMElli M., R. MATARAZZO. *La coerenza della politica estera europea alla prova: il nuovo Servizio europeo per l'azione esterna*, Roma: Istituto Affari Internazionali, maggio 2010.

DEN HERTOG L., S. STROSS, “Coherence in EU External Relations: Concepts and Legal Rooting of an Ambiguous Term”, in *EFAR*, 2013

European Defense Community, *International Organization*, Vol 8 no. 4, 1954

FARRUGGIA E., “Le Strategie Di Sicurezza Dell’UE. Dall’UO Alla Bussola Strategica”, *Rivista Di Studi Politici Internazionali* vol. 90, no. 3 (359), 2023

FIENGO G., “Pesc e Psdc: quale ruolo per il Consiglio europeo?”, *Federalismi*, 5 dicembre 2018

FILIPPI S., “L’Esercito europeo: Un tentativo verso la Comunità europea di Difesa”, *Informazioni della Difesa*, 2014

FINIZIO G., “Accordi Berlin Plus”, in *Dizionario storico dell’integrazione europea*, a cura di Maria Elena Cavallaro e Filippo Maria Giordano, direzione di Piero Craveri, Umberto Morelli, e Gaetano Quagliariello, Soveria Mannelli: Rubbettino, 2018

GIANFRANCESCO E., “La politica estera e di sicurezza europea prima e dopo il Trattato di Lisbona”, *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 aprile 2011

GRIMALDI G., “La politica europea di sicurezza e di difesa comune. Attualità, progetti e proposte”, *Il Politico*, vol. 66, no. 3 (198), 2001, p 440-441

LEHNE S., “The Big Three in EU Foreign Policy”, *Carnegie Endowment for International Peace*, 2012

LIANG X. et al., “Trends in World Military Expenditure”, *SIPRI Fact Sheet, 2024*, aprile 2025

LINDSTROM G., T. TARDY et al., *The EU and NATO: The Essential Partners*, Parigi: EU Institute for Security Studies, agosto 2019

MARIANI P., D. GENINI, “EU and NATO: The Legal Foundation of an Extraordinary Partnership”, *Eurojus*, n. 4, 2023, p. 204

MARRONE A., *L'integrazione europea in materia di difesa e sicurezza*, ISPI, 2017

MIRABILE, “La Comunità Europea di Difesa è di nuovo attuale?”, *Rivista Di Studi Politici Internazionali*, vol. 42 no. 2 (166), 1975

MISSIROLI A., *Dopo il Kosovo: l'Europa che (ancora) non c'è*, Il Mulino, anno XLVIII, n. 385, settembre-ottobre 1999

MISSIROLI A., ‘EU–NATO Cooperation in Crisis Management: No Turkish Delight for ESDP”, *Security Dialogue*, vol. 33, no. 1, 2002

MUNARI F., “La politica di sicurezza e difesa comune nell'Unione: il tempo delle scelte”, *Eurojus*, no.3 2024

NAVAS L., “Rearm Europe: What's Next for European Security?”, *The New Federalist*, 27 aprile 2025

NISSEN et al., “Relationship between the EU and NATO”, *European Defence Cooperation and the Danish Defence Opt: Report on the Developments in the EU and Europe in the Field of Security and Defence Policy and Their Implications for Denmark*. Danish, Institute for International Studies, 2020.

PALADINI L., “La Cooperazione Strutturata Permanente dell’Unione Europea: Disciplina, Prassi E Ruolo nell’integrazione in Materia Di Difesa Comune”, *DPCE Online*, Vol. 40, no.3, 2019

POLLICINO O., G. MUTO, “Corte di giustizia dell’Unione europea e sindacato giurisdizionale: cosa rimane fuori e perché. Il caso degli atti PESC”, *Eurojus*, no. 4, 2023

RICKETTS P., “The EU and Defence: The Legacy of Saint-Malo”, *The RUSI Journal*, Vol. 162, no. 3, 2017

RIZZO, “Profilo giuridico-istituzionale della politica di sicurezza e difesa comune dell’Unione europea”, *Diritto dell’Unione Europea*, n.2, 2016

RUFFO A., “La Bussola Strategica 2022 e le nuove metodologie belliche dell’UE: The Strategic Compass 2022 and the EU’s New Methods of Warfare”, *DPCE Online*, vol. 63, n. SP1, 2024

