



Corso di laurea in Scienze Politiche

Cattedra di Diritto dell'Unione Europea

Difesa europea e cooperazione multilaterale:
le missioni PSDC e i rapporti con NATO e
Nazioni Unite

Prof. Gianluca Contaldi

RELATORE

Giulia Baroncelli
Matr. 104632

CANDIDATA

ANNO ACCADEMICO: 2024/2025

*“There is no contradiction between playing power politics and promoting our values.
On the contrary, showing that you will not abandon your principles
is a sign of strength¹”*
Joseph Borrell

¹ European External Action Service (EEAS), *Come rilanciare il multilateralismo in un mondo multipolare*, last modified January 23, 2024, https://www.ecas.europa.eu/eeas/come-rilanciare-il-multilateralismo-un-mondo-multipolare_it.

INDICE

INTRODUZIONE

| | |
|-------|---|
| | 5 |
|-------|---|

CAPITOLO PRIMO

L'EVOLUZIONE STORICA DELLA PSDC E DEI RAPPORTI CON NAZIONI UNITE E NATO

| | |
|--|----|
| <i>1.1 Le origini della difesa europea: dalla CED al Trattato di Maastricht</i> | 7 |
| <i>1.2 La nascita della difesa comune: dal Trattato di Amsterdam alla PSDC</i> | 14 |
| <i>1.3 L'Evolutione della PSDC dopo il Trattato di Lisbona e i suoi rapporti con NATO e Nazioni Unite.....</i> | 23 |
| <i>Conclusioni.....</i> | 30 |

CAPITOLO SECONDO

LA BASE GIURIDICA E L'ASSETTO ISTITUZIONALE DELLA PSDC E DEI RAPPORTI CON NAZIONI UNITE E NATO

| | |
|---|----|
| <i>2.1 Il quadro giuridico della PSDC all'interno del TUE e del TFUE</i> | 32 |
| <i>2.2 L'assetto istituzionale della PSDC</i> | 44 |
| <i>2.3 La disciplina dei rapporti con le Nazioni Unite</i> | 52 |
| <i>2.4 La disciplina dei rapporti con la NATO</i> | 60 |
| <i>Conclusioni.....</i> | 67 |

CAPITOLO TERZO
**LA COOPERAZIONE OPERATIVA TRA L'UE, LE
NAZIONI UNITE E LA NATO NELLE MISSIONI PSDC**

| | |
|--|----|
| <i>3.1 L'organizzazione strategica e l'avvio delle missioni PSDC</i> | 70 |
| <i>3.2 Cooperazione operativa UE-Nazioni Unite: il caso studio della crisi in Mali</i> | 75 |
| <i>3.3 Cooperazione operativa UE-NATO: il caso studio della crisi in Bosnia Erzegovina</i> | 84 |
| <i>3.4 Il futuro della cooperazione tra le organizzazioni: criticità ed evoluzioni</i> | 91 |
| <i>3.4.1 I rapporti con le Nazioni Unite</i> | 91 |
| <i>3.4.2 I rapporti con la NATO</i> | 94 |
| <i>Conclusioni</i> | 97 |

CONCLUSIONI FINALI

| | |
|--|----|
| | 99 |
|--|----|

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

| | |
|-------------------------|-----|
| <i>Bibliografia</i> | 102 |
| <i>Sitografia</i> | 109 |
| <i>Fonti di diritto</i> | 110 |

INTRODUZIONE

In un contesto internazionale segnato da tensioni geopolitiche e nuove minacce, l'Unione Europea è chiamata a porsi come attrice globale capace di contribuire alla stabilizzazione internazionale. Il ritorno della guerra in Europa, le nuove minacce ibride e le tensioni in Medio Oriente, infatti, pongono l'Unione di fronte ad un bivio storico: rimanere spettatrice di un ordine internazionale sempre più frammentato o diventare pilastro di stabilità e sicurezza collettiva. Lo scenario internazionale necessita di una nuova potenza in grado di garantire stabilità e sicurezza, offrendo all'Unione il più importante banco di prova su cui si sia mai cimentata.

Nel raggiungimento di questo cruciale traguardo, due sono gli elementi che possono realmente permettere la riuscita di un tanto ambizioso progetto: l'autonomia difensiva europea e l'investimento nella cooperazione multilaterale. L'Unione, infatti, nell'affermarsi come potenza chiave per la stabilizzazione globale, necessita, da una parte di presentarsi come un'attrice forte e credibile agli occhi della comunità internazionale, e dall'altra, di impegnarsi a tessere forti rapporti con organizzazioni internazionali terze.

Assodati questi presupposti, l'obiettivo dell'analisi è comprendere come i rapporti tra l'Unione Europea, la NATO e le Nazioni Unite si siano sviluppati, concretizzandosi in azioni volte al mantenimento della pace. Il fine ultimo sarà quindi quello di spiegare le dinamiche alla base dei rapporti instaurati tra le tre organizzazioni, segnati da forti evoluzioni, e talvolta, anche da grandi limiti. Tramite tale analisi sarà quindi possibile comprendere sia i punti di forza della cooperazione, che le sue problematiche più ampie, permettendo di capire dove apportare modifiche e dove, invece, rafforzare legami. Nel contesto internazionale odierno, segnato da forti cambiamenti e da un'Unione più che mai in evoluzione, infatti, la comprensione della necessità del multilateralismo appare più che mai cruciale.

Al fine di comprendere al meglio le caratteristiche della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC) verrà ripercorsa l'evoluzione storica della difesa europea, analizzandone le dinamiche ed i processi. Tale analisi permetterà di comprendere le peculiarità del progetto difensivo europeo, spiegandone le criticità e descrivendone i principali ostacoli. Ripercorrendo tale sviluppo, sarà poi discusso l'avvicinamento dell'Unione alla NATO e le Nazioni Unite. Verrà infatti esplorato il contesto storico in

cui l'Unione iniziò a porsi come attrice sempre più influente nello scenario globale, mirando poi a comprendere quali condizioni abbiano portato allo sviluppo della cooperazione con organizzazioni terze. Tale analisi si estenderà fino ai tempi più recenti, permettendo di avere una linea temporale chiara che spieghi lo sviluppo dei rapporti tra le organizzazioni nell'ambito della sicurezza internazionale.

L'elaborato si concentrerà poi sulla base giuridica della PSDC, ponendo in forte risalto la sua disciplina e le principali istituzioni coinvolte. Da questa analisi emergeranno i valori fondanti che regolano l'azione esterna e il carattere fortemente intergovernativo di tale ambito di *policy*. Chiariti questi aspetti, sarà invece posta in analisi la disciplina dei rapporti tra le varie organizzazioni, permettendo di comprendere come siano regolamentati sul piano del diritto internazionale.

In ultima analisi, sarà affrontata la prassi operativa con la NATO e le Nazioni Unite, al fine di comprendere l'applicazione degli accordi che ne disciplinano i rapporti. Dopo una prima analisi alla procedura di avvio alle missioni PSDC, verranno infatti esaminati due casi studio per comprendere le dinamiche della cooperazione sul campo. Adottando un approccio più concreto, indirizzato ad analizzare le problematiche incontrate nella prassi, sarà poi possibile definire gli aspetti più critici della cooperazione, evidenziandone al tempo stesso i caratteri positivi.

Infine, tramite le conclusioni, verranno posti degli spunti di riflessione sulle prospettive future della cooperazione con la NATO e con le Nazioni Unite in vista dello sviluppo di una effettiva difesa europea. L'interrogativo principale sarà relativo alle nuove forme di cooperazione, che dovranno porsi l'obiettivo, da un lato di riformare gli aspetti più critici, e dall'altro di implementare quelli meno problematici. Ciò che si ambisce a dimostrare è quindi la necessità di supportare la cooperazione multilaterale, non permettendo che le crisi odierne abbiano la meglio sul multilateralismo, ed accentuandone anzi, la cruciale necessità in tempi così incerti.

L'EVOLUZIONE STORICA DELLA PSDC E DEI RAPPORTI CON NAZIONI UNITE E NATO

1.1 Le origini della difesa europea: dalla CED al Trattato di Maastricht

Nel tortuoso processo di integrazione europea, la Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC) si colloca, sicuramente, tra i progetti più complessi e di difficile attuazione. Dagli albori della cooperazione tra gli Stati europei, iniziata nel 1950 con la Dichiarazione Schuman, infatti, l'integrazione in tema di difesa, è stata al centro di timidi e spesso fallimentari tentativi. Con l'istituzione della Comunità Economica del Carbone e dell'Acciaio (CECA) già nel 1951, venne introdotta una nuova concezione di organizzazione internazionale, la quale, al fine di garantire una cooperazione e un più agevole scambio a livello economico tra Stati, venne per la prima volta investita di poteri sovranazionali². Se da una parte però, la decisione di cedere ad un'organizzazione tali poteri sotto un profilo strettamente economico avvenne in maniera piuttosto agevole,

² Jorge Silva Paulo, "The European Defense Sector and EU Integration," *Connections: The Quarterly Journal* 8, no. 1 (2008): pp.13-14.

nell'ambito della difesa, gli Stati conserveranno gelosamente ancora per molto i loro poteri nazionali.

La consapevolezza della necessità di tale cooperazione però, è da sempre stata chiara ai Paesi europei, i quali già nel 1948, tramite la firma del Trattato di Bruxelles, istituirono l'Unione dell'Europa Occidentale (UEO).³ Questa organizzazione, composta da Belgio, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Regno Unito, istituì, per la prima volta in Europa, una realtà multilaterale di difesa permanente, al fine di contrastare la minaccia sovietica e prevenire la rinascita di un riarmamento tedesco. Per quanto innovativo, però, il ruolo di tale organizzazione, venne ben presto oscurato dall'istituzione della *North Atlantic Treaty Organization* (NATO), la quale, sulla scia dell'iniziativa della UEO, pose la basi per una forma alternativa di cooperazione difensiva.

Dalla sua istituzione, tramite la firma del Trattato di Washington nel 1949, infatti, la NATO si prefissò l'obiettivo di istituire una forma di integrazione di carattere difensivo più estesa di quella proposta dalla UEO.⁴ Il maggior numero degli Stati firmatari, i quali comprendevano anche gli Stati Uniti e il Canada, e a livello europeo la Danimarca, l'Islanda, l'Italia, la Norvegia e il Portogallo, fece da subito intuire la portata del neonato progetto. Nel 1950, al fine di creare una cooperazione difensiva più omogenea, gli Stati firmatari del trattato di Bruxelles decisero che sarebbe stato più opportuno che le attività militari fossero state integrate e condotte congiuntamente all'Alleanza Atlantica. L'UEO quindi, con la nascita della NATO, perde l'opportunità di affermarsi come organizzazione difensiva dal ruolo cardine nel contesto europeo, cedendo appunto il primato all'Alleanza Atlantica.⁵

Tale integrazione però non mise a tacere del tutto la volontà dei Paesi europei di cooperare da un punto di vista difensivo. Nel settembre 1950, infatti, René Pleven, primo ministro francese, introdusse un nuovo progetto, denominato Comunità Europea di Difesa (CED), questa volta non solo voluto dalle potenze europee, ma fortemente supportato dagli Stati Uniti. Questi ultimi, infatti, preoccupati per le crescenti tensioni internazionali, principalmente legate alla guerra in Korea e alla minaccia sovietica, ambivano ad un

³ Alyson J.K. Bailes e Graham Messervy-Whiting, "WEU as 'the' European Defence Institution, 1948–1991," in *Death of an Institution: The End for Western European Union, a Future for European Defence?*, (Bruxelles: Egmont Institute, 2011), p.9, <https://www.jstor.org/stable/resrep06710.5>

⁴ Ivi, p.10

⁵ Ibidem

rafforzamento difensivo e militare dell'Europa, ormai fedele alleata. L'ambizioso obiettivo, questa volta, era quindi di costituire una cooperazione militare europea che includesse tutte le forze dell'Europa occidentale, compresa la Germania.⁶

Il Trattato istitutivo della CED, firmato nel 1952, si presentava da subito come un progetto estremamente ambizioso, ponendosi come obiettivo la costituzione di un esercito europeo da 40 divisioni, composto da circa 13.000 soldati. Sotto il profilo istituzionale era poi il Consiglio dei ministri, organo dal forte carattere intergovernativo, a detenere la potestà decisionale, tramite il criterio dell'unanimità.⁷ Il progetto però, non tardò a far emergere i primi problemi. La Francia, infatti, sempre più intimidita dall'armamento tedesco, temeva di perder il controllo sulla Germania, dalla quale si sentiva fortemente minacciata. Gli Stati Uniti, inoltre, facendo affidamento sul nuovo progetto europeo, si dimostravano sempre più propensi a pianificare un ritiro delle loro forze in Europa, creando un vero e proprio dilemma della sicurezza per la Francia. A questa rilevante problematica, si aggiungeva il carattere sovranazionale dell'organizzazione, che, implicando una cessione dei poteri nazionali, amplificava ulteriormente le paure dei francesi, i quali percepivano un'assoluta impotenza di fronte alla minaccia tedesca.⁸ Questi fattori, quindi, portarono alla mancata ratifica da parte della Francia del Trattato istitutivo della CED nel 1954, vanificando gli sforzi per il raggiungimento di una più marcata integrazione e facendo acquisire consapevolezza del complesso processo che attendeva l'Europa.⁹

Questo fallimentare tentativo però, non scoraggiò del tutto gli Stati europei, i quali seppur restii a cedere i loro poteri, restavano convinti della necessità di un'Europa unita anche dal punto di vista difensivo. Un approccio alternativo rispetto a quello del progetto CED venne, dunque, attuato tramite la decisione di tornare sui passi dell'Unione dell'Europa Occidentale, a cui vennero integrate anche Germania dell'Ovest e Italia

⁶ Robert McGeehan, "European Defence Cooperation: A Political Perspective," *The World Today* 41, no. 6 (1985): p.116

<https://www.jstor.org/stable/40395741>

⁷ Michele Vellano e Alberto Miglio, *Sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea*, Milano: Wolters Kluwer, (2022): pp.14-15

⁸ Robert McGeehan, "European Defence Cooperation: A Political Perspective," *The World Today* 41, no. 6 (1985): p.117

⁹ Michele Vellano e Alberto Miglio, *Sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea*, Milano: Wolters Kluwer, (2022): p.14

tramite la firma di un nuovo Trattato nel 1954.¹⁰ A questa modifica venne aggiunta, all'articolo V, una clausola di mutua difesa più esplicita del Trattato precedente, sottolineando i suoi legami e i valori condivisi da una parte con la NATO, riprendendo l'articolo 5 della Carta Atlantica, e dall'altra con le Nazioni Unite.¹¹ Questa organizzazione internazionale, frutto delle crescenti preoccupazioni per l'ascesa sovietica, rappresentava un timido tentativo di cooperazione difensiva. Il suo carattere privo di implicazioni sovranazionali, se da un lato appariva come una soluzione meno invadente agli occhi dei Paesi europei, dall'altro però, rappresentava un grande passo indietro rispetto all'ambizioso progetto della CED¹².

Negli anni Settanta, il complesso panorama geopolitico, segnato dall'inasprimento del conflitto arabo-palestinese e delle forti tensioni tra Stati Uniti e URSS, aveva reso chiara la necessità di una maggiore omogeneità nell'approccio a tali crisi. La questione emerse come centrale nel dibattito della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione di Helsinki del 1975, nella quale per la prima volta l'Europa emerse unita, adottando un documento, che seppur vago accendeva uno spiraglio di speranza per la costruzione di compromessi futuri.¹³ Durante gli anni Settanta, tramite il processo di integrazione economica, l'Unione si stava affermando come una potenza sempre più rilevante sul piano internazionale. All'affermazione da un punto di vista economico, però, continuava a non corrispondere un approccio omogeneo nei confronti delle crisi interazionali, sottolineando la forte frammentazione politica dell'Europa.

L'adozione dell'Atto Unico Europeo nel 1986, sotto questo aspetto, risulta un passaggio di grande rilevanza, ponendosi come punto di svolta. Seppur finalizzato ad abbattere le barriere commerciali interne e a prefissare l'obiettivo di costituire un vero e proprio mercato unico entro il 1992, dando quindi una spinta ulteriore nell'ambito dell'integrazione economica, non si limitò solo ad introdurre novità sotto questo punto di vista. In ambito di politica estera quest'ultimo infatti, affiancava all'integrazione economica, un obbligo per gli Stati europei di discutere preventivamente e poi attuare una

¹⁰ Robert McGeehan, "European Defence Cooperation: A Political Perspective," *The World Today* 41, no. 6 (1985): p.117

¹¹ Natalino Ronzitti, *Diritto internazionale* (Torino: Giappichelli, 2023). pp.485-487.

¹² Michele Vellano e Alberto Miglio, *Sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea*, Milano: Wolters Kluwer, (2022): p.14

¹³ Jorge Silva Paulo, "The European Defense Sector and EU Integration," *Connections: The Quarterly Journal* 8, no. 1 (2008): p.17

politica estera omogenea.¹⁴ Con l'Atto Unico Europeo inoltre, l'articolo 223, il quale esonerava il mercato della difesa dall'integrazione, fu sottoposto a forti pressioni, le quali pur non avendo implicazioni concrete sottolinearono ancora una volta la necessità di ridiscutere il tema della difesa comune.¹⁵ Tramite la riapertura del dibattito sul tema dell'integrazione dell'Atto Unico Europeo, si giunse poi, negli anni 90, ad una svolta storica per l'Europa.

Il crollo del muro di Berlino, la conseguente fine della Guerra Fredda e la riunificazione della Germania, infatti, avevano instaurato uno scenario inedito in Europa, che appariva profondamente mutata. In risposta agli importanti cambiamenti, si sentì quindi la necessità di adattarsi al nuovo volto dell'Europa, tramite provvedimenti che questa volta sarebbero risultati concretamente incisivi. Con il Trattato di Maastricht e l'istituzione del TUE, infatti, venne istituita l'Unione Europea, rappresentando un grande passo per la cooperazione politica tra gli Stati europei. Con l'obiettivo di unire la cosiddetta *high politics* alla *low politics*, venne introdotta una nuova struttura a tre pilastri, uno dei quali dedicato alla "Politica Estera e di Sicurezza Comune" (PESC). Quest'ultima, venendo definita come *comune* piuttosto che *unica*, non si poneva come sostituta alle politiche estere e di sicurezza nazionali, ma piuttosto come punto di riferimento per i diversi Stati.¹⁶ Rappresentava, però, un'importante novità il fatto che la PESC estendesse il campo della cooperazione a tutti gli ambiti della politica estera e della sicurezza comune, superando la limitazione posta dall'articolo 30 dell'Atto Unico Europeo, il quale faceva riferimento solo ad aspetti politici ed economici.¹⁷ La PESC si realizzava, quindi, tramite l'adozione di posizioni comuni e di una stretta cooperazione, prefiggendosi di perseguire quattro ambiziosi obiettivi quali: (i) la difesa dei valori comuni, (ii) il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, (iii) la promozione della cooperazione internazionale, (iv) il consolidamento e lo sviluppo della democrazia e dello Stato di diritto nel rispetto dei diritti umani e delle libertà

¹⁴ Michele Vellano e Alberto Miglio, *Sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea*, Milano: Wolters Kluwer, (2022): p.15

¹⁵ Jorge Silva Paulo, "The European Defense Sector and EU Integration," *Connections: The Quarterly Journal* 8, no. 1 (2008): p.18

¹⁶ Umberto Morelli, "L'Europa e la pace: Il ruolo dell'Unione Europea dopo il Trattato di Maastricht," *Il Politico* 60, no. 4 (1995): pp.605-607. <https://www.jstor.org/stable/43101601>

¹⁷ Ivi p.608

fondamentali.¹⁸ Ciò che però ancora una volta sottolineava la posizione degli Stati verso una cooperazione con implicazioni sulla loro sovranità, era il collocamento di quest'ultima al di fuori del sistema comunitario, portandola ad essere gestita tramite un approccio intergovernativo. Al fine di tutelare la sovranità nazionale degli Stati, il Consiglio Europeo, proprio per la sua natura fortemente intergovernativa, venne designato come istituzione di riferimento. In sede a quest'ultimo venivano definiti i principi e gli ordinamenti generali della PESC, rigorosamente adottati all'unanimità¹⁹. Questo assetto istituzionale, però, lasciava molto a desiderare per il mancato coinvolgimento del Parlamento Europeo, andando a creare un vero e proprio problema di *deficit* democratico.²⁰ Le altre istituzioni erano invece maggiormente coinvolte, seppur avendo un ruolo marginale rispetto a quello del Consiglio Europeo. La Commissione aveva a tal riguardo potere di proposta, condiviso con gli Stati, mentre il Consiglio si occupava di decidere all'unanimità, sulla base degli ordinamenti del Consiglio dell'Unione. Per quanto riguardava il controllo giurisdizionale della Corte di Giustizia, gli Stati impedirono a quest'ultima di poter intervenire in ambito PESC, sottolineando la loro forte opposizione a vincoli eccessivi.²¹ Gli obblighi della PESC risultano più stringenti di quelli dell'Atto Unico Europeo, seppur, come sottolineato, mantenendo un carattere politico piuttosto che giuridico.²²

Se da una parte il Trattato di Maastricht porta a grandi sviluppi per la cooperazione politica tra gli Stati, creando anche una maggiore omogeneità nella gestione delle crisi tramite l'istituzione della PESC, dall'altra, però, per ottenere degli sviluppi davvero incisivi nell'ambito della difesa, sarà necessario attendere ancora. Nonostante il panorama geopolitico instabile dell'epoca, caratterizzato da eventi come la crisi del Golfo o quella iugoslava, e la conseguente evidenza di una mancata capacità d'azione dell'Europa, i paesi europei non riuscirono con Maastricht ad affermarsi come una potenza militare unitaria.

¹⁸ Giorgio Grimaldi, "La politica europea di sicurezza e di difesa comune. Attualità, progetti e proposte," *Il Politico* 66, no. 3 (2001): p.441 <https://www.jstor.org/stable/43101978>

¹⁹ *Ibidem*

²⁰ *Ivi* p.440

²¹ *Ivi* p.442

²² Umberto Morelli, "L'Europa e la pace: Il ruolo dell'Unione Europea dopo il Trattato di Maastricht," *Il Politico* 60, no. 4 (1995): pp.599–626

Con Maastricht piuttosto vengono ribadite e rafforzate le *partnership* con organizzazioni di carattere difensivo, al fine di sopperire alla mancata cooperazione difensiva propriamente europea. Veniva infatti affermato nel Trattato che, al fine di mantenere la pace e rafforzare la sicurezza internazionale, l'Unione si sarebbe avvalsa dell'UEO, unico organismo prettamente europeo competente in materia di difesa, la quale quindi ne restava estranea. Questa organizzazione visse un periodo di forte sviluppo nel 1992, quando il consiglio ministeriale dell'UEO espresse la volontà degli Stati membri di mettere a disposizione della NATO e dell'Unione Europea, le unità militari provenienti dalla loro schiera di forze armate convenzionali, istituendo le Missioni Petersberg.²³ Tali operazioni erano missioni di *peacekeeping*, di carattere sia umanitario che di evacuazione, composte da unità combattenti per la gestione della pace.²⁴ L'Unione, quindi, istituì una stretta cooperazione con l'UEO, nonostante venisse ribadita la sua posizione subalterna rispetto alla NATO, che restava l'organizzazione di carattere difensivo a cui l'Unione faceva principalmente riferimento.²⁵ Per quanto nel concreto la neonata Unione fosse estranea ad una cooperazione di carattere difensivo, nel Trattato venne però volutamente fatto un vago riferimento alla costituzione di una difesa comune, senza però specificarne né le modalità né tantomeno le tempistiche, sottolineando ancora una volta la centralità del tema.

Con l'istituzione della PESC, quindi, l'Unione entra in una nuova fase, quella del c.d. "regionalismo di terza generazione", permettendo una vera e propria integrazione delle politiche estere.²⁶ Questa grande novità fa acquisire all'Unione una maggiore rilevanza a livello internazionale e a tal proposito, nel 1992, in seno alle Nazioni Unite, venne presentato il documento *Agenda for Peace* dall'allora Segretario Generale Boutros

²³ Unione Europea, "Missioni di Petersberg - EUR-Lex," https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:petersberg_tasks

²⁴ Treccani, "Petersberg, Dichiarazione Di," *Dizionario di Economia e Finanza*

[https://www.treccani.it/enciclopedia/dichiarazione-di-petersberg_\(Dizionario-di-Economia-e-Finanza\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/dichiarazione-di-petersberg_(Dizionario-di-Economia-e-Finanza)/)

²⁵ Umberto Morelli, "L'Europa e la pace: Il ruolo dell'Unione Europea dopo il Trattato di Maastricht," *Il Politico* 60, no. 4 (1995): pp.599–626

²⁶ Raffaello Matarazzo e Federico Niglia, "L'Unione Europea alle Nazioni Unite e il contributo dell'Italia," in *Rapporti tra Unione Europea e organizzazioni internazionali*, a cura di Eva Pfösl (Roma: Editrice Apes, 2009),pp.47-48

https://books.google.it/books?hl=it&lr=&id=GaVPDQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA47&dq=Matarazzo,+Raffaello+e+Niglia,+Federico+%E2%80%99CL%E2%80%99unione+europea+alle+nazioni+unite+e+il+contributo+dell%E2%80%99Italia+%E2%80%99D+&ots=BKE2D_mrfQ&sig=pX_Um2xy25vJR5pGpSntP8QPOUQ&redir_esc=y#v=onepage&q=Matarazzo%20Raffaello%20e%20Niglia%20Federico%20%E2%80%99CL%E2%80%99unione%20europea%20alle%20nazioni%20unite%20e%20il%20contributo%20dell%E2%80%99Italia+%E2%80%99D&f=false

Boutros-Ghali, il quale sottolineava l'importanza della *partnership* con organizzazioni regionali per la difesa della sicurezza internazionale.²⁷ L'Unione quindi entra con l'istituzione della PESC in una nuova fase, che le permetterà di acquisire sempre maggiore rilevanza sul piano internazionale.

1.2 La nascita della difesa comune: dal Trattato di Amsterdam alla PSDC

Nel 1997, con la firma del Trattato di Amsterdam, la disciplina della PESC venne ulteriormente ampliata, seppur dimostrandosi ancora incompleta e non sufficientemente incisiva. Con la modifica dell'articolo 17 del TUE, si ribadiva in maniera più concertata la volontà di attuare una politica di difesa comune, la quale si sarebbe realizzata in base alla volontà del Consiglio Europeo. Tale articolo tramite la menzione della necessaria cooperazione con l'UEO e il passaggio delle Missioni Petersberg nella sfera di competenze UE poi, sottolineava l'importanza della *partnership* con l'organizzazione, la quale avrebbe permesso all'Unione di attuare politiche difensive.²⁸

A tal fine venne introdotta la cooperazione rafforzata che, promuovendo il concetto di "Europa a più velocità" introdotto con Maastricht, permetteva di instaurare strette collaborazioni, bilaterali o multilaterali, tra Stati membri all'interno dell'UEO o della NATO. Tra i numerosi cambiamenti poi, la riforma del Trattato di Maastricht apportava un'importante novità nell'ambito della gestione della PESC. Tramite il Trattato di Amsterdam, veniva, infatti, introdotta la nuova figura dell'Alto Rappresentante, assimilabile ad una sorta di Ministro degli Affari Estri, permettendo un'importante evoluzione in termini istituzionali per l'unificazione politica dell'Unione.²⁹ Quest'ultimo, ricopriva il ruolo di segretario generale del Consiglio, organo incaricato di decidere in merito alle questioni PESC, e veniva coadiuvato nella sua azione da una "cellula di programmazione politica e di tempestivo allarme", costituita da membri del Segretariato generale, della Commissione e dell'UEO.³⁰

²⁷ Ibidem

²⁸ Giorgio Grimaldi, "La politica europea di sicurezza e di difesa comune. Attualità, progetti e proposte," *Il Politico* 66, no. 3 (2001): pp.443-444

²⁹ Jorge Silva Paulo, "The European Defense Sector and EU Integration," *Connections: The Quarterly Journal* 8, no. 1 (2008): pp. 20-21

³⁰ Giorgio Grimaldi, "La politica europea di sicurezza e di difesa comune. Attualità, progetti e proposte," *Il Politico* 66, no. 3 (2001): p.445

Con il Trattato di Amsterdam il Parlamento assumeva, infine, una funzione consultiva. Pur restando escluso dal ruolo decisionale, venendo investito del potere di presentare osservazioni e formulare raccomandazioni al Consiglio, veniva, in parte ridotta, la problematica del *deficit* democratico presentatasi con il Trattato di Maastricht.³¹ Il Trattato di Amsterdam, quindi, poneva le basi per una più stretta cooperazione in ambito PESC tra il Consiglio, la Commissione Europea, e l'UEO, andando al tempo stesso a permettere una collaborazione maggiore tra gli Stati, i quali, tramite la cooperazione rafforzata, definivano strategie comuni e accordi militari.³²

Seppur con la revisione del TUE la cooperazione difensiva era stata soggetta ad importanti sviluppi, solo gli anni successivi al Trattato di Amsterdam si dimostreranno realmente incisivi per l'istituzione del tanto ambito progetto difensivo. La forte instabilità del panorama geopolitico del tempo contribuì notevolmente allo sviluppo dell'integrazione difensiva europea, sottolineando l'inadeguatezza dell'Europa nell'interfacciarsi con crisi internazionali e l'urgenza di sviluppare una difesa indipendente.

Con il Meeting Ministeriale NATO di Berlino nel 1996, gli Stati Uniti avevano permesso all'Unione Europea di prendere in prestito gli assetti necessari per gli interventi, costituendo, inoltre, delle unità europee all'interno della NATO, le cosiddette *European combined joint task forces* (CJTfS).³³ Tutto ciò però implicava che ogni politica di sicurezza europea sarebbe stata sottoposta al vaglio nel North Atlantic Council della NATO, consegnandogli il potere di decidere in quali missioni le potenze europee avrebbero potuto cimentarsi e rendendo, quindi, evidente la necessaria acquisizione di maggiore indipendenza. La crisi in Bosnia-Erzegovina (1992-1995) e la guerra in Kosovo (1999), si presentarono come un importante banco di prova per gli Stati europei, i quali però si dimostrarono fomite impreparati, rendendo inevitabile il confronto con grandi potenze come quella Statunitense, che si affermò, invece, come attrice cardine nelle missioni di *peacekeeping* nel "vecchio continente". Tramite la NATO, infatti, gli Stati Uniti di Bill Clinton si cimentarono in missioni volte alla risoluzione del conflitto, facendo pesare sempre più agli europei la mancanza di un apparato difensivo e l'incapacità di agire concretamente in contesti di crisi internazionali. La nuova

³¹ Ivi pp.443-447

³² Ibidem

³³ Ivi pp.448-450

responsabilità dell'Unione, ribadita anche nel Trattato di Amsterdam, tramite l'istituzione di una forte *partnership* con l'UEO, tardò quindi a vedersi effettivamente concretizzata. Se da una parte, infatti, l'Unione era stata investita di nuovi poteri, senza però riuscire a gestirne la potenzialità in modo ottimale, dall'altra gli Stati Uniti, vedevano venir meno il valore aggiunto della NATO, e quindi del supporto europeo, che nel contesto della guerra in Kosovo li aveva portati a svolgere una guerra per procura.³⁴ Questa instabile situazione, seppur in maniera differente, era percepita come problematica da entrambe le parti, risultando quindi fondamentale per porre le basi per una cooperazione ed un rafforzamento reciproco, al fine di giungere ad un'azione congiunta più efficace.

A tal fine, i contatti tra le due organizzazioni divennero sempre più regolari ed intensi, fino ad essere istituzionalizzati il 24 gennaio 2001 con un accordo assunto tramite uno scambio di missive tra il Segretario generale NATO George Robertson e Anna Lindh, presidente di turno del Consiglio dell'UE. Questo prevedeva l'organizzazione di incontri tra le due istituzioni almeno tre volte all'anno a livello di ambasciatori e almeno una a livello ministeriale³⁵. Il sempre più stretto rapporto tra le due organizzazioni permise poi di stipulare nel 2003 gli *Accordi Berlin Plus*. Grazie a questi ultimi, fu concesso all'Unione di avvalersi delle capacità di pianificazione e di comando della NATO, al fine di realizzare missioni per la gestione della crisi. Il processo di stipulazione di tale accordo, date le importanti implicazioni, risultò lungo e complesso, con trattative iniziate già nel 1999, quando al centro del dibattito era stato posto il cosiddetto *right of first refusal*, ovvero la discrezione della NATO di intervenire in un'operazione, prima di concedere all'Unione di attuare interventi militari attraverso i mezzi dell'Alleanza Atlantica.³⁶

La questione, insieme al complesso clima geopolitico del tempo, aveva reso sempre più chiaro agli Stati europei che la dipendenza dagli Stati Uniti doveva giungere al termine. Se da una parte in questo periodo quindi si gettarono le basi per una cooperazione più rafforzata con la NATO, dall'altra si comprese la necessità di costruire una *partnership* di tipo paritario e non gerarchico. La conferenza di Saint Malo del 1999,

³⁴ Maria Elena Cavallaro, Giordano Filippo Maria, "DIZIONARIO STORICO DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA." *Rubbettino Editore* (2018) pp.6-10
https://books.google.it/books?id=JRNfDwAAQBAJ&printsec=copyright&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false

³⁵ *ivi* pp.10-12

³⁶ Maria Elena Cavallaro, Giordano Filippo Maria, "DIZIONARIO STORICO DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA." *Rubbettino Editore* (2018) pp. 10-12

a tal proposito, si pone come evento fondamentale per il raggiungimento dell'indipendenza Europa da un punto di vista militare. A distinguersi per il contributo offerto, furono due paesi in particolare: da una parte la Francia di Jaques Chirac e dall'altra, il Regno Unito di Tony Blair. Questo aspetto risulta sorprendente se si pensa che i due Paesi, storicamente, avevano assunto posizioni molto contrastanti in merito allo sviluppo di una difesa comune e ai rapporti con la NATO. Da una parte, infatti, la Francia sosteneva la necessità di discostarsi dal comando statunitense, mentre dall'altra, il Regno Unito era da sempre stato convinto della necessità di una stretta cooperazione con l'Alleanza Atlantica. La figura di Tony Blair, al fine di trovare un punto di incontro, si rivelò fondamentale in questo contesto, portando il Regno Unito ad assumere una posizione più moderata nei confronti del forte attaccamento agli americani, dimostrandosi propenso all'affermazione di una nuova Europa, a patto che i rapporti con l'Alleanza Atlantica non venissero messi da parte. Con il vertice di Saint Malo quindi emerge, all'interno dell'Unione, un'idea di difesa in grado, da una parte, di agire senza il supporto della NATO, nel caso in cui questa non avesse intenzione di intervenire, e, dall'altra di conservare il forte legame con l'Alleanza Atlantica, che doveva porsi però come alleata e non più come guida.³⁷

I concreti sviluppi che seguirono questo importante evento ne sottolineano indubbiamente la rilevanza, enfatizzando la volontà delle potenze europee di giungere ad un punto di svolta nell'affermazione di un contributo al mantenimento della pace a livello globale. Nello stesso anno, infatti, con il Consiglio Europeo di Colonia, vennero finalmente definiti gli ordinamenti che permisero di dare luce a Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD).³⁸ Durante tale occasione, ci si occupò di disciplinare i rapporti con l'UEO, prevedendone un'integrazione all'interno dell'Unione Europea a livello di cellule di funzionamento, che avrebbero permesso di assumere concretamente le sue nuove responsabilità nell'ambito delle missioni Petersburg.³⁹

Sempre nel 1999, in occasione del Consiglio Europeo di Helsinki, venne data maggiore concretezza al progetto difensivo, tramite l'affermazione della volontà dell'UE

³⁷ Peter, Ricketts, "The EU and Defence," *The RUSI Journal* 162, no. 3(May 4, 2017): pp.30-38. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03071847.2017.1352375>

³⁸ Maria Elena Cavallaro, Giordano Filippo Maria "DIZIONARIO STORICO DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA." *Rubbettino Editore* (2018) pp.10-12

³⁹ Dehousse, Franklin e Benoit Galer "De Saint-Malo à Feira: Les Enjeux de la renaissance du projet de défense européenne (1999), pp.89-91 <https://www.jstor.org/stable/44838123>

di prendere decisioni autonome e, laddove la NATO non si fosse impegnata, cimentarsi in missioni militari UE indipendenti. Al fine di rendere concretizzabile questo progetto, venne definita la *Helsinki Forces Headline Goal*, segnando la prima adozione di una strategia di sicurezza europea.⁴⁰ Questo progetto si prefissava l'obiettivo di istituire un apparato militare europeo chiamato *Eurodefence* entro il 2003, schierando un corpo stimato tra i 50 e i 60 mila uomini, in grado di prestare servizio per le Missioni Petersburg.⁴¹ L'istituzione della PESD pose però un ulteriore punto caldo nelle trattative per gli Accordi *Berlin Plus*. Il tema della non discriminazione, ovvero l'esigenza di assicurare il coinvolgimento dei membri NATO, non membri UE, nei processi decisionali PESD, creava infatti un'ulteriore complicazione.⁴² Il compromesso riguardo tale tematica, raggiunto nel 2000, in seno al Consiglio europeo di Santa Maria de Feira, prevedeva l'istituzione di meeting speciali dei 15 Stati membri UE con i 6 non membri UE della NATO. Raggiunto il compromesso, venne emanata la dichiarazione congiunta UE-NATO sulla PESD del 16 dicembre del 2002, che annunciò l'istituzione di una *partnership* strategica, basata sulla cooperazione e al tempo stesso sull'adeguato riconoscimento dell'autonomia decisionale e degli interessi delle due parti.⁴³

Gli accordi di Berlino Plus quindi, a seguito delle importanti evoluzioni in ambito difensivo all'interno dell'Unione, si posero come soluzione alla plausibile sovrapposizione che sarebbe derivata dalla creazione della PESD. Tramite questi accordi, infatti, si prevenivano le possibili interferenze nell'azione delle due parti e, piuttosto che mirare ad uno sviluppo totalmente indipendente della difesa europea, se ne sfruttava la creazione e la potenzialità, istituendo una *partnership* forte e duratura. Instaurata una forte cooperazione con la NATO quindi, nel 2003 la PESD divenne ufficialmente operativa grazie al lancio delle sue due prime missioni militari: l'operazione Concordia, in Macedonia, e l'operazione Artemis, in Congo.⁴⁴ Se da una parte tramite queste operazioni l'Unione si affermò come attore internazionale coinvolto in azioni di *peacekeeping*,

⁴⁰Maria Elena Cavallaro, Giordano Filippo Maria, "DIZIONARIO STORICO DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA." *Rubbettino Editore* (2018), pp.10-12

⁴¹ Bernardini, Andrea e Iagulli, Margherita, "Lo sviluppo della difesa europea: istituzioni politiche, regolazione del mercato e integrazione industriale," *Moneta e Credito* (marzo 2024), p.59 https://rosa.uniroma1.it/rosa04/moneta_e_credito/article/view/18516/17156

⁴² Maria Elena Cavallaro, Giordano Filippo Maria, "DIZIONARIO STORICO DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA," *Rubbettino Editore* (2018), pp.10-12

⁴³ *Ibidem*

⁴⁴ Bernardini, Andrea e Iagulli, Margherita, "Lo sviluppo della difesa europea: istituzioni politiche, regolazione del mercato e integrazione industriale," *Moneta e Credito* (marzo 2024), p.59

l'obiettivo di creare una forza europea entro il 2003 si rivelò fallimentare. In alternativa l'Unione investì negli *EU battlegroups*, progetto numericamente meno ambizioso e composto da unità militari costituite da 1.500 unità, finalizzate a prestare risposte immediate alle crisi internazionali e conflitti emergenti.⁴⁵

I rilevanti sviluppi degli anni precedenti al 2003, portando all'istituzione di una cooperazione difensiva dell'Unione, avevano sottolineato, però, la necessità di istituire una maggiore coerenza strategica tra i diversi Stati. Ispirandosi quindi ai concetti strategici della NATO, venne avviato il processo di redazione della *European Security Strategy*, la quale venne approvata dal Consiglio europeo di dicembre 2003, anno che aveva sottolineato la necessità di tale armonizzazione a causa delle divergenze tra i paesi europei in merito alla questione irachena.⁴⁶ L'operazione *Iraqi Freedom*, che portò al rovesciamento del regime di Saddam Hussein, infatti, aveva visto l'attiva partecipazione di Stati come il Regno Unito e la Polonia, ma un totale distacco da parte di Francia e Germania, al fianco della Russia nella stigmatizzazione del comportamento statunitense in tale contesto. Questa forte divisione palesò la necessità di una nuova strategia comune condivisa, che prevedeva come concetto cardine il cosiddetto multilateralismo efficace. Delineando gli obiettivi strategici dell'UE, venivano descritte le principali minacce del contesto geopolitico del tempo, parlando di terrorismo, proliferazione delle armi di distruzione di massa e conflitti regionali, ed evidenziando come l'Unione si sarebbe posta come attrice globale per la risoluzione di tali problemi. Nella terza parte della strategia venivano definiti i mezzi di cui l'Unione si sarebbe dotata per il raggiungimento dei suoi obiettivi, non perdendo occasione per enfatizzare l'importanza della collaborazione con le istituzioni multilaterali, tra le quali emergevano *in primis* le Nazioni Unite.⁴⁷