SALMONI F., “La difesa comune europea come pilastro della NATO. Un esercito senza Stato per un’Europa senza sovranità”, *Costituzionalismo.it*, fasc. 2, Napoli: Editoriale Scientifica, 2022

SILVESTRI S., *La Difesa Dell’Europa*, Istituto Affari Internazionali (IAI), 2025

SIMONET L., *The Third EU-NATO Joint Declaration (10 January 2023): Was It Worth the Delay*, OIIP - Austrian Institute for International Affairs, 2023

SMITH J S., *The European Union and NATO Beyond Berlin Plus: The Institutionalisation of Informal Cooperation*, Loughborough University, 1 gennaio 2014

TANGOR B., “NATO-EU Strategic Partnership: Where Is It Heading?”, *Perceptions: Journal of International Affairs*, vol. 26, no. 1, Primavera-Estate 2021

VELLANO M., A. MIGLIO, *Sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea*. Padova,  
Cedam, 2022

VILLANI U., *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*. Bari, Cacucci, 2020

## SITOGRAFIA

Agenzia europea per la difesa (AED), *Agenzia europea per la difesa*, Unione europea (Ultimo accesso: 23.05.2025). Disponibile presso:

[https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-defence-agency-eda\\_it](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-defence-agency-eda_it)

Commissione Europea, “Politiche in materia di cibersicurezza”, *Plasmare il futuro digitale dell’Europa*. (Ultimo accesso: 23.05.2025)

Disponibile presso: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/policies/cybersecurity-policies>

Commissione europea, *Conclusioni del Consiglio "Affari generali"*, Bruxelles, 15 aprile 2002. (Ultimo accesso: 23.05.2025)

Disponibile presso: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/doc\\_02\\_15](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/doc_02_15)

Commissione Europea, *La Commissione presenta il Libro bianco sulla difesa europea e il piano ReArm EU*, 5 marzo 2025. (Ultimo accesso: 23.05.2025)

Disponibile presso: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_25\\_793](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_25_793)

Commissione europea, *Reflection Paper on the Future of European Defence*, COM (2017) 315, 7 giugno 2017. (Ultimo accesso: 23.05.2025)

Disponibile presso:

[https://commission.europa.eu/publications/reflection-paper-future-european-defence\\_en](https://commission.europa.eu/publications/reflection-paper-future-european-defence_en)

Consiglio dell’Unione europea, “La difesa dell’UE in cifre”. (Ultimo accesso: 23.05.2025)

Disponibile presso:

<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/defence-numbers/#:~:text=Promuovere%20la%20competitivit%C3%A0,Quanto%20spendono%20gli%20Stati%20membri%20dell'UE%20per%20la%20difesa,%25%20del%20PIL%20dell'UE>

Consiglio dell'Unione Europea, “Strumento europeo per la pace”. (Ultimo accesso: 23.05.2025)

Disponibile presso: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/european-peace-facility/>

Consiglio dell'Unione Europea, *Cooperazione NATO-UE*, (Ultimo Accesso 20.03.2025).

Disponibile presso: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-nato-cooperation/>

Consiglio dell'Unione Europea, *Dichiarazione congiunta sulla cooperazione UE-NATO*, Varsavia, 8 luglio 2016. (Ultimo accesso: 02.05.2025)

Disponibile presso: <https://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf>

Consiglio dell'Unione europea, *Dichiarazione e tabella di marcia di Bratislava*, 16 settembre 2016. (Ultimo accesso: 02.05.2025)

Disponibile presso:

<https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/bratislava-roadmap/>

Consiglio dell'Unione Europea, *La risposta dell'UE alla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina*, 5 febbraio 2025. (Ultimo accesso: 15.05.2025)

Disponibile presso:

<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-response-russia-military-aggression-against-ukraine-archive/#invasion>

Consiglio dell'Unione Europea, Sostegno militare dell'Ue all'Ucraina. (Ultimo accesso: 15.05.2025). Disponibile presso:

<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/military-support-ukraine/#0>

Consiglio dell'Unione europea, *Tappe fondamentali nella cooperazione UE-NATO*. (Ultimo accesso: 05.03.2025). Disponibile presso:

<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-nato-cooperation/milestones-in-eu-nato-cooperation/>

Consiglio dell'Unione Europea, *Una bussola strategica per rafforzare la sicurezza e la difesa dell'UE nel prossimo decennio*, 21 marzo 2022. (Ultimo accesso 15.05.2025).