Tramite gli accordi *Berlin Plus*, infatti, l'Unione acquisisce una parziale indipendenza da un punto di vista difensivo, rendendo sempre più evidente la necessità di sviluppare una *partnership* più stretta con l'ONU, ente chiave a livello globale per il mantenimento della pace. Tale organizzazione, infatti, ai sensi dell'articolo 42 della Carta delle Nazioni Unite, avvalendosi della possibilità di effettuare interventi per il mantenimento della pace, sia tramite forze di carattere aereo, che navale e che terrestri,

⁴⁵ Ibidem

⁴⁶ EMANUELE FARRUGGIA, "Le Strategie Di Sicurezza Dell'UE. Dall'UO Alla Bussola Strategica," *Rivista Di Studi Politici Internazionali* 90, no. 3 (359) (2023): pp.398-399

⁴⁷ Ivi pp.400-402

rappresentava un pilastro per la sicurezza internazionale.⁴⁸ Nel 2003 l'istituzione della *European Union Police Mission* (EUPM), prima missione civile nell'ambito della PESD, ha segnato un passaggio significativo nell'avvicinamento delle due organizzazioni. Ponendosi in sostituzione della *International Police Task Force* (IPTF), precedentemente avviata dall'ONU in Bosnia-Erzegovina, in attuazione del *General framework Agreement for Peace in Bosnia Herzegovina* del 1995, ha, infatti, rappresentato un primo avvicinamento sul campo, permettendo di sviluppare una prassi significativa. Questa missione civile di polizia, ricevendo il *favor* del Consiglio di sicurezza dell'ONU, ha quindi posto le basi per una solida *partnership* tra le due organizzazioni.⁴⁹

Nello stesso anno, infatti, nel contesto di un'Unione sempre più concretamente coinvolta in missioni finalizzate al mantenimento della pace, venne rilasciato a New York il *Joint Statement on UN-EU cooperation in crisis management*. In tale dichiarazione venivano definite le modalità attuative che disciplinavano l'azione congiunta tra le due organizzazioni, rimarcando il ruolo centrale delle Nazioni Unite per la pace e la sicurezza internazionale e l'adesione dell'Unione agli obiettivi ONU. Veniva quindi definito un meccanismo consultivo comune, tramite cui sarebbero state decise modalità e mezzi, al fine di migliorare la coordinazione degli interventi. Tale dichiarazione è stata poi ulteriormente ampliata dalle due organizzazioni nel 2007 a Bruxelles, con il redatto *Joint Statement on UN-EU cooperation in Crisis Management*. Questa aggiornata versione si proponeva di confermare quanto già affermato nel 2003, andando ad introdurre alcune novità quali il rafforzamento del coordinamento *in loco* e del dialogo tra le due istituzioni, al fine di migliorare la cooperazione in ambito civile. Veniva inoltre introdotto un riferimento espresso al multilateralismo effettivo come strumento della *governance* globale. Rispetto alla precedente versione, la dichiarazione evidenziava molto l'importanza della cooperazione sotto un punto di vista materiale, prevedendo una forte cooperazione nell'ambito delle operazioni di *multidimensional peacekeeping*, riguardante temi come la salvaguardia dello Stato di diritto.⁵⁰

⁴⁸ Nazioni Unite, *Statuto delle Nazioni Unite*, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, <https://www.mim.gov.it/documents/20182/4394634/1.%20Statuto-onu.pdf>

⁴⁹ Luca Paladini "Sulla Cooperazione Tra l'UE e l'ONU Nella Gestione Della Crisi Internazionali", *Www.Dpceonline.It*, April 16, 2021, pp.245-247
<https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1245>

⁵⁰ Ivi pp.247-250

Questi rilevanti sviluppi, che posero l'Unione in una posizione sempre più centrale nel contesto della cooperazione per la sicurezza globale, portarono, tramite il Trattato di Lisbona, ad un potenziamento del settore difensivo. Con la firma di tale Trattato nel 2009, viene, infatti, istituita la Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC), ponendosi in sostituzione della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD).⁵¹ Contrariamente al regime precedente, nel quale le disposizioni in materia di sicurezza erano inserite nel quadro normativo della PESC, con il Trattato di Lisbona, alla PESD viene dedicata il Capo 2 del titolo V TUE, acquisendo quindi maggiore rilevanza.⁵² Questo cambiamento risulta particolarmente simbolico se analizzato congiuntamente all' articolo 42 TUE, il quale, già con Maastricht, poneva la Politica Estera e di Sicurezza Comune in prospettiva di una futura politica difensiva comune a tutti gli Stati.⁵³ Sempre riguardo al medesimo articolo, sicuramente rilevante risulta l'introduzione della clausola di difesa comune, descritta al paragrafo 7. Questa novità prevedeva che, nel caso in cui uno Stato subisse un attacco militare sul proprio territorio, gli altri Stati membri sarebbero stati "tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso"⁵⁴, presupponendo quindi un supporto di carattere militare. Il Trattato di Lisbona si è occupato di formalizzare l'assetto già esistente che si era sviluppato fino ad allora al di fuori dei trattati, un esempio del quale è l'*European Defence Agency* (EDA), creata nel 2004 e finalizzata a supportare sia Stati membri che il Consiglio nell'attuazione di progetti collaborativi di sviluppo delle capacità di difesa.⁵⁵

Con il Trattato di Lisbona, inoltre, viene istituita la figura del Presidente del Consiglio Europeo, estremamente rilevante per la rappresentanza all'estero di Capi di stato e di governo, sottolineando l'affermazione dell'Unione come attore nello scenario

⁵¹ Consiglio dell'Unione Europea, "Missioni e operazioni civili e militari," *Consilium*, <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/csdp-missions-operations/>

⁵² Luca Paladini, "La Cooperazione Strutturata Permanente dell'Unione Europea: Disciplina, Prassi E Ruolo nell'integrazione in Materia Di Difesa Comune: The Permanent Structured Cooperation: Rules, Practice and Role in the European Defence Cooperation", *DPCE Online* 40 (3), 2019, p.1907 <https://doi.org/10.57660/dpceonline.2019.783>.

⁵³ Bruno Angelet, Vrailas Ioannis, "European Defence in the Lisbon Treaty," *European Defence in the Wake of the Lisbon Treaty*, Egmont Institute, 2008, p.18 <http://www.jstor.org/stable/resrep06673.5>

⁵⁴ *Trattato sull'Unione Europea* TUE, art.42 par.7, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, C326, 26 ottobre 2012, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF

⁵⁵ Giovanna M. Finizio, "L'Unione Europea nel XXI secolo: crisi e prospettive di rilancio," in *L'Unione Europea nel XXI secolo: crisi e prospettive di rilancio*, a cura di Giampiero Giacomello e Giovanna M. Finizio, numero speciale di *De Europa, European and Global Studies Journal*, 2023, p.9 <http://hdl.handle.net/2318/1999851>

globale.⁵⁶ Un'altra rilevante novità è rappresentata poi dalle modifiche apportate alla figura dell'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, che acquiesce poteri più estesi rispetto a quelli definiti dal Trattato di Amsterdam. Assumendo un ruolo triplice, gli venivano attribuiti la presidenza del Consiglio Affari Esteri, il ruolo di vicepresidente della Commissione, e, da ultimo, la guida della PESC, con ciò venendo quindi investito del ruolo di garante di un'azione esterna coesa.⁵⁷

Con il fine di supportare la figura dell'Alto Rappresentante, che, come sottolineato risulta molto rafforzata col Trattato di Lisbona, venne infine istituito il Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE), fondamentale per incrementare l'efficacia e la credibilità della rappresentanza esterna dell'Unione. In passato, infatti, spesso si erano presentate problematiche relative alla mancanza di omogeneità nell'azione esterna dei diversi Stati membri. Veniva quindi finalmente posto un punto alla problematica della rappresentanza esterna dell'Unione, la cui natura critica venne in passato sottolineata da figure di rilievo come Henry Kissinger, il quale domandandosi “chi devo chiamare per parlare con l'Europa?”⁵⁸ aveva ribadito la necessità di creare un'immagine di Europa unita anche nel contesto esterno.

La novità più rilevante per lo sviluppo della cooperazione difensiva probabilmente risulta però essere l'introduzione della cooperazione strutturata permanente (PeSCo) nel settore della difesa. L'obiettivo di quest'ultima è di approfondire gradualmente la cooperazione tra gli Stati in tale ambito al fine di disporre dei mezzi necessari per migliorare la sicurezza dei cittadini UE e contribuire alla stabilità globale. Questo inedito progetto, disciplinato al paragrafo 6 dell'articolo 42 TUE, seppur limitato allo sviluppo di capacità militari proprie dell'Unione, rappresenta un'importante novità, soprattutto per il suo carattere fortemente flessibile. A differenza della cooperazione rafforzata infatti, non prevede alcun *quorum* minimo di partecipazione né alcun tipo di requisito particolare per accedervi.⁵⁹ Il carattere fortemente flessibile di questa forma di cooperazione scaturisce dalla complessità dei processi decisionali interni all'Unione, soprattutto in

⁵⁶ Ibidem

⁵⁷ Angelet, Bruno, and Ioannis Vrailas. “European Defence in the Lisbon Treaty.” *European Defence in the Wake of the Lisbon Treaty*. Egmont Institute, 2008, pp.21-25

⁵⁸ Michele Vellano e Alberto Miglio, *Sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea*, Milano: Wolters Kluwer, (2022):p.16

⁵⁹ Daniel Fiott, Antonio Missiroli, Thierry Tardy. “PeSCo: Where from and What For?” *PERMANENT STRUCTURED COOPERATION: WHAT'S IN A NAME?* European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2017, pp.18-19 <https://www.jstor.org/stable/resrep17440.5>

ambito difensivo. Nel Trattato viene infatti specificato come le questioni che abbiano implicazioni difensive, ai sensi dell'articolo 42 par. 4, debbano essere adottate all'unanimità, date le importanti implicazioni di quest'ultime a livello pratico. Tramite la PeSCo si pone parzialmente soluzione a questa problematica, permettendo agli Stati di creare delle forme di cooperazione più marcate di carattere spontaneo, seppur vada sottolineato che il requisito dell'unanimità deve essere rispettato anche in questo contesto. L'unica eccezione a questa regola, stabilita dall'articolo 46 paragrafo 4, viene posta sia per l'istituzione stessa che per l'ammissione dei membri alla cooperazione strutturata, processi che devono essere approvati dal Consiglio a maggioranza qualificata.⁶⁰ Per quanto introdotta dal Trattato di Lisbona però, tale forma di cooperazione dovrà aspettare il 2017 per essere effettivamente attuata e, a tal proposito, le sue evoluzioni saranno analizzate nel paragrafo successivo.

1.3 L'Evoluzione della PSDC dopo il Trattato di Lisbona e i suoi rapporti con NATO e Nazioni Unite

Negli anni successivi al Trattato di Lisbona, l'Unione ha implementato il quadro istituzionale della sua difesa, introducendo progetti e politiche nell'ambito PSDC e rafforzando i suoi rapporti con le altre organizzazioni cimentate in missioni di *peacekeeping*.

I sempre più stretti rapporti con le Nazioni Unite hanno permesso all'Unione Europea di acquisire sempre maggiore rilevanza al suo interno, arrivando nel 2011 ad ottenere il riconoscimento di *stato osservante* all'interno dell'Assemblea Generale. Tramite la risoluzione 65/276, infatti, avviene un'importante svolta per l'Unione, la quale non è più rappresentata solo dal presidente del Consiglio Europeo ma bensì da un insieme di figure addette a rappresentare le istanze specifiche dell'Unione.⁶¹ Questo *status*, seppur non concedesse il diritto di voto in seno all'Assemblea Generale, rappresentò un passaggio molto rilevante per l'affermazione dell'Unione su un piano internazionale.

⁶⁰ Luca Paladini, "La Cooperazione Strutturata Permanente dell'Unione Europea: Disciplina, Prassi E Ruolo nell'integrazione in Materia Di Difesa Comune: The Permanent Structured Cooperation: Rules, Practice and Role in the European Defence Cooperation," *DPCE Online* 40 (3), 2019, p. 1908-1909

⁶¹ Nazioni Unite, *General Assembly Resolution 65/276. Participation of the European Union in the work of the United Nations*, A/RES/65/276, 2011, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n10/529/10/pdf/n1052910.pdf>

Come è già stato chiarito, la cooperazione europea tende a svilupparsi maggiormente in periodi di forte crisi e, il caso della cooperazione difensiva, sicurante non si discosta da questa dinamica. Fenomeni come l'annessione russa della Crimea nel 2014 o la Brexit sono stati infatti l'impulso per l'avvio di sviluppi maggiori in ambito difensivo. Da questo instabile contesto è emersa, tramite il Consiglio Europeo del giugno 2016, una seconda strategia dell'Unione, in grado di rispondere alle crisi del tempo, attraverso la disposizione del documento relativo alla Strategia Globale per la Politica Estera e di Sicurezza Comune dell'Unione Europea (*Shared Vision, Common Action, A Stronger Europe- A Global Strategy for the European Union Foreign and Security Policy*). A partire da questa rilevante iniziativa l'Unione si è cimentata nell'instaurazione di progetti finalizzati a sviluppare le capacità militari degli Stati.⁶² Questo documento si poneva, infatti, l'obiettivo di rispondere alla complessa situazione geopolitica del tempo, caratterizzata sia dalle minacce terroristiche in Europa e nel mondo sia, dalle tensioni derivanti dal conflitto russo-georgiano del 2008 nonché, non da ultimo, dalla sopra citata annessione russa della Crimea.⁶³ La frase emblematica di apertura del documento, “*We live in times of existential crisis, within and beyond the European Union. Our Union is under threat*” rendeva chiara la criticità del contesto internazionale del tempo e marcava un carattere fortemente ispirato al cosiddetto *principled realism*. Tra le priorità definite nel testo si metteva al primo posto la sicurezza, declinata in tutte le sue diverse forme, dando rilevanza tanto alla politica di vicinato quanto alla *human security*. Nella sezione intitolata *A credible Union* veniva sottolineata la volontà di rafforzare le capacità come le ISR (*Intelligence, Surveillance, Reconnaissance*) e le tecnologie digitali e cyber, affermando l'inefficacia del *soft power* in situazione di crisi. Un'industria della difesa sostenibile, innovativa e competitiva veniva definita come elemento essenziale per la Strategia Europea e, a tal fine venivano definite delle indicazioni operative incentrate sul ruolo dell'EDA, interfaccia tra Commissione e Stati membri.

Nonostante il documento risultasse piuttosto vago nel suo insieme, grazie a questo, si posero le basi per sviluppi rilevanti negli anni successivi. Nello specifico, nel 2017, venne istituito l'*European Defence Found* (EDF) e nello stesso anno, ha finalmente

⁶²Andrea Bernardini, Margherita Iagulli, “Lo sviluppo della difesa europea: istituzioni politiche, regolazione del mercato e integrazione industriale.” *Moneta e Credito* (marzo 2024) p.60
https://rosa.uniroma1.it/rosa04/moneta_e_credito/article/view/18516/17156

⁶³EMANUELE FARRUGGIA, “Le Strategie Di Sicurezza Dell’UE. Dall’UO Alla Bussola Strategica,” *Rivista Di Studi Politici Internazionali* 90, no. 3 (359) (2023) pp.402-404

avuto avvio il progetto PeSCo.⁶⁴ Nel dicembre dello stesso anno, infatti, il Consiglio adottò la cosiddetta decisione PeSCo 2017/2315,⁶⁵ che istituiva tale cooperazione difensiva, fissando l'elenco dei 25 Stati partecipanti, diventati 26, solo nel maggio 2023, tramite l'ingresso della Danimarca.⁶⁶ Da questo grande ritardo nell'applicazione della PeSCo si evince, ancora una volta, l'atteggiamento restio degli Stati a cooperare da un punto di vista difensivo in maniera vincolante.⁶⁷ L'aspetto innovativo di questa forma di cooperazione era infatti il suo carattere giuridicamente vincolante per gli impegni assunti dagli Stati membri, relativi all'incremento degli investimenti e della spesa nel settore della difesa. Disciplinata dagli articoli 42 e 46 TUE, la PeSCo può essere adottata solo a seguito di una decisione del Consiglio, la quale deve essere presa a maggioranza qualificata da paesi che siano *willing and able*.⁶⁸ Gli Stati che decidono di aderirvi, inoltre devono presentare dei piani nazionali di attuazione (PNA), nei quali vengono illustrate le modalità di realizzazione, a livello nazionale, degli impegni specifici stabiliti nelle diverse fasi della PeSCo e subiscono modifiche in base allo sviluppo della cooperazione e alla definizione di nuovi obiettivi. Le valutazioni di tali piani sono svolte dal segretario della PeSCo, sottoposto all'autorità dell'Alto Rappresentante. Tramite la decisione 2017/2315 del Consiglio si è posto come obiettivo quello di raggiungere un apporto significativo di risorse militari e finanziarie finalizzate ad intraprendere operazioni militari e missioni civili con la NATO o altre strutture multinazionali già esistenti in campo militare, sottolineando la potenzialità del progetto. Attualmente gli Stati sono impegnati nello sviluppo di 66 progetti collaborativi in ambiti molto disparati, che riguardano l'implemento di forze sia in ambito terrestre sia marittimo sia aereo e informatico, coordinati da uno stato membro parte del progetto.⁶⁹

⁶⁴ Ibidem

⁶⁵ Paladini Luca, "La Cooperazione Strutturata Permanente dell'Unione Europea: Disciplina, Prassi E Ruolo nell'integrazione in Materia Di Difesa Comune: The Permanent Structured Cooperation: Rules, Practice and Role in the European Defence Cooperation." *DPCE Online* 40 (3). 2019, p.1910 <https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/783>

⁶⁶ Consiglio Europeo, "Cooperazione Strutturata Permanente", *Consilium* <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/pesco/>

⁶⁷ Daniel Fiott, Antonio Missiroli, Thierry Tardy. "PeSCo: Where from and What For?" *PERMANENT STRUCTURED COOPERATION: WHAT'S IN A NAME?* European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2017, pp.19-21

⁶⁸ EMANUELE FARRUGGIA, "Le Strategie Di Sicurezza Dell'UE. Dall'UO Alla Bussola Strategica," *Rivista Di Studi Politici Internazionali* 90, no. 3 (359) (2023) p.402

⁶⁹ Consiglio Europeo, "Cooperazione Strutturata Permanente", *Consilium* <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/pesco/#commitments>

La PeSCo è stata recentemente revisionata da un punto di vista strategico dal Consiglio il 19 novembre 2024. Le conclusioni sottolineano la necessità di aggiornare il progetto di pari passo con le nuove politiche dell'UE, evidenziando in particolare il necessario adattamento della PeSCo alla c.d. Bussola Strategica del 2022, che verrà discussa in seguito. Proprio per mantenere una coerenza tra gli obiettivi strategici dell'Unione e la PeSCo è stata messa in luce la necessità di aggiornarne gli impegni, strutturandola attorno a settori chiave come la spesa e gli investimenti nel settore della difesa, la cooperazione industriale e la dimensione operativa. Tenendo sempre d'occhio il panorama geopolitico attuale, nelle conclusioni viene poi sottolineato il necessario supporto all'Ucraina, tramite una risposta efficace alle sue esigenze militari.⁷⁰

Tra gli sviluppi recenti, degno di nota è, poi, il rafforzamento della *partnership* con le Nazioni Unite nel 2018, tramite l'emanazione da parte di entrambe le organizzazioni di un comunicato stampa congiunto relativo ai mezzi necessari per rafforzare la *partnership*. Con la *Reinforcing the UN-EU Strategic Partnership on Peace Operations and Crisis Management: Priorities 2019-2021*, sono quindi state definite le otto priorità per la cooperazione negli anni successivi, sotto un profilo politico finanziario e operativo.⁷¹ Tra queste figurano obiettivi quali la promozione della pace e della sicurezza, il miglioramento della cooperazione operativa sul campo, il sostegno alle transizioni tra missioni, il rafforzamento della partecipazione degli Stati membri UE alle operazioni ONU e l'intensificazione degli sforzi congiunti nella prevenzione dei conflitti.⁷²

Tale comunicato definisce un rapporto sempre più solido, ampliato successivamente nel settembre 2020, tramite la firma dell'Accordo Quadro tra l'Unione Europea e le Nazioni Unite a New York, durante la 75esima sessione dell'Assemblea Generale. Tramite l'istituzionalizzazione di un quadro relativo alla fornitura reciproca di supporto logistico, amministrativo e di sicurezza, sono stati istituiti gli strumenti per una migliore azione congiunta nell'ambito di missioni di risoluzione della crisi e post-

⁷⁰ Ibidem

⁷¹ Luca Paladini, "Sulla Cooperazione Tra l'UE e l'ONU Nella Gestione Della Crisi Internazionali", *DPCE Online* 46 (1), April 16, 2021. pp. 247-250
<https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1245>

⁷² European Union External Action Service. *Reinforcing the UN-EU Strategic Partnership on Peace Operations and Crisis Management: Priorities 2019–2021*. Brussels: EEAS, July 2019.
https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/factsheet_eu_un_missions_july_2019_0.pdf

conflitto sul campo.⁷³ Ponendosi, complessivamente, l'obiettivo di migliorare l'efficienza operativa delle due organizzazioni, adottando un approccio volto a garantire maggiore coordinamento e trasparenza durante le operazioni congiunte.⁷⁴

Più recentemente, nell'ottica di sviluppare un maggiore coordinamento operativo, il Consiglio dell'UE ha approvato le priorità per il periodo 2022-2024 nell'ambito del partenariato strategico ONU-UE sulle operazioni di pace e la gestione delle crisi. Le nuove priorità ampliano il campo d'azione per affrontare sfide trasversali come il cambiamento climatico, le tecnologie dirompenti, la disinformazione e le conseguenze della pandemia. Tale documento rafforza la volontà di rafforzare il ruolo dell'UE come attore globale per la pace e la sicurezza, grazie al sostegno politico, tecnico e finanziario fornito all'ONU.⁷⁵

Relativamente ai rapporti con la NATO, a seguito della stipula degli Accordi *Berlin Plus*, sono state emanate delle dichiarazioni comuni, che seppur afferenti alla sfera degli atti di *soft law*, svolgono comunque un ruolo chiave nel coordinamento strategico tra le due organizzazioni. A partire dal 2016, con la prima dichiarazione congiunta di NATO e UE, firmata in occasione del Summit di Varsavia, sono state definite alcune aree di cooperazione strategica, tra le quali configurano: (i) le minacce ibride; (ii) la cooperazione operativa; (iii) la *cyber security*; (iv) le capacità difensive; (v) l'industria e la ricerca; (vi) le esercitazioni coordinate e (vii) il supporto delle capacità.

Nel 2018, con la seconda dichiarazione congiunta, sono state, poi, integrate delle nuove aree di cooperazione che si estendono agli ambiti della mobilità militare, la lotta al terrorismo e la promozione della *Women Peace and Security Agenda*.

Lo scoppio della guerra in Ucraina nel 2022 si è posta poi come evento chiave per l'istituzione di una nuova fase nella cooperazione tra NATO e UE.

Se davanti alla grande minaccia russa le incertezze sul futuro dell'Europa risultano, infatti, sempre più grandi, da tale data si è assistito ad un sempre maggiore avvicinamento

⁷³ Luca Paladini, "Sulla Cooperazione Tra l'UE e l'ONU Nella Gestione Nella Gestione Delle Crisi Internazionali", *DPCE Online* 46 (1), April 16, 2021, pp.256-257

⁷⁴ Unione Europea, *Accordo quadro sulla partecipazione alle operazioni di gestione delle crisi dell'Unione*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 391/3, 20 novembre 2020, https://eur-lex.europa.eu/eli/agree_international/2020/1726/oj/ita

⁷⁵ Council of the European Union, *UN-EU Strategic Partnership on Peace Operations and Crisis Management: Council Conclusions on Priorities for 2022–2024* (Brussels, January 24, 2022), <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/01/24/un-eu-strategic-partnership-on-peace-operations-and-crisis-management-council-conclusions-on-priorities-for-2022-2024/>.

tra le due organizzazioni. Degno di menzione, a tal proposito, è lo *Strategic Concept*, adottato dalla NATO nel 2022- documento nel quale viene confermata l'intenzione di continuare a perseguire la cooperazione con Nazioni Unite e Unione Europea. Quest'ultima, nello stesso documento, viene poi definita "un *partner* essenziale ed unico" data la comunanza di valori.⁷⁶ Infine, con la dichiarazione congiunta del 2023, le due organizzazioni hanno affermato di voler portare la loro *partnership* ad un livello superiore. Seppur considerata da molti come meramente simbolica, tale dichiarazione pone l'accento sulla minaccia russa ed evidenzia la sempre maggiore cooperazione in ambiti come quello della cybersicurezza, dello sviluppo di capacità difensive e quello della ricerca e dell'industria. Viene sottolineato, infine, il supporto della NATO allo sviluppo di una difesa europea più forte e capace, in grado di prestare un contributo sempre maggiore alla sicurezza internazionale.⁷⁷ Tramite tale dichiarazione, le due organizzazioni, hanno dimostrato solidarietà all'Ucraina, esplicitamente supportando la sua indipendenza, sovranità e integrità territoriale.⁷⁸

Lo scoppio della guerra in Ucraina nel 2022 si è, inoltre, posto come motore ulteriore per il raggiungimento di una maggiore integrazione a livello difensivo e strategico tra gli Stati europei. Nello stesso anno, infatti, tramite l'introduzione della terza strategia dell'Unione, ossia la già citata Bussola Strategica, gli Stati europei hanno istituito un ambizioso piano d'azione al fine di rafforzare la Politica di Sicurezza e Difesa dell'Unione.⁷⁹ Il progetto si pone l'obiettivo entro il 2030 di compiere un salto di qualità in grado di aumentare le capacità dell'Unione, rendendola un *security provider* più forte e rilevante a livello globale. Gli indirizzi politici e gli obiettivi della nuova strategia si basano su quattro pilastri principali quali: l'azione (*Act*), per garantire coesione e immediatezza nella risposta a crisi internazionali; la sicurezza (*Secure*), al fine di dimostrarsi in grado di interfacciare le minacce più disparate; gli investimenti (*Invest*), per aumentare le capacità dell'Unione; i partenariati (*Partner*), al fine di intensificare i

⁷⁶ Michele Vellano e Alberto Miglio, *Sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea*, Milano: Wolters Kluwer, (2022): p.187

⁷⁷ Ufficio di ricerca del Parlamento europeo (EPRS), *The third joint EU-NATO declaration*, Analisi tematica ATAG 739333 (Bruxelles: Parlamento europeo, 2023), [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/739333/EPRS_ATA\(2023\)739333_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/739333/EPRS_ATA(2023)739333_EN.pdf).

⁷⁸ NATO, *Statement of the NATO-Ukraine Council issued by Heads of State and Government*, NATO, https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_227863.htm.

⁷⁹ Consiglio dell'Unione Europea, *A Strategic Compass for a Stronger EU Security and Defence in the Next Decade*, 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/>

suoi rapporti con organizzazioni come la NATO e le Nazioni Unite.⁸⁰ Più nello specifico, riferendosi alla Bussola Strategica: nella sezione *azione* si punta a sviluppare i principali strumenti di intervento, ovvero le missioni civili e militari della PCSD, istituendo, entro il 2025 una capacità di dispiegamento rapido di 5000 truppe, basata sui già esistenti *EU battlegroups*. La sezione *sicurezza* discute temi come i *global commons* e le minacce ibride, approcciando temi innovativi, tra cui anche il cyberspazio. L'obiettivo è quello di potenziare le strutture di risposta alle crisi del SEAE, al fine di affrontare al meglio emergenze complesse.

La sezione *investire* si focalizza principalmente sulla necessità di implementare le spese per lo sviluppo tecnologico e la difesa. Riguardo quest'ultima, viene promessa la creazione di un polo per l'Innovazione della Difesa (*Defence Innovation Hub*) all'interno dell'EDA. In merito allo sviluppo tecnologico, la Bussola prevede, da un lato, la creazione di un Osservatorio specializzato, e dall'altro, un forte rilancio della ricerca e dello sviluppo delle tecnologie, al fine di ridurre la dipendenza dall'estero.

Nell'ambito dei *partenariati*, infine, si sottolineano gli stretti rapporti con la NATO, ribadendo la validità di esercitazioni parallele e coordinate e auspicando la loro trasformazione in azioni congiunte. D'altra parte, il rapporto delle Nazioni Unite non passa sicuramente in secondo piano, tramite la riaffermazione dei principi dell'accordo quadro UE-ONU sul Sostegno reciproco. Degni di menzione sono poi i rapporti bilaterali con potenze quali gli Stati Uniti e il Regno Unito, con cui l'Unione stabilisce dei rapporti più stretti al fine di cooperare per il mantenimento della stabilità globale.⁸¹

La Bussola strategica si è posta in sostanza come progetto cardine per lo sviluppo della difesa europea. Dando impulso, tramite la definizione dei suoi obiettivi, allo sviluppo della cooperazione tra industrie della difesa degli Stati, ha permesso un rafforzamento del ruolo dell'EDA e del progetto PeSCo. Per quanto promettente, solo sviluppi futuri potranno davvero dimostrarne l'efficacia, lasciando quindi, per ora, ancora aperta la questione dello sviluppo di una vera difesa europea.

⁸⁰ Andrea Bernardini, Margherita Iagulli, "Lo sviluppo della difesa europea: istituzioni politiche, regolazione del mercato e integrazione industriale." *Moneta e Credito* (marzo 2024) pp.61-62

⁸¹ EMANUELE FARRUGGIA, "Le Strategie Di Sicurezza Dell'UE. Dall'UO Alla Bussola Strategica," *Rivista Di Studi Politici Internazionali* 90, no. 3 (359) (2023) pp.404-407

Conclusioni

In questo capitolo, si è cercato di dimostrare come il progetto di difesa comune, si ponga tra i casi più complessi di integrazione europea. Eventi come il progetto CED hanno sottolineato la complessità del tema, chiarendo la necessità di trovare un compromesso al duale atteggiamento degli Stati europei nei confronti di una cooperazione difensiva. Se da una parte, infatti, gli Stati hanno da sempre mirato ad una maggiore integrazione, finalizzata al raggiungimento di maggiore stabilità, dall'altra, l'idea di cedere i propri poteri e vedere la propria sovranità limitata, si è posta come grande scoglio al raggiungimento di un'integrazione effettiva. L'unificazione a livello politico dei diversi paesi, avvenuta tramite il Trattato di Maastricht, ha posto una solida base per una maggiore integrazione, imponendo una maggiore omogeneità nell'azione non più esclusivamente in ambito economico. La coerenza nell'azione esterna, definita tramite l'istituzione della PESC, poneva finalmente, quindi, una nuova immagine di Europa, coesa anche contro le minacce esterne a coordinata a livello di politiche estere. La sempre più marcata instabilità globale ha poi permesso di giungere, da una parte, alla realizzazione delle necessità di una difesa europea, e dall'altra, di tessere rapporti più stretti con le altre organizzazioni internazionali. Tramite eventi quali la conferenza di Saint Malo o i Consigli europei di Colonia e Helsinki, venne, infatti, rimarcata la volontà degli Stati di attuare una cooperazione difensiva più marcata.

Giungendo all'istituzione della PESD e rimarcando la cooperazione con l'UEO, venne quindi posta l'immagine di una nuova Unione, in grado di prendere parte a missioni di mantenimento della pace, e cooperare a tal fine con organizzazioni esterne. Il Trattato di Lisbona ha poi ulteriormente contribuito a sviluppare un apparato difensivo europeo tramite l'istituzione della PSDC, la quale ha rimarcato la necessità di rendere la cooperazione europea sempre più solida anche in ambito militare, tramite l'introduzione di progetti come quello PeSCo. Strategie comuni e progetti difensivi hanno quindi permesso un rafforzamento della cooperazione sotto tale punto di vista, non riuscendo però mai a completare davvero il tanto ambito progetto.

Seppur quindi lo sviluppo della difesa Europa abbia compiuto degli importanti passi avanti dalla metà del secolo precedente ad oggi, risulta impossibile negare che, al fine di completare davvero il progetto difensivo comune, molti sforzi attendono ancora

l'Unione. Se è vero che la cooperazione europea ha raggiunto i suoi picchi di massima evoluzione nei periodi di maggiore crisi, non resta che attendere le future mosse dell'UE in un contesto instabile e precario come quello odierno. Al fine di acquisire gli strumenti necessari per effettuare un'analisi sulle prospettive future della difesa europea, nel capitolo successivo saranno quindi discussi, da una parte, il ruolo delle istituzioni europee, e dall'altra, la base giuridica che disciplina il settore difensivo e i suoi rapporti con attori terzi nel contesto internazionale.

CAPITOLO SECONDO

LA BASE GIURIDICA E L'ASSETTO ISTITUZIONALE DELLA PSDC E DEI RAPPORTI CON NAZIONI UNITE E NATO

2.1 Il quadro giuridico della PSDC all'interno del TUE e del TFUE

In questo paragrafo si analizzerà la disciplina giuridica della PESC, e della PSDC, facendo riferimento alle disposizioni del TUE e del TFUE che risultano a tali fini più rilevanti. Allo scopo di analizzare la base giuridica che disciplina tale ambito, verrà analizzato il titolo V del TUE, intitolato “disposizioni generali sull’azione esterna dell’Unione e disposizioni specifiche sulla politica esterna e di sicurezza comune”. Da una parte, l’analisi si occuperà di discutere i principi generali che regolano l’azione esterna dell’Unione, contenuti nella sezione 1 Capo 2 del Titolo V del TUE, e dall’altra verranno discussi, invece, gli articoli, nella successiva Sezione 2, intitolata “disposizioni sulla politica di sicurezza e difesa comune”, inerenti per l’appunto alla Politica di Sicurezza e Difesa Comune. Essendo la PSDC parte integrante della PESC, per introdurre il tema della difesa è quindi fondamentale innanzitutto definire i caratteri generali della PESC, inerenti ai principi regolatori dell’azione esterna dell’Unione.

Il primo articolo posto in analisi, è il 21, il primo cioè del Titolo V del TUE, relativo all'azione esterna dell'Unione, composto da due sezioni: una dal carattere generale, costituita dagli articoli 21 e 22 TUE, l'altra atta a disciplinare i caratteri più specifici della PESC, composta dagli articoli che vanno dal 23 al 46 TUE.⁸² L'articolo 21, quindi, introducendo il tema dell'azione esterna dell'Unione, definisce innanzitutto che tale azione dovrà essere compatibile con i principi fondamentali che guidano la sua azione, facendo esplicito riferimento ai valori fondamentali descritti all'articolo 2 TUE. Tali principi, quindi, sono definiti come dei punti di riferimento, in grado di indirizzare al meglio i processi decisionali nel contesto esterno.

Coerentemente con quanto affermato, infatti, ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 1, viene precisato come “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”.⁸³ La formulazione di questo articolo, da una parte, permette di evidenziare l'importanza di tali principi fondamentali per l'istituzione dell'identità stessa dell'Unione, e dall'altra, ne sottolinea la funzione fortemente dinamica, data l'ispirazione che tali principi costituiscono per la formulazione della politica estera dell'Unione.⁸⁴ Nel medesimo paragrafo vengono, poi, elencati tali principi, riepilogabili nella:

“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.”⁸⁵

Tale elencazione, oltre ad evidenziare l'importanza del rispetto dei valori fondanti dell'Unione, pone come principio cardine della sua azione esterna anche il rispetto dei

⁸²Hermann-Josef Blanke, and Stelio Mangiameli. *The treaty on the European Union (TEU)*. Springer eBooks, 2013, p. 837-839

<https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-642-31706-4>

⁸³ *Trattato sull'Unione Europea (TUE)*, art. 21 par.1, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, C326, 26 ottobre 2012 https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF

⁸⁴Hermann-Josef Blanke, and Stelio Mangiameli. *The treaty on the European Union (TEU)*. Springer eBooks, 2013, p.843

⁸⁵ *Trattato sull'Unione Europea (TUE)*, art. 21 par.1, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, C326, 26 ottobre 2012

principi delle Nazioni Unite e delle norme che regolano il diritto internazionale, creando quindi un immediato legame con i valori della comunità internazionale.⁸⁶

Al secondo capoverso del paragrafo 1, poi, viene affermata l'assoluta necessità di istituire rapporti e partenariati con soggetti terzi -per tali intendendosi paesi terzi, organizzazioni internazionali, regionali e mondiali- che supportino, condividano e siano in grado di osservare tali principi. A sottolineare la condivisione dei valori e dei principi supportati dalla comunità internazionale, troviamo poi la promozione di soluzioni multilaterali di problemi comuni, in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite.⁸⁷

L'articolo 21, al paragrafo 2, elenca, invece, gli obiettivi perseguiti dall'Unione nella sua azione esterna, tramite politiche e azioni comuni. Nel primo capoverso del paragrafo viene parzialmente ribadito quanto già detto al primo paragrafo, rafforzando l'intento dell'Unione di agire al fine "salvaguardare i suoi valori, i suoi interessi fondamentali, la sua sicurezza, la sua indipendenza e la sua integrità."⁸⁸

Al punto successivo si fa riferimento alla necessità di "consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e i principi del diritto internazionale."⁸⁹ In questo caso viene fatto nuovamente riferimento all'osservazione e al rispetto dei valori fondamentali di dell'UE, come richiamato dall'articolo 2 TUE, anche nel contesto della sua azione esterna così come alla necessità del rispetto del diritto internazionale nell'attuazione dell'azione esterna dell'Unione, come richiamato all'articolo 3 par.5 TUE.⁹⁰

Alla lettera c) del richiamato paragrafo 2 dell'articolo 21, viene poi evidenziata la necessità di:

⁸⁶Hermann-Josef Blanke, and Stelio Mangiameli. *The treaty on the European Union (TEU)*. Springer eBooks, 2013, p.844

⁸⁷ *Trattato sull'Unione Europea (TUE)*, art, 21 par.1, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, C326, 26 ottobre 2012

⁸⁸ *Trattato sull'Unione Europea (TUE)*, art, 21 par.2 (a), Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, C326, 26 ottobre 2012

⁸⁹ *Trattato sull'Unione Europea (TUE)*, art, 21 par.2 (b), Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, C326, 26 ottobre 2012

⁹⁰Hermann-Josef Blanke, and Stelio Mangiameli. *The treaty on the European Union (TEU)*. Springer eBooks, 2013, p.855

“preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'Atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi, compresi quelli relativi alle frontiere esterne;”⁹¹

La definizione di tali obiettivi fa chiaramente riferimento alle principali fonti disciplinanti il mantenimento della pace nel contesto globale, quali la Carta delle Nazioni Unite, sul piano internazionale, e l'Atto finale del Consiglio di Helsinki e la Carta di Parigi, sul piano europeo.

Tra gli altri punti che meritano di essere analizzati in questo contesto, è utile un riferimento alla lettera h) che afferma che l'Unione agisce al fine di: “promuovere un sistema internazionale basato su una cooperazione multilaterale rafforzata e il buon governo mondiale.”⁹² Tale ulteriore obiettivo fa chiaro riferimento al multilateralismo, già descritto al precedente paragrafo 1, verso cui l'Unione si indirizza, a cui viene aggiunto il concetto di “buon governo mondiale”, che, seppur resti un concetto piuttosto vago e astratto, aggiunge un carattere dinamico all'azione dell'Unione nel contesto internazionale, che agisce al fine di migliorare lo stato dell'attuale sistema internazionale. Si potrebbe quindi interpretare tale aspetto come un indicatore della volontà dell'Unione di porsi come attore sostanziale in grado di trasformare il sistema internazionale, esportando efficacemente, sul modello europeo, la cooperazione tramite il diritto.⁹³

Infine, al terzo paragrafo del medesimo articolo, viene sottolineata l'importanza di tali principi nel contesto dell'azione esterna dell'Unione, nella parte in cui si afferma che:

“Nell'elaborazione e attuazione dell'azione esterna nei vari settori compresi nel presente titolo e nella parte quinta del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e delle altre politiche nei loro aspetti esterni, l'Unione rispetta i principi e persegue gli obiettivi di cui ai paragrafi 1 e 2.”