Disponibile presso:

<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>

Consiglio dell'Unione europea. *Vertice NATO, Bruxelles, 11-12 luglio 2018*, 11 luglio 2018. (Ultimo accesso: 02.05.2025). Disponibile presso:

<https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/international-summit/2018/07/11-12/>

Consiglio europeo, *Conclusione della Presidenza del Consiglio europeo di Colonia*, 3-4 giugno 1999. (Ultimo accesso: 05.03.2025). Disponibile presso:

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

Consiglio Europeo, *Conclusione sull'attuazione della Dichiarazione Congiunta*, Bruxelles, 6 dicembre 2016. (Ultimo accesso: 18.04.2025). Disponibile presso:

[http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/121581/ST\\_15283\\_2016\\_INIT\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/121581/ST_15283_2016_INIT_EN.pdf)

Euronews, “Bruxelles ribattezza ReArm Europe dopo le critiche di Italia e Spagna”, 21 marzo 2025. (Ultimo accesso 23.05.2025). Disponibile presso:

<https://it.euronews.com/my-europe/2025/03/21/bruxelles-ribattezza-rearm-europe-dopo-le-critiche-di-italia-e-spagna>

Francia e Regno Unito, *Franco-British St. Malo Declaration*, 4 dicembre 1998, par 1, CVCE. (Ultimo accesso: 11.03.2025). Disponibile presso:

[https://www.cvce.eu/en/obj/franco\\_british\\_st\\_malo\\_declaration\\_4\\_december\\_1998-en-f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f.html](https://www.cvce.eu/en/obj/franco_british_st_malo_declaration_4_december_1998-en-f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f.html)

MINUTO RIZZO A., *NATO and the European Union – Strategic Partners or Polite Neighbours?*, NATO, 16 marzo 2004. (Ultimo accesso: 05.03.2025) Disponibile presso:

[https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_21301.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_21301.htm?selectedLocale=en)

NATO, *A Short History of NATO*.

(ultimo accesso 13 marzo 2025). Disponibile presso:

[https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified\\_139339.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_139339.htm).

NATO, *Concetto Strategico 1999*, Studi per la Pace

(ultimo accesso 25 aprile 2025). Disponibile presso:

[https://www.studiperlapace.it/view\\_news\\_html?news\\_id=natoconcept99](https://www.studiperlapace.it/view_news_html?news_id=natoconcept99)

NATO, *Peace support operations in Bosnia and Herzegovina (1995-2004)*, 21 marzo

2024. (Ultimo accesso 15.03.2025) Disponibile presso:

[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_52122.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52122.htm)

NATO, *Relations with Ukraine*, 11 marzo 2025. (Ultimi accesso 15.05.2025)

Disponibile presso: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_37750.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_37750.htm)

NATO, *Warsaw Summit Communiqué*, comunicato emesso dai Capi di Stato e di Governo

partecipanti alla riunione del Consiglio Nord Atlantico a Varsavia, 8-9 luglio 2016.

(Ultimo accesso: 18.04.2025)

Disponibile presso: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133169.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm)

Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO), *Benvenuti nella NATO*

(ultimo accesso: 13 marzo 2025)

Disponibile presso: [https://www.nato.int/nato-welcome/index\\_it.html](https://www.nato.int/nato-welcome/index_it.html).

Parlamento europeo, a cura di Oliver Krentz, *Politica di sicurezza e di difesa comune*,

Note tematiche sull'Unione europea, 2025, (Ultimo accesso: 18.04.1015)

Disponibile presso: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/159/politica-di-sicurezza-e-di-difesa-comune>

Parlamento europeo. *Politica di sicurezza e di difesa comune*. Ultima modifica 12 settembre 2022. (Ultimo accesso: 19 aprile 2025)

Disponibile presso: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/159/politica-di-sicurezza-e-di-difesa-comune>.

Secretary General of NATO, *NATO After September 11*, “Speech to the Pilgrims of the United States”, 31 gennaio 2002, (ultimo accesso 15. 03 .2025). Disponibile presso: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_19889.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_19889.htm?selectedLocale=en)

Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), *Dalla visione all'azione: la strategia globale dell'UE in pratica – Tre anni dopo, prospettive per il futuro*, 2019. (Ultimo accesso: 16.03.2025) Disponibile presso:

[https://www.eeas.europa.eu/eeas/dalla-visione-allazione-la-strategia-globale-dellue-pratica-tre-anni-dopo-prospettive-il\\_it#:~:text=L'Unione%20europea%20%C3%A8%20diventata%20un%20partner%20ancora,una%20maggiore%20coerenza%20nell'ambito%20dell'azione%20esterna%20dell'Unione.](https://www.eeas.europa.eu/eeas/dalla-visione-allazione-la-strategia-globale-dellue-pratica-tre-anni-dopo-prospettive-il_it#:~:text=L'Unione%20europea%20%C3%A8%20diventata%20un%20partner%20ancora,una%20maggiore%20coerenza%20nell'ambito%20dell'azione%20esterna%20dell'Unione.)

Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), *EUFOR Bosnia and Herzegovina – Military Operation Althea*. (Ultimo accesso: 02.05.2025). Disponibile presso: [https://www.eeas.europa.eu/eufor-althea/eufor-bosnia-herzegovina-military-operation-althea\\_und\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eufor-althea/eufor-bosnia-herzegovina-military-operation-althea_und_en)

Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), *Piano di attuazione in materia di sicurezza e difesa – Factsheet*, 18 maggio 2017. (Ultimo accesso: 18.04.2025). Disponibile presso: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/piano-di-attuazione-materia-di-sicurezza-e-difesa-factsheet\\_it](https://www.eeas.europa.eu/eeas/piano-di-attuazione-materia-di-sicurezza-e-difesa-factsheet_it)

Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), *Servizio europeo per l'azione esterna*, Unione europea. (Ultimo accesso 05.03.2025). Disponibile presso: [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-external-action-service-eeas\\_it](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-external-action-service-eeas_it)

Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPoS), *La bussola strategica dell'UE: orientare la sicurezza e la difesa dell'Unione*, PE 690.558, 2021. (Ultimo accesso 02.05.2025). Disponibile presso:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/690558/EPoS\\_ATA\(2021\)690558\\_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/690558/EPoS_ATA(2021)690558_IT.pdf)

Treccani, “Politica di sicurezza e difesa comune dell’Unione Europea”, Enciclopedia Treccani. (Ultimo accesso: 05.03.2025). Disponibile presso:  
<https://www.treccani.it/enciclopedia/politica-di-sicurezza-e-difesa-comune-dell-unione-europea/>

Unione Europea, “Compiti di Petersberg” EUR-Lex, (s.d).

(Ultimo accesso: 05.03. 2025) Disponibile presso:

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:petersberg\\_tasks](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:petersberg_tasks)

Unione Europea, “Servizio europeo per l’azione esterna (SEAE)”, European Union, (s.d) (Ultimo accesso 05.03.2025). Disponibile presso:

[https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-external-action-service-eeas\\_it](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-external-action-service-eeas_it)

Unione europea, *Cooperazione con la NATO*, EUR-Lex, ultimo aggiornamento 21 maggio 2007 (Ultimo accesso 18.04.1015). Disponibile presso:

[https://eurlex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=legisum%3A133243.](https://eurlex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=legisum%3A133243)

## FONTI DEL DIRITTO

Consiglio dell'Unione Europea, *Decisione 2010/427/UE del 26 luglio 2010*, Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, L201/30 del 3 agosto 2010

Consiglio dell'Unione Europea, *Decisione 2011/640/PESC del 12 luglio 2011*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 254/1, 30 settembre 2011.

Consiglio dell'Unione europea, *Decisione 2004/803/PESC del 25 novembre 2004 relativa all'avvio dell'operazione militare dell'Unione europea in Bosnia-Erzegovina*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 353, 27 novembre 2004,

Corte di giustizia dell'Unione europea, *H contro Consiglio dell'Unione europea e altri*, causa C-455/14 P, ECLI:EU:C:2016:569, sentenza del 19 luglio 2016,

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Parlamento europeo contro Consiglio dell'Unione europea*, causa C-658/11, ECLI:EU:C:2014:2025, sentenza del 24 giugno 2014

Costituzione della Repubblica Italiana, 4 novembre 1947, Gazzetta Ufficiale n. 290, 29 dicembre 1947

Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO), *Trattato del Nord Atlantico*, 4 aprile 1949.

*Trattato di Amsterdam*, firmato ad Amsterdam il 2 ottobre 1997, entrato in vigore il 1° maggio 1999, Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee C 340, 10 novembre 1997.

*Trattato istitutivo della Comunità europea di difesa*, Parigi, 27 maggio 1952,

*Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, C 326, 26 ottobre 2012*

*Trattato sull'Unione Europea (TUE), Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, C 326, 26 ottobre 2012*