⁹¹ *Trattato sull'Unione Europea* (TUE), art. 21 par.2 (c), Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, C326, 26 ottobre 2012

⁹² *Trattato sull'Unione Europea* (TUE), art. 21 par.2 (h), Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, C326, 26 ottobre 2012

⁹³ Hermann-Josef Blanke, and Stelio Mangiameli. *The treaty on the European Union* (TEU). Springer eBooks, 2013, p.865

“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.⁹⁴”

In questo ultimo paragrafo viene perciò sottolineata l'importanza dei valori fondamentali, che devono essere osservati anche nel contesto esterno dell'Unione, accostando tale concetto al principio di coerenza, che deve essere rispettato su tutti i livelli. Orizzontalmente, infatti, a livello europeo, le diverse istituzioni si cimentano nel raggiungimento di una politica coerente, e verticalmente, gli Stati membri e l'Unione devono coordinarsi per raggiungere il medesimo obiettivo.⁹⁵ La necessità di applicare tale principio anche al contesto esterno, emerge dal sistema ordinamentale dell'Unione, nel quale, la coesistenza di molteplici obiettivi e politiche ha, spesso portato ad azioni frammentarie. Tale problematica, ravvisabile in tutti i diversi ambiti d'azione dell'Unione, nel contesto dell'azione esterna risultano particolarmente marcati. Si può, quindi, affermare, che tale articolo si occupi di traslare sul piano esterno il principio di coerenza descritto all'art.7 del TFUE, che assicura la coerenza tra le varie politiche e azioni dell'Unione, tenendo conto dei suoi obiettivi e conformandosi al principio di attribuzione delle competenze.⁹⁶ Molto importante è, infine, la menzione agli organi responsabili della formulazione delle politiche da attuare nel contesto esterno. Questi, infatti, nelle procedure di *decision making*, devono tenere a mente i principi e i valori fondanti dell'Unione, che devono trasparire anche nelle politiche che ne guidano l'azione.⁹⁷

Passando poi all'analisi delle attribuzioni delle diverse istituzioni europee nel contesto della PESC, è necessario un richiamo all'articolo 24 TUE. Tale articolo afferma che “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” e nel quale si afferma che all'interno di questa sia “compresa la definizione

⁹⁴ *Trattato sull'Unione Europea* (TUE), art, 21 par.3, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, C326, 26 ottobre 2012

⁹⁵ Hermann-Josef Blanke, and Stelio Mangiameli. *The treaty on the European Union* (TEU). Springer eBooks, 2013, p.869

⁹⁶ Michele Vellano e Alberto Miglio, *Sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea*, Milano: Wolters Kluwer, (2022): pp.122-123

⁹⁷ Hermann-Josef Blanke, and Stelio Mangiameli. *The treaty on the European Union* (TEU). Springer eBooks, 2013, pp.867-869

progressiva di una politica di difesa comune che *può* condurre a una difesa comune.⁹⁸ Il riferimento al settore difensivo viene quindi nuovamente accennato, sottolineandone l'importanza e facendo leva sul “*può*”, che ne evidenzia la potenzialità.

Al secondo capoverso dell'articolo 24, vengono poi singolarmente analizzate le attribuzioni delle specifiche istituzioni, partendo dalla definizione del ruolo del Consiglio e del Consiglio Europeo, entrambe incaricate di definire e attuare la PESC- deliberando all'unanimità, salvo casi eccezionali. In tale ambito viene poi categoricamente esclusa l'adozione di atti legislativi, avendo il tema un carattere marcatamente politico ed essendo Trattato tramite un approccio puramente intergovernativo. Viene poi menzionata la figura dell'Alto rappresentante, cui viene attribuita la funzione di mettere in atto le decisioni prese dalle soprammenzionate istituzioni. Quanto alla Corte, si esclude espressamente la sua competenza ad esprimersi riguardo all'applicazione delle disposizioni PESC, facendo a ciò eccezione la sua competenza a verificare il rispetto dell'articolo 40 TUE, per il quale:

“L'attuazione della politica estera e di sicurezza comune lascia impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione di cui agli articoli da 3 a 6 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.”

Ai sensi di tale articolo, la Corte è quindi competente a verificare l'effettivo rispetto del principio di attribuzione, che si sostanzia negli articoli 3 e 6 TFUE, disciplinati rispettivamente le competenze esclusive dell'Unione e quelle concorrenti con gli Stati membri.

Al capoverso successivo, si afferma poi che:

“L'attuazione delle politiche previste in tali articoli lascia parimenti impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione a titolo del presente capo.”⁹⁹

⁹⁸ *Trattato sull'Unione Europea* (TUE), art. 24 par.1, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, C326, 26 ottobre 2012

⁹⁹ *Trattato sull'Unione Europea* (TUE), art. 24 par.1, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, C326, 26 ottobre 2012

L'articolo 24 TUE pone quindi un'ulteriore eccezione alle limitazioni imposte dallo stesso nei confronti della giurisdizione della Corte. Viene infatti menzionato anche l'articolo 275 paragrafo 2 TFUE che definisce la competenza della Corte a pronunciarsi

“sui ricorsi 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.”¹⁰⁰

Tornando all'articolo 24, al paragrafo 2, viene ripreso l'importante concetto di coerenza nell'azione esterna, già analizzato all'articolo 21. Questo, come precedentemente accennato, deve essere rispettato sia a livello orizzontale, che a livello verticale, permettendo all'Unione di ben apparire coesa nello scenario internazionale. L'Unione, infatti, ai sensi di tale disposizione, rispettando i principi e seguendo gli obiettivi della sua azione esterna:

“[...] stabilisce e attua una politica estera e di sicurezza comune fondata sullo sviluppo della reciproca solidarietà politica degli Stati membri, sull'individuazione delle questioni di interesse generale e sulla realizzazione di un livello sempre maggiore di convergenza delle azioni degli Stati membri.”¹⁰¹

Al paragrafo 3 infine si sottolinea il necessario supporto che gli Stati membri devono garantire all'Unione nell'attuazione della politica estera e di sicurezza, tramite uno spirito di lealtà, solidarietà reciproca e rispetto. Gli Stati, nel rispetto del principio di leale cooperazione, “operano congiuntamente per rafforzare e sviluppare la loro reciproca solidarietà politica”, astenendosi dal compiere azioni contrarie agli interessi dell'Unione o dal nuocere alla sua efficacia. I garanti di tali principi, sono il Consiglio e l'Alto rappresentante, che “provvedono affinché tali principi siano rispettati.”¹⁰²

Passando ad analizzare, invece, le specificità della PSDC, verranno ora discusse le disposizioni a questa dedicate nel Capo 2, sezione 2 del Titolo V del TUE, titolato

¹⁰⁰ *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea* (TFUE), art. 275 par.2, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, C326, 26 ottobre 2012 <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:it:PDF>

¹⁰¹ *Trattato sull'Unione Europea* (TUE), art. 24 par.2, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, C326, 26 ottobre 2012

¹⁰² *Trattato sull'Unione Europea* (TUE), art. 24 par.3, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, C326, 26 ottobre 2012

“Disposizioni sulla politica di Sicurezza e di Difesa Comune”.¹⁰³ Nello specifico, la base giuridica della PSDC si sostanzia negli articoli che vanno dal 42 al 46 del Trattato sull’Unione Europea.

A partire dall’articolo 42, definibile come il pilastro giuridico della PSDC, quindi, il Trattato sull’Unione Europea si occupa di definire dettagliatamente tale ambito. Quest’ultimo definisce la struttura generale della PSDC, riferendosi più volte agli articoli successivi, che si occupano di disciplinarne gli aspetti più dettagliati. Ai sensi del suddetto articolo, al paragrafo 1, la PSDC viene definita parte integrante della PESC. Nel medesimo paragrafo viene affermato che quest’ultima “assicura che l’Unione disponga di una capacità operativa ricorrendo a mezzi civili e militari.”¹⁰⁴ L’articolo 42 TUE si occupa di definire gli scopi delle missioni e operazioni UE. Vengono ivi definiti come obiettivi cardine: (i) il mantenimento della pace, (ii) la prevenzione dei conflitti, (iii) il rafforzamento della sicurezza internazionale. Tali scopi non rappresentano altro che un’evoluzione delle missioni Petersberg -di cui si è già discusso nel capitolo precedente- consistenti in interventi di carattere umanitario, di *peacekeeping* e di *crisis management*.¹⁰⁵ Va poi sottolineato lo specifico riferimento ai principi della Carta delle Nazioni Unite, ai quali le missioni dell’Unione devono conformarsi. Il medesimo articolo si occupa poi di specificare la mancata presenza di un esercito comune, affermando quindi che “l’esecuzione di tali compiti si basa sulle capacità fornite dagli Stati”. Nonostante questo chiarimento, il Trattato sottolinea, al medesimo articolo la volontà di istituire un progetto difensivo comune, in quanto, al paragrafo successivo, viene affermato che “la Politica di Sicurezza e Difesa Comune comprende la graduale definizione di una politica di difesa comune dell’Unione.”¹⁰⁶ Quest’ultima, verrà sviluppata a “quando il Consiglio europeo, deliberando all’unanimità”, avrà così deciso.

L’attuazione della PSDC è subordinata poi, ai sensi del successivo paragrafo 3, allo sviluppo di capacità civili e militari dei singoli Stati membri, i quali a tal fine, si impegnano a sviluppare le loro capacità militari. Come già sottolineato in precedenza, al

¹⁰³ Michele Vellano e Alberto Miglio, *Sicurezza e difesa comune dell’Unione Europea*, Milano: Wolters Kluwer, (2022): pp. 32-33

¹⁰⁴ *Trattato sull’Unione Europea* (TUE), art. 42 par.1, Gazzetta ufficiale dell’Unione Europea, C326, 26 ottobre 2012

¹⁰⁵ Michele Vellano e Alberto Miglio, *Sicurezza e difesa comune dell’Unione Europea*, Milano: Wolters Kluwer, (2022): p.144-145

¹⁰⁶ *Trattato sull’Unione Europea* (TUE), art. 42 par.2, Gazzetta ufficiale dell’Unione Europea, C326, 26 ottobre 2012

paragrafo 4, si afferma che il criterio per l'adozione di decisioni relative alla PSDC in seno al Consiglio, comprese quelle inerenti all'avvio di missioni, è l'unanimità. L'articolo specifica, inoltre, che gli Stati membri e l'Alto rappresentante hanno potere di proposta e che l'Alto rappresentante, al fine di attuare le politiche PSDC, stabilisce se fare ricorso a strumenti nazionali o a quelli dell'Unione. Da tale norma si ricavano, perciò, due elementi fondamentali. Il primo che riguarda il potere decisionale circa l'istituzione di una missione che spetta al Consiglio dell'Unione Europea, il quale, agisce nell'ambito della formazione Affari Esteri, con partecipazione dei Ministeri della Difesa di diversi Stati e presieduta dall'Alto rappresentante. Il secondo che riguarda il requisito fortemente stringente dell'unanimità da parte dei membri del Consiglio per deliberare in ambito PSDC. La norma subisce un temperamento grazie al disposto dell'articolo 31, par.1 TUE, il quale ammette che un'astensione qualificata da parte di uno dei membri del Consiglio non impedisce, comunque, l'adozione della deliberazione. Dalla disciplina procedurale definita dall'articolo quindi, si evince la piena coerenza con il carattere intergovernativo della materia trattata.¹⁰⁷

Il paragrafo 7 dell'articolo 42 del TUE, successivamente, si occupa di disciplinare il principio di cosiddetta "mutua assistenza", che, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite, prevede un soccorso reciproco in caso di aggressione armata sul territorio di uno stato membro. Viene specificato in tale contesto, che tali impegni debbano rimanere conformi agli impegni assunti nell'ambito della NATO che, per gli Stati che ne sono membri, resta il fondamento della loro difesa collettiva.¹⁰⁸ Questo principio, ispirato dalla clausola di solidarietà e assistenza militare dell'articolo V dell'Unione dell'Europa Occidentale (UEO), afferma che "qualora uno Stato membro subisca un attacco armato nel suo territorio, gli Stati membri sono tenuti a prestargli assistenza con tutti i mezzi in loro possesso."¹⁰⁹

Il successivo articolo 43, al paragrafo 1, delinea le tipologie di missioni che l'Unione può intraprendere nel contesto della PSDC. Ai sensi di tale articolo, tra queste figurano, le azioni di disarmo, nonché quelle di carattere umanitario e di soccorso, come anche le missioni di consulenza, di prevenzione dei conflitti, di mantenimento della pace

¹⁰⁷Michele Vellano e Alberto Miglio, *Sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea*, Milano: Wolters Kluwer, (2022): p.146

¹⁰⁸ *Trattato sull'Unione Europea* (TUE), art. 42 par.7, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, C326, 26 ottobre 2012

¹⁰⁹ *Ibidem*

e di stabilizzazione al termine dei conflitti. Al fine di attuare tali missioni, ai sensi del successivo paragrafo, è necessaria la previa approvazione del Consiglio, il quale ne definisce l'obiettivo, la portata e le modalità. Non essendo presente una formazione atta a disciplinare la difesa all'interno quest'ultimo, tale ambito viene gestito dal Consiglio Affari Esteri. Va però considerato il fatto che il dispiegamento di forze militari, non essendo presente un esercito unico europeo, necessita del coinvolgimento dei ministri della difesa di ogni stato membro, seppur ad essere coinvolti in primo piano restino i ministri degli affari esteri.¹¹⁰ Una figura molto rilevante all'interno del contesto delle missioni e delle operazioni dell'Unione è, come anticipato, quella dell'Alto rappresentante, che ne coordina gli aspetti sia civili che militari. Non deve sorprendere che quest'ultimo sia designato come una figura cardine in tale ambito, visto il suo duplice ruolo di presidente del Consiglio Affari Esteri e Vicepresidente della Commissione Europea. La funzione da lui svolta permette, perciò, di creare un coordinamento effettivo tra le diverse istituzioni europee, evitando scontri tra la Commissione e il Consiglio. L'articolo 43 paragrafo 2 TUE sottolinea, infatti, che l'Alto rappresentante non agisce in maniera indipendente, ma che piuttosto, si occupa di rappresentare le istanze del Consiglio, agendo sotto la sua autorità.¹¹¹

Nell'articolo 44 del TUE vengono poi delineate le condizioni per l'avvio di cooperazioni particolari tra gli Stati. Come affermato nel testo, infatti,

“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”.

Ciò a significare che il gruppo di Stati desideroso di cimentarsi in forme di cooperazione più serrate, dovrà comunque rispettare le decisioni in precedenza prese dagli Stati membri.¹¹² L'aspetto interessante di questo articolo è che prevede una forma di

¹¹⁰Hermann-Josef Blanke, and Stelio Mangiameli. *The treaty on the European Union (TEU)*. Springer eBooks, 2013, pp.1249-1250

¹¹¹ Ivi pp.1250-1251

¹¹² Hermann-Josef Blanke, and Stelio Mangiameli. *The treaty on the European Union (TEU)*. Springer eBooks, 2013, p.1256

cooperazione tra Stati estremamente flessibile, dal momento che la lettera della norma non fa alcun riferimento ad un numero minimo di partecipanti, ma piuttosto rende l'accesso libero "a tutti gli Stati che lo desiderano e dispongono delle capacità necessarie."¹¹³ Un altro aspetto rilevante, che ancora una volta sottolinea il carattere intergovernativo della PESC- e quindi anche della PESD- è il fatto che la gestione della cooperazione resti in mano agli Stati membri che ne prendono parte. Le regole di organizzazione, infatti, come anche quelle di partecipazione, sono definite in base alla volontà degli Stati partecipanti alla cooperazione. Queste quindi, ogni volta che una nuova forma di cooperazione viene istituita, sono soggette a cambiamento. Nonostante la forte indipendenza di cui godono gli Stati, va operò sottolineato- ancora una volta- il ruolo dell'Alto rappresentante, il quale, in conformità con quanto stabilito all'articolo 43 paragrafo 2 TUE, deve assicurare il coordinamento degli aspetti civili e militari delle missioni.¹¹⁴

Al paragrafo 2 viene sottolineata la necessità di informare periodicamente il Consiglio sull'andamento della missione, Consiglio che, è altresì incaricato di adottare le decisioni necessarie nel caso di necessaria modifica degli obiettivi o della portata della stessa. L'obbligo di informare il Consiglio scaturisce dalla necessità di permettere un effettivo coordinamento tra gli Stati parte della cooperazione e gli altri Stati membri. Tale obbligo, inoltre, permette al Consiglio di esercitare il proprio controllo sulla delegazione di Stati parte della cooperazione. Al fine di garantire un controllo effettivo, gli Stati devono informare e aggiornare il Consiglio, il quale, se ciò non dovesse avvenire, potrebbe richiedere esplicitamente maggiori informazioni in materia, ai sensi dell'articolo 44 TUE. Nel medesimo articolo, infine, viene specificato che nel caso in cui le missioni attuate generino "conseguenze di ampia portata" o se impongano modifiche dell'obiettivo, della portata o delle modalità della missione stabiliti, il Consiglio può intervenire adottando le decisioni necessarie.¹¹⁵ Tale articolo rende quindi chiaro che in tale situazione, gli Stati partecipanti, devono come prima cosa attendere l'opinione del Consiglio.

¹¹³ *Trattato sull'Unione Europea (TUE)*, art. 44 par.2, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, C326, 26 ottobre 2012

¹¹⁴ Hermann-Josef Blanke, and Stelio Mangiameli. *The treaty on the European Union (TEU)*. Springer eBooks, 2013, p.1258

¹¹⁵ *Trattato sull'Unione Europea (TUE)*, art. 44 par.2, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, C326, 26 ottobre 2012

All'articolo 45, vengono poi definite le caratteristiche e le modalità di azione dell'Agenzia Europea di Difesa, posta sotto l'autorità del Consiglio. Quest'ultima ai sensi dell'articolo in analisi, si occupa di “contribuire e individuare gli obiettivi di capacità militari degli Stati membri”¹¹⁶, promuovendo “l'armonizzazione delle esigenze operative”.¹¹⁷ Inoltre, ai sensi del medesimo articolo, viene specificato che l'Agenzia Europea di Difesa ha il compito di “promuovere progetti multilaterali”¹¹⁸, assicurando un coordinamento dei programmi attuati dagli Stati membri e “sostenere la ricerca nel settore della difesa”¹¹⁹, coordinandone le attività e adottando le misure utili per potenziarne la base industriale e tecnologica¹²⁰. Anche nel caso delle adesioni all'Agenzia si mantiene l'approccio fortemente flessibile che caratterizza l'ambito della difesa. Lo *statute* di stato membro, infatti, non impone l'adesione all'Agenzia che, ai sensi dell'articolo 45 paragrafo 2 “è aperta a tutti gli Stati membri che desiderano parteciparvi”. Nel medesimo paragrafo, vengono poi definite le modalità di adesione all'Agenzia Europea di Difesa, subordinate alla deliberazione a maggioranza qualificata del Consiglio.¹²¹ Questo tipo di deliberazione si pone come estremamente peculiare nel contesto dell'Agenzia Europea di Difesa che, carattere fortemente intergovernativo.¹²² Nel contesto dell'articolo 45, viene poi affermato che “l'Agenzia svolge i suoi compiti in collegamento con la Commissione, se necessario”, sottolineando il sempre maggiore coinvolgimento della Commissione in materia di ricerca, sviluppo tecnologico e regolamentazione del mercato della difesa.

L'articolo 46, infine, definisce le condizioni di adesione alla cooperazione strutturata permanente, di cui si è discusso nel precedente capitolo. Al paragrafo 1 viene affermato che gli stati interessati alla partecipazione, notificano la loro intenzione al Consiglio e all'Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza. Nel successivo paragrafo viene poi definita l'evoluzione del processo, che

¹¹⁶ *Trattato sull'Unione Europea* (TUE), art. 45 par.1(a), Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, C326, 26 ottobre 2012

¹¹⁷ *Trattato sull'Unione Europea* (TUE), art. 42 par.1(b), Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, C326, 26 ottobre 2012

¹¹⁸ *Trattato sull'Unione Europea* (TUE), art. 42 par.1 (c), Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, C326, 26 ottobre 2012

¹¹⁹ *Trattato sull'Unione Europea* (TUE), art. 45 par.1 (d), Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, C326, 26 ottobre 2012

¹²⁰ *Trattato sull'Unione Europea* (TUE), art. 45 par.1 (e), Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, C326, 26 ottobre 2012

¹²¹ *Trattato sull'Unione Europea* (TUE), art. 45 par.2, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, C326, 26 ottobre 2012

¹²² Hermann-Josef Blanke, and Stelio Mangiameli. *The treaty on the European Union* (TEU). Springer eBooks, 2013, p.1272

prevede l'istituzione della cooperazione a seguito di una decisione del Consiglio presa a maggioranza qualificata, che deve avvenire entro tre mesi dalla notifica e del quale l'Alto rappresentante deve essere informato. Il successivo paragrafo disciplina i criteri di adesione alla cooperazione, i quali prevedono una previa approvazione del Consiglio che vota a maggioranza qualificata. Lo stato richiedente deve rispondere ai criteri di adesione e sottoscrivere gli impegni di cui gli articoli 1 e 2 del protocollo sulla cooperazione strutturata permanente.¹²³ Ai sensi del paragrafo 4 del medesimo articolo, poi, nel caso in cui uno stato partecipante non soddisfi più i criteri o assolvere gli impegni di cui gli articoli 1 e 2 del protocollo sulla cooperazione strutturata permanente, il Consiglio può adottare una decisione a maggioranza qualificata che sospende la partecipazione di questo stato. Solo gli stati membri che prendono parte alla votazione, mentre lo stato membro in questione ne resta escluso. Altro caso previsto è quello disciplinato al paragrafo 5 dell'articolo 46, riguardante le condizioni per il ritiro dalla cooperazione, qualora uno stato lo richieda. Tale decisione, ai sensi del suddetto articolo, va notificata al Consiglio, che prende atto del fatto che la partecipazione di tale Stato è terminata.¹²⁴ In fine, l'ultimo paragrafo dell'articolo si propone di definire le modalità di votazione del Consiglio nel quadro delle decisioni e delle raccomandazioni inerenti alla cooperazione strutturata permanente. Nei casi differenti da quelli definiti ai paragrafi 2 e 5 del medesimo articolo, infatti, queste sono prese all'unanimità.¹²⁵

2.2 L'assetto istituzionale della PSDC

La *governance* in materia di difesa nell'ambito dell'Unione è stratificata su più livelli. Data la complessità di coordinamento della *policy* stessa, essa, viene gestita, ad un primo livello delle istituzioni che si occupano di assumere le decisioni più importanti, e, successivamente, dalle diverse agenzie specializzate, che invece si occupano di implementare le decisioni assunte a livello istituzionale. Per quanto riguarda il primo livello di *governance*, verranno posti in esame il Consiglio Europeo, il Consiglio, l'Alto

¹²³ Trattato sull'Unione Europea (TUE), art. 46 par.3, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, C326, 26 ottobre 2012

¹²⁴ Trattato sull'Unione Europea (TUE), art. 46 par.5, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, C326, 26 ottobre 2012

¹²⁵ Trattato sull'Unione Europea (TUE), art. 46 par.6, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, C326, 26 ottobre 2012

rappresentante, accennando anche ai ruoli della Commissione, del Parlamento e della Corte di Giustizia. In merito al secondo livello di *governance*, invece si analizzeranno organi sussidiari quali, il Comitato Politico e di sicurezza, il Comitato militare dell'Unione europea, il Comitato per la capacità militare di pianificazione e condotta, l'Agenzia Europea di Difesa e, infine, il Servizio Europeo per l'azione esterna.

Come già sottolineato nell'*excursus* storico del primo capitolo, la PSDC proprio per gli ambiti particolarmente sensibili che disciplina, viene principalmente affrontata tramite un approccio di carattere intergovernativo, al fine di tutelare gli interessi nazionali e renderli compatibili con la politica difensiva dell'Unione. A tal proposito, quindi, non deve sorprendere, che ai sensi dell'articolo 26 par.1 TUE, da un punto di vista istituzionale, il Consiglio Europeo sia l'istituzione di riferimento per la definizione di interessi strategici, degli obiettivi e degli ordinamenti generali dell'Unione.¹²⁶ Tale istituzione, ha un carattere fortemente intergovernativo, reso evidente dalla sua composizione, costituita da capi di stato e di governo, definita nell'articolo 15 par. 2 TUE. All'interno del Consiglio Europeo, per rispettarne il carattere intergovernativo, di norma le decisioni vengono prese per *consensus*,¹²⁷ pratica che non prevede votazioni ufficiali ma piuttosto discussioni all'interno del quale ogni membro può bloccarne l'adozione, proprio per il requisito di unanimità. Nonostante la PSDC sia parte integrante della PESC, alla prima, a causa delle sue forti implicazioni sulla sovranità nazionale, vengono riservati dei trattamenti speciali. Ai sensi dell'articolo 31 par. 4 TUE, infatti, le eccezioni applicate al requisito di unanimità previste dai par. 2 e 3 del medesimo articolo, non si applicano in materia di difesa.¹²⁸ Proprio a causa della particolarità del tema della sicurezza e della difesa, che rappresenta come già sottolineato aspetti di particolare sensibilità per i singoli Stati, le decisioni in ambito PSDC possono, quindi, essere prese esclusivamente all'unanimità. Questa pratica, se da un lato si propone di tutelare gli Stati, dall'altro si pone come grande ostacolo ad un'applicazione dinamica di una vera e propria politica di sicurezza e difesa comune. Basti, pensare, in tal senso, al significativo numero di consensi

¹²⁶ Eugenio Carli, *La politica di sicurezza e di difesa comune dell'Unione Europea: profili di responsabilità internazionale* (Torino: Giappichelli Editore, 2019), p.17

<https://access-torrossa-com.eu1.proxy.openathens.net/it/resources/an/4485785?digital=true>

¹²⁷ Ugo Villani, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*. Bari: Cacucci Editore, 2020. p.167

¹²⁸ Michele Vellano e Alberto Miglio, *Sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea*, Milano: Wolters Kluwer, (2022): p.39

(attualmente 27, come il numero distati membri dell'Unione) che vengono richiesti per l'adozione di una decisione in ambito difensivo.¹²⁹

A sottolineare la peculiarità della disciplina della sicurezza comune e della difesa all'interno dell'Unione, inoltre, vi è la possibilità per il Consiglio Europeo, di adottare atti formali provvisti di effetti giuridici obbligatori, caso eccezionale rispetto alle sue competenze tradizionali. L'articolo 42 par.2 TUE sottolinea i poteri decisionali del Consiglio Europeo in ambito di difesa comune, la quale viene definita nel momento in cui viene raggiunto un consenso unanime. Anche queste decisioni possono assumere un carattere giuridicamente vincolante, almeno nei confronti del Consiglio. Al paragrafo 2 della disposizione in esame, a tal proposito, si afferma che quest'ultimo dovrà dare applicazione agli orientamenti e alle linee strategiche definite dal Consiglio Europeo.¹³⁰

All'interno di questa istituzione, una figura di grande rilievo è poi il suo presidente, il quale, ai sensi dell'articolo 15 paragrafo 5 TUE, svolge l'importante ruolo di rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla PESC, fatte salve le attribuzioni affidate all'Alto rappresentante, che verranno successivamente discusse. Questa figura, eletta dal Consiglio Europeo tramite un raro caso di votazione a maggioranza qualificata, non può esercitare alcun mandato nazionale e resta in carica 2 anni, come affermato dall'articolo 15 par. 5 TUE.¹³¹ Tra i poteri più importanti ad esso attribuiti vi è la possibilità di far riunire il Consiglio Europeo ogni qualvolta risulti necessario, al fine di porre rimedi il più immediati possibili a crisi internazionali. Nonostante tale potere però, negli anni la figura del Presidente del Consiglio Europeo si è dimostrata essere poco incisiva, e quindi inadatta ad affrontare situazioni di crisi profonda, le quali richiedono sempre più grande tempestività di azione.¹³²

Altra istituzione fondamentale per l'applicazione della PSDC, è il Consiglio dell'Unione Europea- detto anche semplicemente Consiglio- il quale si occupa di attuare le decisioni prese dal Consiglio Europeo. Questa istituzione è composta dai rappresentanti a livello ministeriale dei governi degli Stati membri, i quali, si riuniscono a seconda degli argomenti posti di volta in volta all'ordine del giorno. Come nel caso del Consiglio Europeo l'adozione delle decisioni avviene seguendo il criterio dell'unanimità,

¹²⁹Ivi p.37

¹³⁰ Villani, Ugo. *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*. Bari: Cacucci Editore, 2020. p.169

¹³¹ Villani, Ugo. *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*. Bari: Cacucci Editore, 2020. p.165

¹³² Michele Vellano e Alberto Miglio, *Sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea*, Milano: Wolters Kluwer, (2022): pp.38-39

applicando il consensus, ai sensi dell'art. 24 par.1 e 2 TUE. Inoltre, in ambito PESC, che come ricordato include la PSDC, anche al Consiglio è vietata l'adozione di atti legislativi, che in tale materia sono radicalmente esclusi.¹³³ Il Consiglio si occupa quindi, sulla base degli ordinamenti generali e delle linee strategiche definite dal Consiglio Europeo, di adottare decisioni per un intervento operativo, le quali definiscano gli obiettivi, la portata e i mezzi di cui deve disporre l'Unione. L'articolo 16 par. 6 TUE prevede due formazioni del Consiglio: Affari Generali e Affari Esteri, la seconda delle quali risulta particolarmente rilevante nel contesto in analisi. Le sessioni del Consiglio Affari Esteri, in cui appunto vengono discussi i temi relativi alla politica estera, sono infatti presiedute dall'Alto rappresentante, anch'esso figura chiave nell'ambito della PESC, e quindi della PSDC.

L'Alto rappresentante, da un lato si occupa di attuare le politiche in materia di sicurezza e difesa, guidandone l'indirizzo e, dall'altro, vi dà attuazione in qualità di mandatario del Consiglio, soggetto quindi ai suoi ordini e alle sue determinazioni.¹³⁴ Questo duplice ruolo si riflette nel dualismo dei rapporti che si sviluppano da un lato, con le istituzioni governative dell'Unione, ovvero Consiglio Europeo e Consiglio, e dall'altro, con l'istituzione sovranazionale per eccellenza: la Commissione. Il rapporto con il Consiglio, va ricordato, è molto stretto, in quanto quest'ultimo non solo è incaricato di decidere della nomina dell'Alto rappresentante, ma- sempre tramite una procedura di votazione a maggioranza qualificata e previa autorizzazione del Presidente della Commissione- anche determinare la fine del suo mandato.¹³⁵ Come già anticipato, però l'Alto rappresentante svolge un ruolo cardine anche in seno alla Commissione, di cui è vicepresidente. Questo spiega chiaramente la natura della procedura per la sua nomina, che richiede, per l'appunto l'approvazione della Commissione. Seppur questo ruolo permetta una maggiore coesione nell'azione delle diverse istituzioni europee, va sottolineata l'inevitabile "trascinamento" della Commissione nelle decisioni PSDC, dalla quale dovrebbe restare estranea.¹³⁶

¹³³Ugo Villani, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*. Bari: Cacucci Editore ,2020. P.180

¹³⁴ Eugenio Carli, *La politica di sicurezza e di difesa comune dell'Unione Europea: profili di responsabilità internazionale* (Torino: Giappichelli Editore, 2019), pp.18-19

¹³⁵ Ugo Villani, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*. Bari: Cacucci Editore,2020. p.204-205

¹³⁶Michele Vellano e Alberto Miglio, *Sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea*, Milano: Wolters Kluwer, (2022): pp.38-40

Il suo ruolo non si limita però a questo, in quanto l'Alto rappresentante si occupa di rappresentare l'UE in materia PESC verso l'esterno e di garantire il coordinamento della sua azione esterna. Egli si occupa, in tale contesto, ai sensi dell'articolo 21 par.3 TUE di garantire la coerenza dell'azione esterna congiuntamente al Consiglio e alla Commissione. L'Alto rappresentante, quindi, nell'ambito della PESC, svolge una funzione di proposta nei confronti del Consiglio, di attuazione delle decisioni sia del Consiglio che del Consiglio Europeo e di rappresentanza dell'Unione nei rapporti con i terzi.¹³⁷ Di particolare importanza è poi l'azione dell'Alto rappresentante sul piano operativo delle missioni, implicanti l'impiego di mezzi civili e militari previsti dall'articolo 43 TUE. Tali missioni sono ordinate dal Consiglio e spetta all'Alto rappresentante, sotto il controllo del primo, provvedere a coordinare gli aspetti civili e militari di talune missioni.¹³⁸

Per quanto riguarda il ruolo del Parlamento Europeo, quest'ultimo svolge esclusivamente una funzione di controllo politico in ambito PSDC. Ai sensi dell'articolo 36 TUE, in particolare, viene sottolineata la necessità di informarlo in merito allo sviluppo della politica estera e di difesa e di considerarne le opinioni. Seppur formalmente estraneo ai processi decisionali in ambito PSDC, il Parlamento ne verifica l'attuazione, sia tramite consultazione, che, in maniera più indiretta, tramite l'approvazione del bilancio per le spese operative della PSDC che non siano state escluse dal bilancio UE.¹³⁹ Questo difetto di attribuzione delle competenze, si pone a riprova della delicatezza dei temi trattati dalla PSDC, i quali sono trattati, come già sottolineato, tramite un approccio fortemente intergovernativo.

Parimenti esclusa da un coinvolgimento effettivo, ai sensi del già analizzato articolo 24 TUE, è la Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Questa, infatti, è legittimata ad attuare un controllo giuridico solo in merito alla clausola di non interferenza reciproca dell'art. 40 TUE e alla legittimità di misure restrittive nei confronti degli individui.¹⁴⁰ I limiti della giurisdizione della Corte in ambito PESC sono ulteriormente disciplinati dall'articolo 275 TFUE, già in precedenza citato, che però ne stabilisce le eccezioni. Il

¹³⁷Ugo Villani, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*. Bari: Cacucci Editore, 2020. p.206

¹³⁸ Ivi p.204-206

¹³⁹Eugenio Carli, *La politica di sicurezza e di difesa comune dell'Unione Europea: profili di responsabilità internazionale* (Torino: Giappichelli Editore, 2019), p.19

¹⁴⁰ Ivi p.20

ruolo della Corte di Giustizia in ambito PESC è dunque estremamente limitato dalle disposizioni dei trattati, che ne escludono l'intervento in tale ambito salvo specifiche eccezioni.

Nonostante le limitazioni imposte dai trattati alla competenza della Corte in contesto PSDC, con la sentenza congiunta KS e KD (*C-29/22 e C-44/22P*), la Corte ha riconosciuto, per la prima volta, la sua legittimità a pronunciarsi su un'azione risarcitoria relativa alla violazione dei diritti umani, avvenuta nel contesto di una missione PSDC.

Nel 2008, l'Unione aveva istituito una missione civile, chiamata EULEX Kosovo, il cui fine era quello di garantire il rispetto dello stato di diritto nel contesto post-bellico, tramite il supporto sia ai giudici che alla polizia locale, avviando indagini relative ai presunti crimini commessi durante il conflitto. Tale missione era stata intuita sotto la PSDC, parte integrante quindi, come più volte ribadito, della PESC.¹⁴¹ La Corte, in tale sentenza, ha dovuto confrontarsi con la ricevibilità di una richiesta di risarcimento di danni da parte di KS e KD¹⁴², imputabili all'Unione e strettamente correlati all'esercizio della PESC. Nello specifico, durante la missione PSDC EULEX Kosovo, l'Unione era stata accusata di aver violato alcuni diritti fondamentali tutelati dalla CEDU e dalla Carta di Nizza.¹⁴³

In tale contesto, la Corte, pur riconoscendo i limiti imposti dai trattati in tale ambito, ha proposto un'interpretazione restrittiva dei limiti imposti alla sua giurisdizione, al fine di leggere il caso alla luce dei principi e valori generali dell'Unione, quali il diritto alla protezione giuridica e alla tutela dello stato di diritto. Nell'analisi di questo caso viene quindi definita una chiara gerarchia dei principi, al vertice della quale si pongono evidentemente i principi fondamentali.¹⁴⁴

¹⁴¹Luigi Leonardo, "How the Court of Justice Tries to Deliver Justice in Common Foreign and Security Policy, Where the Need for Judicial Protection Clashes with the Principles of Conferral and Institutional Balance. Joined Case C-29/22 P and C-44/22 P KS and KD," *European Papers*, November 30, 2024. p.833 <https://www.europeanpapers.eu/europeanforum/how-court-tries-deliver-justice-common-foreign-security-policy-where-need-judicial-protection-clashes-principles-conferral-institutional-balance-joined-cases-ks-kd>

¹⁴² Per tali intendendosi i soggetti offesi in quanto parenti delle vittime alle quali l'Unione, tramite la missione EULEX Kosovo, avrebbe dovuto fare giustizia

¹⁴³ Lorenzo Di Anselmo, "Le Violazioni dei Diritti Fondamentali nel Contesto delle Missioni PSDC: Verso il Completamento dei Rimedi Giurisdizionali in Ambito PESC?" in: "Ordine internazionale e Diritti Umani," ISSN 2284-3531, Osservatorio sulla Corte di giustizia dell'Unione europea, n.5/2024, (2024), pp.1010-1018 <https://iris.uniroma1.it/handle/11573/1730591>

¹⁴⁴ Luigi Leonardo, "How the Court of Justice Tries to Deliver Justice in Common Foreign and Security Policy, Where the Need for Judicial Protection Clashes with the Principles of Conferral and Institutional Balance. Joined Case C-29/22 P and C-44/22 P KS and KD," *European Papers*, November 30, 2024. p.840

Al fine di dichiarare ammissibile tale caso, la Corte ha dovuto introdurre un inedito criterio per delimitare la propria giurisdizione. Tale criterio trova fondamento nella distinzione tra le scelte di carattere strategico-politico, in cui il controllo giurisdizionale è categoricamente escluso, e tutte le decisioni esterne a tali temi, che invece, per la prima volta, vengono dichiarate sottoponibili a tale controllo. La sentenza congiunta KS e KD ha quindi portato ad un'espansione dei poteri della Corte, che però non risultano ben definiti da limiti specifici. Nonostante tale problematica sia tutt'ora sottoposta a dibattito, il risultato più importante di questa sentenza è il rafforzamento del ruolo della Corte di Giustizia, che ora dispone della possibilità di trattare, seppur parzialmente, anche casi inerenti alla PESC.¹⁴⁵

Discussi gli organi che costituiscono il primo livello di *governance*, in questa seconda parte si analizzerà il ruolo degli organi sussidiari. Tra questi, nel contesto dell'approfondimento e della preparazione delle decisioni assunte all'interno del Consiglio "Affari Esteri", di grande rilevanza, è il ruolo svolto dal Comitato Politico e di Sicurezza (CPS), disciplinato dall'articolo 38 TUE. All'interno di tale organo, siedono gli ambasciatori degli Stati membri presso l'Unione, i quali si occupano di "definire le politiche formulando pareri per il Consiglio, a richiesta di questo, dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza o di propria iniziativa."¹⁴⁶ Nel medesimo articolo, si fa riferimento alle attribuzioni dell'organo, tra le quali figurano il controllo politico e la direzione strategica delle già nominate operazioni di gestione della crisi, previste all'articolo 43 TUE.¹⁴⁷ Il CPS agisce in stretto contatto con il Comitato dei rappresentanti permanenti dei governi degli Stati membri (COREPER), che si occupa di preparare i lavori del Consiglio ed eseguire i compiti da esso assegnati. Questo, in relazione al CPS, pur essendovi formalmente sovraordinato, si limita a supervisionarne l'azione, entrando raramente nel merito dei suoi *dossier* predisposti per il Consiglio. Il CPS può, inoltre avvalersi del supporto del Comitato Militare dell'Unione Europea

¹⁴⁵ Lorenzo Di Anselmo, "Le Violazioni dei Diritti Fondamentali nel Contesto delle Missioni PSDC: Verso il Completamento dei Rimedi Giurisdizionali in Ambito PESC?" in: "Ordine internazionale e Diritti Umani," ISSN 2284-3531, Osservatorio sulla Corte di giustizia dell'Unione europea, n.5/2024, (2024). pp.1010-1018 <https://iris.uniroma1.it/handle/11573/1730591>

¹⁴⁶ Articolo 38 TUE

¹⁴⁷ Michele Vellano e Alberto Miglio, *Sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea*, Milano: Wolters Kluwer, (2022): p.42

(*European Union Military Committee*, EUMC) e dello Stato maggiore dell'Unione europea (*European Union Military Staff*, EUMS).

Il primo, istituito con la decisione 2001/79/PESC, è composto dai capi di stato maggiore della difesa degli Stati membri e possiede un presidente permanente, nominato dal Consiglio per la durata di tre anni. Tale figura, partecipa sia alle riunioni del CPS che, se necessario, a quelle del Consiglio che abbiano implicazioni in ambito di sicurezza e difesa. Il suo compito è quello di formulare pareri e raccomandazioni a favore del CPS e dell'Alto rappresentante riguardo alla politica di sicurezza e di sovrintendere le attività di carattere militare svolte dall'Unione.

Per quanto riguarda l'EUMS, questo è parte del Segretariato del Consiglio dell'Unione e opera sotto la direzione dell'EUMC e dell'Alto rappresentante. Istituito con decisione 2001/80/PESC, è composto da personale sia civile che militare. I compiti affidati all'EUMS sono principalmente di coordinamento con i vertici delle forze armate degli Stati membri dell'UE, anche se, talvolta, tale organo svolge una funzione consultiva su temi di carattere difensivo e militare, sotto la supervisione dell'EUMC. La natura fortemente tecnica dell'EUMS, porta i soggetti che la compongono a adottare un approccio principalmente collegiale, lontano quindi dalla logica intergovernativa tipicamente adottata in ambito difensivo.¹⁴⁸

Oltre ai due già mansionati, tra gli organi più importanti nel contesto dell'azione esterna dell'Unione, ritroviamo il Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE). Questo è formato dal personale proveniente dal Segretariato del Consiglio, dalla Commissione e dai servizi diplomatici degli Stati membri ed ha la funzione di coadiuvare l'azione dell'Alto rappresentante. Esso agisce come servizio diplomatico dell'UE, rappresentando, attraverso le proprie delegazioni, i suoi interessi e valori, ai sensi dell'articolo 221 TFUE. Seppur non sia chiaro se questo si sia posto in sostituzione del servizio diplomatico dei singoli Stati membri, o semplicemente si accosti a questi, la centralità del suo ruolo è indubbia al fine di una rappresentanza unitaria dell'Unione sul piano internazionale.

Altra agenzia dal carattere estremamente rilevante è la già nominata, Agenzia Europea per la Difesa (AED, nell'acronimo inglese). Questa Agenzia specializzata

¹⁴⁸ Michele Vellano e Alberto Miglio, *Sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea*, Milano: Wolters Kluwer, (2022): pp.41-45

dell'Unione è stata istituita nel 2004 ed è dotata di una struttura di *governance* marcatamente intergovernativa. Essa è presieduta dall'Alto rappresentante ed è l'unica agenzia il cui Consiglio direttivo si riunisce anche a livello ministeriale. Nell'organo apicale, infatti, siedono i Ministri della difesa degli Stati membri, incaricati di decidere le voci di spesa del *budget*, il programma di azione triennale e annuale, nonché di approvare i principali programmi, progetti e iniziative portati avanti all'Agenzia.¹⁴⁹ Ai sensi del già mansionato articolo 45 TUE, il suo compito quindi è quello di assistere i membri dell'Unione che ne prendono parte, nel migliorare le rispettive capacità difensive militari. L'AED riveste un ruolo cardine nella revisione coordinata annuale della difesa (CARD, nell'acronimo inglese), instaurata nel 2017 e prevista all'interno della *Global Strategy*. Tale progetto è stato istituito al fine di fornire un quadro completo delle capacità difensive dei singoli Stati e dei loro rispettivi piani di sviluppo e di spesa, al fine di individuare aree di possibile cooperazione e prendere decisioni in vista di necessità condivise. Il processo decisionale in tale ambito, al fine di rispettare l'indisponibilità degli Stati a cedere la loro sovranità in ambito difensivo, è stato concepito come un processo puramente intergovernativo e regolato da fonti di *soft law*.¹⁵⁰ L'AED funge quindi da polo di riferimento per la cooperazione in ambito difensivo e si occupa di facilitare il compito dei ministeri della difesa nazionali, supportandoli nello sviluppo di progetti atti allo sviluppo delle capacità militari. Tra i compiti principali ritroviamo, quindi: (i) l'armonizzazione dei requisiti per fornire capacità operative; (ii) la ricerca e l'innovazione per sviluppare dimostratori tecnologici; (iii) la formazione e le esercitazioni di mantenimento per sostenere le operazioni riguardanti la politica di sicurezza e di difesa comune.¹⁵¹

2.3 La disciplina dei rapporti con le Nazioni Unite

Dopo aver analizzato la base giuridica della PSDC, e gli organi che ne definiscono l'indirizzo, è ora necessario porre l'accento sui rapporti che l'Unione coltiva nella sua

¹⁴⁹ Ivi pp.47-48

¹⁵⁰ Ivi pp.62-63

¹⁵¹ European Union. "European Defense Agency (EDA)." https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-defence-agency-eda_it

azione esterna. In questo paragrafo, nello specifico, si analizzerà la cooperazione con le Nazioni Unite, i cui rapporti con l'Unione necessitano particolare attenzione.

Nell'analisi della cooperazione tra le due organizzazioni, va innanzitutto inquadrata la personalità giuridica dell'Unione da un punto di vista del diritto internazionale. L'Unione Europea, infatti, in quanto organizzazione internazionale *sui generis*, presenta dei caratteri peculiari che rendono difficile la sua classificazione nell'ottica del diritto internazionale. La personalità giuridica dell'Unione sul piano internazionale ha subito varie modifiche col tempo, portando il suo stesso ruolo all'interno delle Nazioni Unite a svilupparsi. Come è stato accennato già nel primo capitolo, l'Unione ha infatti subito degli importanti cambiamenti dalla metà del secolo scorso ad oggi, espandendo i suoi poteri ad aree sempre più vaste. Al fine di inquadrare al meglio la natura dei rapporti tra le due istituzioni e lo sviluppo della loro cooperazione, in questo paragrafo, verrà ripercorsa l'evoluzione dell'Unione e la sua classificazione sul piano internazionale e in seno alle Nazioni Unite.

Obiettivo di questa analisi è capire se l'Unione possa essere catalogata come organizzazione regionale. Tale categorizzazione risulta molto rilevante per comprendere le dinamiche della cooperazione sul piano della sicurezza internazionale tra le due organizzazioni. In merito a tale aspetto, è anzitutto necessario inquadrare le caratteristiche delle organizzazioni regionali, disciplinate al capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite. L'articolo 52, nello specifico, definisce le funzioni degli accordi e delle organizzazioni regionali nell'ambito del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Questo articolo fa riferimento sia ad accordi con un certo grado di istituzionalizzazione, che a vere e proprie organizzazioni internazionali.¹⁵² Tali organizzazioni, nel contesto della cooperazione per il mantenimento della pace e della stabilità internazionale, vengono investite ai sensi della Carta delle Nazioni Unite di alcune specifiche funzioni.

La prima di queste, descritta all'articolo 52 paragrafo 1, prevede che queste organizzazioni si cimentino nel processo di risoluzione “di quelle questioni concernenti il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, che si presentino ad un'azione regionale”. Al secondo paragrafo del suddetto articolo viene poi aggiunto che per gli Stati membri, vige l'obbligo di “fare ogni sforzo per giungere ad una soluzione pacifica delle

¹⁵² Natalino Ronzitti, *Diritto Internazionale*, Torino: Giappichelli Editore, 2023, pp.515-518

controversie di carattere locale mediante accordi od organizzazioni regionali prima di deferirle al Consiglio di Sicurezza”.¹⁵³ Ai sensi di tale articolo, quindi le organizzazioni regionali sono le prime responsabili del mantenimento della pace nella loro zona di interesse, che solo a seguito di un fallimentare approccio pacifico, potrà essere sostituito da un intervento armato.¹⁵⁴

Nell’articolo successivo, viene poi descritta una seconda funzione a carico delle organizzazioni regionali. Ai sensi dell’articolo 53, infatti, il Consiglio di Sicurezza, può avvalersi del loro supporto per azioni implicanti l’uso della forza.¹⁵⁵ In questo contesto viene sottolineato il ruolo cardine delle Nazioni Unite nel contesto del mantenimento della stabilità internazionale, sottolineando l’impossibilità per queste organizzazioni di intraprendere azioni coercitive, senza una previa autorizzazione del Consiglio di Sicurezza. Va però sottolineato che l’articolo 53 non dà riferimento a nessuna forma di autorizzazione, lasciando intendere che essa possa essere dedotta da qualsiasi manifestazione, purché inequivocabile del Consiglio di Sicurezza.¹⁵⁶

L’unica eccezione ammissibile, ai sensi dell’articolo 53 paragrafo 2, è prevista nel caso di misure prese contro uno Stato nemico, aspetto su cui, però, nell’attuale contesto non ci soffermeremo.¹⁵⁷ Per poter essere classificata come tale, quindi, un’organizzazione deve possedere i seguenti requisiti: i) avere carattere regionale; ii) avere competenza nel campo del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale; iii) essere in linea e rispettare i fini delle Nazioni Unite.¹⁵⁸ Il capitolo VIII si chiude con l’articolo 54, che impone alle organizzazioni regionali di tenere il Consiglio di Sicurezza sempre informato di “ogni azione intrapresa o progettata” in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.¹⁵⁹

¹⁵³ Ivi p.11

¹⁵⁴ Michele Vellano e Alberto Miglio, *Sicurezza e difesa comune dell’Unione Europea*, Milano: Wolters Kluwer, (2022): p.175

¹⁵⁵ Leonardo Pasquali, *Il Contributo delle Organizzazioni Regionali al mantenimento della Pace e della Sicurezza Internazionale con Mezzi non Implicanti l’Uso della Forza*. Torino: Giappichelli, 2012. pp.9-11 https://books.google.it/books?hl=it&lr=&id=GNRrqtJcDdEC&oi=fnd&pg=PP1&dq=organizzazioni+regionali&ots=of-MyJ107p&sig=LfUW1VwG-BXnOXhetpe1S_S674#v=onepage&q=organizzazioni%20regionali&f=false

¹⁵⁶ Michele Vellano e Alberto Miglio, *Sicurezza e difesa comune dell’Unione Europea*, Milano: Wolters Kluwer, (2022): p. 176

¹⁵⁷ Carta delle Nazioni Unite, art. 53, par. 2, in Ministero degli Affari Esteri, “Statuto delle Nazioni Unite”, <https://www.mim.gov.it/documents/20182/4394634/1.%20Statuto-onu.pdf>

¹⁵⁸ Natalino Ronzitti, *Diritto Internazionale*. Torino: Giappichelli Editore, 2023. p.516

¹⁵⁹ Michele Vellano e Alberto Miglio, *Sicurezza e difesa comune dell’Unione Europea*, Milano: Wolters Kluwer, (2022): p.176

Fatte tali considerazioni va adesso analizzato il caso dell'Unione Europea in tale contesto. Dato il suo carattere *sui generis*, definire se l'Unione potesse essere definita come una organizzazione regionale, in passato, infatti, non è stato facile. L'obbiettivo è quindi quello di effettuare un'analisi sull'evoluzione dell'Unione e della dottrina in tale ambito, cercando di capire come effettivamente catalogare tale organizzazione.

I rapporti tra le due organizzazioni -ONU e UE- nascono nel 1974, quando l'Unione- ai tempi chiamata Comunità Economica Europea- venne per la prima volta ammessa all'Assemblea Generale, grazie alla risoluzione 3208 dell'Assemblea Generale. Questa risoluzione, seppur attribuisse all'Unione uno *status* di stato osservante, sanciva la nascita effettive dei rapporti tra le due organizzazioni.¹⁶⁰ Solo nel 2011, però, tramite la risoluzione 65/276 dell'Assemblea Generale, l'Unione ha effettivamente ottenuto la possibilità di partecipare attivamente nelle discussioni in seno a tale sede. Da questa data, infatti, l'Unione è in possesso del diritto di intervenire tra i rappresentanti dei gruppi principali, di rispondere, muovere mozioni d'ordine e far circolare documenti. Nonostante queste importanti concessioni però, va sottolineato che l'Unione non ha diritto di voto all'interno dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Le istanze dell'UE, quindi, sono portate avanti dagli Stati membri, di cui uno-la Francia- è anche membro permanente del Consiglio di Sicurezza. Si può quindi dire, in un certo senso, che l'Unione "vive" nel contesto delle Nazioni Unite tramite i suoi Stati membri, i quali invece, possiedono uno *status* pienamente abilitante, che li dota, per l'appunto, anche del diritto di voto.¹⁶¹

Questa evoluzione dello *status* dell'Unione in seno alle Nazioni Unite però, vada ben inteso, non è stata affatto casuale ma, piuttosto, risulta come il frutto dell'evoluzione stessa dell'organizzazione. Come è infatti noto, l'Unione istituita con il Trattato di Maastricht del 1992, era caratterizzata da una struttura a tre pilastri. Questi erano rappresentanti da diverse figure sul piano internazionale, creando quindi frammentazione e mancata coesione. Queste caratteristiche avevano un forte impatto sullo *status* dell'organizzazione sia sul piano internazionale che, ovviamente, in seno alle Nazioni

¹⁶⁰ UN. General Assembly (29° sess.: 1974-1975) "Status of the European Economic Community in the General Assembly." United Nations Digital Library System, 1975.
<https://digitallibrary.un.org/record/189830?v=pdf>

¹⁶¹ Sola Natividad, "The European Union as a Regional Organization within the Meaning of the UN Charter" *Polish Yearbook of International Law* 32 (2012), pp.260-261
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2407594&utm

Unite. Ai tempi della Comunità Europea, ad esempio, la figura che si faceva carico delle istanze dell'Unione era il Presidente della Commissione, mentre, per quanto riguardavano le questioni inerenti alla PESC, a rappresentare l'Unione era il Presidente del Consiglio Europeo al momento in carica. Come è facilmente intuibile, la coordinazione tra queste due figure non sempre risultava ottimale, ponendo un problema di mancata coesione tra i diversi pilastri dell'Unione. Questa problematica aveva come conseguenza una mancata personalità giuridica internazionale propria che rendeva problematica la classificazione dell'Unione come una vera e propria organizzazione regionale. Il fatto che l'Unione Europea fosse costituita da tre pilastri separati, infatti, non le permetteva di porsi come un'attrice internazionale dotata di personalità giuridica unitaria. A questo si aggiungeva, inoltre, l'assenza di una politica difensiva unitaria, che, come è già stato spiegato in precedenza, è stata introdotta solo con il Trattato di Lisbona nel 2009.

In merito alla classificazione dell'Unione Europea come organizzazione regionale prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la dottrina si è espressa in maniera piuttosto estesa, dando però interpretazioni della situazione. Da una parte, chi sostiene che l'Unione Europea fosse stata da sempre in possesso dello *status* di organizzazione regionale, fa riferimento alla grande flessibilità, promossa dalle stesse Nazioni Unite della definizione di tale termine. Nel 1992, ad esempio, in occasione del lancio dell'*Agenda for Peace*, la Comunità Europea, era stata collocata nel contesto del *complementary efforts* tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali, facendo riferimento alla sua attività svolta "in dealing with the crisis of the Balkans and neighbouring areas."¹⁶² L'*Agenda for Peace* sottolineava poi la flessibilità nel definire il concetto di organizzazione regionale, definendo queste ultime come "organizations for general development or for cooperation on a particular economic topic of function."¹⁶³ Va infatti considerato che all'epoca la il Trattato di Maastricht non era ancora entrato in vigore e la Comunità Economica era priva di competenze statutarie nelle attività afferenti il Capitolo VIII. In questo contesto è quindi reso evidente che l'Unione effettivamente non possedesse tutti i requisiti formali per essere classificata come una organizzazione regionale, ma che al tempo stesso nella

¹⁶²Emanuela Pistoia, "Il volto del regionalismo espresso nel Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite secondo la prassi della UE" *DPCE Online*, 1/2018, p.266

file:///Users/giulia/Downloads/nicola,+Journal+editor,+Pistoia%20(2).pdf

¹⁶³ Ibidem

prassi operativa veniva considerata come tale, soprattutto grazie alla grande flessibilità di tale *status*.

Al tempo stesso però va sottolineato che, seppur trattata in quanto tale, l'Unione non è mai stata ufficialmente definita una organizzazione regionale. Se si pensa, ad esempio, alla Dichiarazione Comune sulla Cooperazione tra Nazioni Unite e UE nel campo della gestione delle crisi del 2003, i rapporti tra le due organizzazioni erano evidentemente solidi, ma nessuna definizione dell'Unione come una organizzazione regionale veniva effettivamente menzionata. Le medesime considerazioni vanno poste per il documento comune Unione Europea-Nazioni Unite del 2007, in cui i rapporti tra le due organizzazioni nell'ambito delle missioni di *peacekeeping* appare più che consolidato.¹⁶⁴

Alla particolare situazione appena descritta, venne però trovata una parziale soluzione con il Trattato di Lisbona nel 2009. Seppur secondo alcuni il tema della classificazione dell'Unione Europea come organizzazione regionale resti ancora parzialmente irrisolto, grazie a tale Trattato è stato possibile disciplinare meglio alcuni punti critici, permettendo di fare maggiore chiarezza sulla possibilità dell'Unione di agire nel contesto della sicurezza internazionale, cooperando con le Nazioni Unite. Con il Trattato di Lisbona, infatti l'Unione acquisisce innanzitutto una personalità giuridica internazionale unitaria. Prima di tale Trattato, infatti, a causa della struttura a tre pilastri, la sua rappresentanza sul piano internazionale era molto frammentata e poco coordinata. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009, quindi, la rappresentanza dell'Unione sul piano internazionale cambia, e con essa anche la rappresentanza in seno alle Nazioni Unite. La delegazione della Commissione e quella del Consiglio, quindi, vengono meno e l'Unione ottiene dall'Assemblea Generale maggiori diritti, venendo investita nel 2009 dello *status* di stato osservante, dotato di poteri aggiuntivi.¹⁶⁵ La problematica dell'assenza di una personalità giuridica unitaria sul piano internazionale dell'Unione, dipendente, come prima spiegato, dalla struttura a pilastri presente prima del Trattato di Lisbona, viene quindi risolta grazie alla modifica del TUE.

¹⁶⁴ Natalino, Ronzitti, *Diritto Internazionale*. Torino: Giappichelli Editore, 2023, p.516

¹⁶⁵ Sola Natividad, "The European Union as a Regional Organization within the Meaning of the UN Charter" *Polish Yearbook of International Law* 32 (2012), pp 261-262
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2407594&utm

Con il Trattato di Lisbona, infatti, vengono apportate delle importanti modifiche al TUE, tra le più rilevanti delle quali, ritroviamo l'introduzione dell'articolo 47. Tale articolo, seppur dal contenuto molto breve e conciso, introduce un importante cambiamento per l'Unione, la cui figura cambia radicalmente sul piano internazionale e con essa i suoi rapporti con attori terzi. Ai sensi di tale articolo viene infatti affermato che "L'Unione ha personalità giuridica".¹⁶⁶ Questa importante novità risulta fondamentale per l'ampliamento dei rapporti con le altre organizzazioni internazionali, tra le quali ricordiamo le Nazioni Unite, in seno al quale, l'Unione acquisirà nel 2011 i già mansionati nuovi poteri. Altro aspetto molto rilevante in questo contesto, è quello dell'evoluzione della PESC, di cui entra a far parte anche la PSDC. Questa novità, introdotta con il Trattato di Lisbona ha quindi permesso all'Unione di meglio conformarsi alla definizione e agli scopi di una organizzazione regionale, nel senso in cui viene intesa dalle Nazioni Unite. Possiamo quindi osservare in questo contesto la rilevanza del Trattato di Lisbona della disciplina dei rapporti con le Nazioni Unite, che ora risultano meglio disciplinati.

La cooperazione tra le due organizzazioni sul piano strategico ha poi trovato concreta disciplina nel 2020, tramite la firma dell'accordo quadro UE-ONU. Tale accordo, costituisce una cornice giuridica di riferimento per la stipula, nei futuri interventi *in loco*, di "accordi di esecuzione tecnica", incentrati su aspetti di logistica, di amministrazione e di sicurezza.¹⁶⁷ Questo si apre definendo anzitutto il suo scopo, affermando che:

Il presente accordo («accordo») definisce il quadro per la prestazione di reciproco sostegno in materia di logistica, amministrazione e sicurezza da parte delle missioni ONU e delle operazioni UE impegnate in situazioni di crisi e post- conflitto sul campo.¹⁶⁸

Al successivo paragrafo viene poi specificato che tale accordo non sia applicabile su base bilaterale al sostegno fornito alle missioni ONU o UE dai rispettivi membri. Viene inoltre chiarito che restano escluse dalla sua applicazione gli accordi di cooperazione o assistenza

¹⁶⁶ Trattato sull'Unione europea (TUE), art. 47, in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, C 326, 26 ottobre 2012.

¹⁶⁷ Paladini, Luca, "Sulla Cooperazione Tra l'UE E l'ONU Nella Gestione Delle Crisi Internazionali." *DPCE Online* 46(1), (16 Aprile, 2021) p.247
<https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1245>

¹⁶⁸ Accordo quadro tra le Nazioni Unite e l'Unione europea relativo alla cooperazione dell'UE nelle operazioni condotte sotto l'autorità delle Nazioni Unite, art. 1, par. 1, firmato il 29 settembre 2003, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A1119\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A1119(01))

estranei da quelli a carattere logistico, amministrativo o sicuritario. Infine, viene specificato che non sono soggetti a tale disciplina, tutti gli accordi di cooperazione o assistenza tra le due organizzazioni, conclusi anteriormente allo stesso.¹⁶⁹ Viene poi precisato che la stipula “degli accordi di esecuzione tecnica” è strettamente necessaria al reciproco supporto *in loco*¹⁷⁰, e che debba avvenire tenendo in considerazione delle “rispettive capacità e zone di schieramento delle missioni ONU e delle operazioni UE e fatta salvo la loro capacità di svolgere i rispettivi mandati.”¹⁷¹ La stipula di tali “accordi di esecuzione tecnica”, viene poi sottolineato, essere soggetta ai regolamenti, alle norme, prassi e procedure consolidate delle due parti.¹⁷² Ai sensi dell’articolo 3 paragrafo 2, poi, viene affermato che:

Nessuna delle parti: i) è tenuta a prestare sostegno all’altra, eccetto se sancito espressamente in un accordo di esecuzione tecnica; o ii) è responsabile dinnanzi all’altra parte in caso di incapacità, totale o parziale, a prestare tale sostegno.

Al paragrafo successivo si definisce poi il rango degli “accordi di esecuzione tecnica” che, in caso di contrasto con l’accordo quadro, sono destinati a far prevalere quest’ultimo.¹⁷³

I rapporti tra le due parti, inoltre, come affermato all’articolo successivo, sono gestiti tramite due inedite figure; quella del Coordinatore ONU e quella del Coordinatore UE, responsabili del coordinamento di sostegno. Queste due figure fungono da punto di contatto per tutte le questioni relative all’accordo, istaurando un coordinamento periodico adibito a facilitare la pianificazione congiunta di missioni ONU e operazioni UE.¹⁷⁴

Da un punto di vista contenutistico, gli “accordi di esecuzione tecnica” si occupano di definire le modalità e le ulteriori disposizioni applicabili al sostegno

¹⁶⁹ Accordo quadro tra le Nazioni Unite e l’Unione europea relativo alla cooperazione dell’UE nelle operazioni condotte sotto l’autorità delle Nazioni Unite, art. 1, par. 2, firmato il 29 settembre 2003

¹⁷⁰ Paladini, Luca, “Sulla Cooperazione Tra l’UE E l’ONU Nella Gestione Delle Crisi Internazionali.” *DPCE Online* 46(1), (16 Aprile, 2021). p.260

<https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1245>

¹⁷¹ Accordo quadro tra le Nazioni Unite e l’Unione europea relativo alla cooperazione dell’UE nelle operazioni condotte sotto l’autorità delle Nazioni Unite, art. 2, par. 2, firmato il 29 settembre 2003,

¹⁷² Accordo quadro tra le Nazioni Unite e l’Unione europea relativo alla cooperazione dell’UE nelle operazioni condotte sotto l’autorità delle Nazioni Unite, art. 2, par. 3, firmato il 29 settembre 2003,

¹⁷³ Accordo quadro tra le Nazioni Unite e l’Unione europea relativo alla cooperazione dell’UE nelle operazioni condotte sotto l’autorità delle Nazioni Unite, art. 3, par. 3, firmato il 29 settembre 2003,

¹⁷⁴ Accordo quadro tra le Nazioni Unite e l’Unione europea relativo alla cooperazione dell’UE nelle operazioni condotte sotto l’autorità delle Nazioni Unite, art. 4, firmato il 29 settembre 2003,

concordato sul campo dalle due organizzazioni. Sotto il profilo materiale, il sostegno si sostanzia, senza pretesa di esclusività, nelle seguenti categorie: i) la prestazione di beni, forniture o servizi di logistica; ii) il trasferimento (vendita) di materiali; iii) la costruzione, la rimessa a nuovo e/o la consegna di infrastrutture; iv) la prestazione di servizi di sicurezza o di protezione al personale e/o ai beni e/o; v) lo scambio di informazioni classificate.¹⁷⁵ Il paragrafo successivo specifica che tali categorie non hanno carattere esclusivi né tantomeno possono rappresentare un impegno a prestare tale sostegno.

Quanto allo scambio di informazioni classificate o riservate sul campo, questo è sempre gratuito, e i relativi termini e condizioni sono stabiliti negli “accordi di esecuzione tecnica” e devono avvenire nel rispetto delle politiche, delle procedure e delle prassi delle due organizzazioni.¹⁷⁶ A completare l’accordo quadro poi vi sono le disposizioni finanziarie e alcune disposizioni di responsabilità e risarcimenti derivanti dal sostegno prestato, di consultazione e risoluzione delle controversie e delle pretese di *due diligence*. Riguardo a quest’ultimo aspetto, merita attenzione l’articolo 10, il quale precisa che le responsabilità assunte dall’ONU sono condizionate al rispetto della politica di dovuta diligenza nell’ambito dei diritti umani nel sostegno fornito *in loco* alle altre forze di sicurezza “non-ONU”. Nel caso in cui dovesse sussistere il rischio che tali forze di sicurezza commettano gravi violazioni del diritto internazionale umanitario, del diritto internazionale dei diritti umani o del diritto internazionale dei rifugiati, senza adottare misure correttive e di mitigazione, il sostegno da parte dell’ONU non sarebbe quindi prestato.¹⁷⁷

L’articolo 12, infine, specifica che l’accordo quadro non pregiudica i privilegi e le immunità dell’ONU, compresi i suoi organi sussidiari, e dell’UE, comprese le sue istituzioni e i suoi organismi competenti. Chiudono, infine, l’articolato, alcune disposizioni finali relative all’entrata in vigore, la modifica del testo, il riesame, la possibilità di denuncia e la vincolatività degli allegati. L’accordo entra quindi in vigore

¹⁷⁵ Accordo quadro tra le Nazioni Unite e l’Unione europea relativo alla cooperazione dell’UE nelle operazioni condotte sotto l’autorità delle Nazioni Unite, art. 5, par. 1, firmato il 29 settembre 2003,

¹⁷⁶ Paladini, Luca, “Sulla Cooperazione Tra l’UE E l’ONU Nella Gestione Delle Crisi Internazionali.” *DPCE Online* 46(1), (16 Aprile, 2021). p.261

<https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1245>

¹⁷⁷ Ibidem

dalla data della firma, suggerendo che sia stato concluso in forma semplificata, spesso utilizzata nell'ambito dell'accordo PSDC.

L'analisi di tale accordo rende quindi chiara la sua rilevanza per la disciplina della *partnership* nell'ambito della sicurezza tra le due organizzazioni. Tramite la definizione di aspetti tecnici-operativi, viene garantita una maggiore efficacia nell'azione congiunta *in loco*, che risulta meglio coordinata. Come affermato in dottrina, tale accordo, si pone come *milestone* della cooperazione tra le due organizzazioni, in quanto “manifesta una comune volontà di formalizzare e rendere stabile il legame operativo tra le due organizzazioni”.¹⁷⁸

2.4 La disciplina dei rapporti con la NATO

Come già anticipato nel primo capitolo, la NATO, nel contesto dello sviluppo di un'Unione sempre più in grado di contribuire al mantenimento della stabilità globale, ha giocato un ruolo di grande importanza. Risulta quindi necessario, al fine di comprendere appieno il coordinamento strategico tra le due organizzazioni, come i loro rapporti siano disciplinati.

Seppur le due organizzazioni avessero da sempre mantenuto una identità ben definita e separata l'una dall'altra, come spiegato nel primo capitolo, le due, a seguito della guerra fredda, hanno iniziato a tessere dei rapporti sempre più stretti. L'Unione, in particolare, a causa del forte clima di insicurezza ha progressivamente sviluppato le sue capacità in ambito difensivo, imponendosi sempre più come un'organizzazione in grado di cooperare per mantenimento della stabilità globale. Tale cambiamento ha posto la necessità di stringere rapporti sempre più stretti con le altre organizzazioni internazionali impegnate nel medesimo obiettivo, portando la NATO e l'Unione ad avvicinarsi sempre di più. L'ottenimento di competenze sempre più vaste nell'ambito della sicurezza da parte dell'Unione e il progressivo allargamento della propria *membership* verso est, ha fatto sovrapporre le due, portando i ventuno dei ventisette Stati dell'Unione a aderire contemporaneamente ad entrambe le organizzazioni.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Ivi. P.263

¹⁷⁹ Michele Vellano e Alberto Miglio, *Sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea*, Milano: Wolters Kluwer, (2022): pp.180-181

Al fine di analizzare i loro rapporti, è necessario innanzitutto definire le due organizzazioni dal punto di vista del diritto internazionale, che le classifica come organizzazioni regionali. Tale definizione, già analizzata nel paragrafo precedente, è importante soprattutto per comprendere come queste possano relazionarsi con i mandati del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, e più in generale, cimentarsi nel complesso ruolo del mantenimento della stabilità globale.

La carta delle Nazioni Unite al Capitolo VIII, al capitolo 52 par.1, si occupa proprio di affermare la possibilità di istituire organizzazioni regionali, le quali però, per essere definite tali, devono rispettare alcuni criteri. Come già anticipato, tale definizione non è del tutto chiara e precisa, ma tra gli elementi qualificanti ritroviamo, da una parte, l'attività definita in un contesto regionale, e dall'altra, l'espresso conferimento all'interno dei trattati istitutivi, di attribuzione in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.¹⁸⁰ Seppur entrambe le organizzazioni siano quindi classificate come organizzazioni regionali, impegnate in aree circoscritte, gli sviluppi dello scenario internazionale hanno, però, portato le due ad estendere l'ambito geografico delle loro missioni, impegnandosi nelle regioni cosiddette "fuori area". Questo aspetto ha ulteriormente intensificato la necessità di disciplinare i rapporti tra le due che ambiscono sempre più ad affermarsi a livello globale. L'articolo 52, ai paragrafi 2 e 3, si occupa di definire come tali attori possano interagire, affermando che:

(2) I Membri delle Nazioni Unite che partecipino a tali accordi od organizzazioni devono fare ogni sforzo per giungere ad una soluzione pacifica delle controversie di carattere locale mediante tali accordi od organizzazioni regionali prima di deferirle al Consiglio di Sicurezza.¹⁸¹

(3) Il Consiglio di Sicurezza incoraggia lo sviluppo della soluzione pacifica delle controversie di carattere locale, mediante gli accordi o le organizzazioni regionali, sia su iniziativa degli Stati interessati, sia per deferimento da parte del Consiglio di Sicurezza.¹⁸²

¹⁸⁰Gaudiosi, Francesco. "Il Partenariato Strategico tra Unione Europea e NATO: L'Evoluzione della Cooperazione Securitaria nel Contesto Euro-Atlantico." *Unina2*, Gennaio 1, 2024. p.125
https://www.academia.edu/124745411/Il_partenariato_strategico_tra_Unione_europea_e_NATO_1_evoluzione_della_cooperazione_securitaria_nel_contesto_euro_atlantico

¹⁸² Carta delle Nazioni Unite, art. 52, par. 3, in Ministero degli Affari Esteri, "Statuto delle Nazioni Unite", <https://www.mim.gov.it/documents/20182/4394634/1.%20Statuto-onu.pdf>

La cooperazione tra organizzazioni regionali è disciplinata in questo contesto, rendendo quindi legittima la cooperazione tra la NATO e l'UE nel contesto del mantenimento della pace. La disciplina di tale ambito, all'interno della NATO è caratterizzato da diversi approcci, che variano al variare dell'organizzazione con cui la NATO coopera.

Per le Nazioni Unite è prevista una dimensione di carattere “verticale”, espressa agli artt. 5 e 7 del Trattato Nord Atlantico. Ai sensi di tali articoli, quindi viene riconosciuta la supremazia del Consiglio di Sicurezza nel contesto del mantenimento della pace e della stabilità globale. Analizzando tali articoli in combinato disposto, emerge infatti un requisito di notifica obbligatorio al Consiglio di Sicurezza nel contesto dell'adozione di misure per il mantenimento della pace, ribadito dalla carta stessa, articolo 54.¹⁸³

Inquadrata la NATO sotto un profilo internazionale, è ora importante analizzare, invece i rapporti con l'UE. Tali rapporti sono disciplinati in seno al TUE, al Capo 2, Sezione 2, il quale definisce la componente orizzontale della cooperazione. La cooperazione NATO-UE, infatti, a differenza dei rapporti con le Nazioni Unite, definiti su un piano verticale, sono disciplinati orizzontalmente, e quindi incentrati su un piano regionale.¹⁸⁴ Per analizzare tali rapporti è anzitutto necessario far riferimento alle norme contenute nel TUE. Come già preannunciato nei capitoli precedenti, gli articoli che fanno riferimento alla PESC nell'ambito dell'UE sono contenuti nella Sezione 2. Di particolare rilievo è l'articolo 42, che al paragrafo 2 afferma che la PSDC

“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 Difesa Comune adottata in tale contesto.”¹⁸⁵

Quest'ultimo individua due componenti fondamentali nel rapporto tra le organizzazioni: da una parte viene evidenziata la centralità dell'Alleanza Atlantica per la definizione delle

¹⁸³ Gaudiosi, Francesco. “Il Partenariato Strategico tra Unione Europea e NATO: L'Evoluzione della Cooperazione Securitaria nel Contesto Euro-Atlantico.” *Unina2*, Gennaio 1, 2024.p.126
https://www.academia.edu/124745411/Il_partenariato_strategico_tra_Unione_europea_e_NATO_1_evoluzione_della_cooperazione_securitaria_nel_contesto_euro_atlantico

¹⁸⁴ Ibidem

¹⁸⁵ *Trattato sull'Unione Europea* (TUE), art. 42 , Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, C326, 26 ottobre 2012

misure di sicurezza nel contesto Euro-Atlantico e dall'altra la compatibilità tra NATO e PSDC. Nello specifico le disposizioni del TUE tendono a limitare l'azione dell'Unione a beneficio delle azioni promosse dalla NATO nelle funzioni securitarie regionali.¹⁸⁶ A tal proposito, infatti, il secondo capoverso del paragrafo 7 afferma che:

“gli impegni e la cooperazione in questo settore rimangono conformi 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.”¹⁸⁷

Data questa disposizione, quindi, si evince che il TUE riconosce la supremazia della NATO in materia di sicurezza nell'ambito europeo. Conseguentemente, gli impegni assunti nel settore della PSDC devono essere coordinati e compatibili con quelli derivanti dall'adesione al Trattato Atlantico del Nord.¹⁸⁸

I rapporti tra tali istituzioni, come chiarito, quindi sono molto stretti, al punto da far emergere dubbi sulla effettiva indipendenza dell'Unione ad agire autonomamente. Secondo alcuni autori, infatti, la NATO avrebbe il cosiddetto diritto di “primo rifiuto”, che si sostanzierebbe nell'obbligo dell'Unione di informare quest'ultima sulla sua volontà di dare avvio ad una missione, che potrebbe quindi essere attuata autonomamente solo nel caso in cui la NATO non fosse interessata a prendervi parte. L'effettività di tale principio è in realtà ancora molto dibattuta e, molti studiosi, contrastando la teoria, ritengono che invece l'Unione possieda autonomia in tale ambito. La base su cui si fonda tale sospetto è, però, quanto affermato nel già menzionato Consiglio Europeo di Helsinki del 1999, in seno al quale il Consiglio Europeo “sottoline[ava] la propria determinazione a sviluppare una capacità decisionale autonoma e, *ove non sia impegnata le NATO nel suo complesso*, a lanciare e condurre operazioni militari dirette dell'UE in risposta a crisi internazionali”.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Gaudiosi, Francesco. “Il Partenariato Strategico tra Unione Europea e NATO: L'Evoluzione della Cooperazione Securitaria nel Contesto Euro-Atlantico.” *Unina2*, Gennaio 1, 2024. pp.124-126 https://www.academia.edu/124745411/Il_partenariato_strategico_tra_Unione_europea_e_NATO_1_evoluzione_della_cooperazione_securitaria_nel_contesto_euro_atlantico

¹⁸⁷ *Trattato sull'Unione Europea (TUE)*, art. 42 par.7, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, C326, 26 ottobre 2012

¹⁸⁸ Michele Vellano e Alberto Miglio, *Sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea*, Milano: Wolters Kluwer, (2022): p.183-184

¹⁸⁹ Ivi p.184-185

Sorvolando questo tema, è importante evidenziare come la disciplina dei rapporti con la NATO sia molto carente, se non addirittura inesistente sul piano del diritto dell'Unione. Tale carenza non ha, però, negli anni, impedito alle due organizzazioni di cooperare, instaurando rapporti molto solidi. La cooperazione tra l'Unione e le altre organizzazioni internazionali è, infatti, principalmente sorretta da atti di *soft law*, lasciando quindi agli accordi internazionali, quando stipulati, il ruolo di disciplinare aspetti di carattere tecnico-operativo. La definizione dei caratteri generali della cooperazione che si mira ad instaurare viene, quindi, definiti tramite atti di *soft law* o tramite dialogo politico.¹⁹⁰

In tale contesto, tra gli atti che disciplinano i rapporti tra le due organizzazioni, gli Accordi *Berlin Plus*, si collocano sicuramente tra i più significativi. Tali accordi, da un punto di vista legale, sono definiti “non vincolanti”. Questi sono stati, infatti, conclusi dal lato dell'Unione, dall'Alto rappresentante, e non dal Presidente del Consiglio, come richiesto dal TEU antecedente a Lisbona ai sensi dell'articolo 18. La mancata pubblicazione rende inoltre impossibile determinare la volontà delle parti ad essere vincolate dall'accordo, rendendo evidente la loro volontà di sottrarsi al controllo della comunità internazionale sotto tale aspetto.¹⁹¹

Nonostante il carattere peculiare di tali Accordi, questi hanno permesso di definire una maggiore disciplina della cooperazione tra le due organizzazioni, che già nel 2002 avevano annunciato una *partnership* strategica, finalizzata a rinforzare la mutua cooperazione nell'ambito della gestione delle crisi. Nel 2003 vennero poi conclusi gli Accordi *Berlin Plus*, i quali si posero come punto di partenza nella disciplina del supporto offerto dalla NATO all'Unione per missioni finalizzate alle gestioni delle crisi, tramite la condivisione dei mezzi a sua disposizione.¹⁹² Il pacchetto di accordi, infatti, permette all'Unione di accedere alle capacità di pianificazione e comando della NATO, utilizzando, inoltre, le capacità collettive dell'Alleanza per condurre missioni proprie. Tali accordi vennero stipulati al fine di permettere all'Unione di raggiungere una capacità

¹⁹⁰ Paladini, Luca, “Sulla Cooperazione Tra l'UE E l'ONU Nella Gestione Delle Crisi Internazionali.” *DPCE Online* 46(1), (16 Aprile, 2021). p.266

<https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1245>

¹⁹¹ Mariani, Paola e Genini, Davide. “EU and NATO: The Legal Foundation of an Extraordinary Partnership.” *Eurojust* (2022). pp. 204-207. <https://rivista.eurojus.it/eu-and-nato-the-legal-foundation-of-an-extraordinary-partnership/>

¹⁹² Latici, Tania. “Understanding EU-NATO Cooperation.” (Briefing, European Parliament Research Service, 2020) p.3 [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2020\)659269](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)659269)

autonoma rispetto alla NATO, trovando un compromesso tra la capacità *indipendente*, voluta dalla Francia, e *complementare*, tipica della visione britannica. Tali accordi sarebbero stati applicati solo nel caso in cui l'Alleanza non fosse già stata impegnata nell'operazione in questione, al fine di evitare duplicazioni inutili in termini di risorse e capacità, e piuttosto, creare una cooperazione effettiva ed efficace. Ulteriore condizione per l'applicazione degli accordi, riguardava le forze europee, che avrebbero dovuto essere separabili ma non separate dalle strutture e dai comandi NATO.

Il pacchetto di Accordi *Belin Plus*, ufficialmente introdotti il 17 marzo del 2003 con uno scambio epistolare tra l'Alto rappresentante dell'UE, Javier Solana, e il Segretario Generale della NATO, George Robertson, comprendeva quindi: (i) il *Security of Information Agreement* che regolamentava lo scambio di informazioni tra le due organizzazioni;¹⁹³ (ii) l'accesso alle capacità di pianificazione della NATO per le missioni dell'UE; (iii) l'accesso a risorse e capacità della NATO per le missioni a guida UE; (iv) le modalità di concessione, il monitoraggio, la restituzione o il richiamo di risorse o capacità della NATO nelle missioni e operazioni a guida UE; (v) disciplina relativa all'ingaggio per il D-SACEUR¹⁹⁴ ed altre operazioni di comando nella NATO per le missioni a guida UE; (vi) le procedure di consultazione tra le due organizzazioni nel caso di una missione a guida UE; (vii) accordo sullo sviluppo di "requisiti di capacità compatibili e che si rafforzano reciprocamente".¹⁹⁵

Tra questi, particolare attenzione merita il *Security of Information Agreement*, che rappresenta l'unico atto di *hard law*, e quindi dal carattere vincolante, che disciplina i rapporti tra le due organizzazioni.¹⁹⁶ Questo, nello specifico, si occupa di disciplinare lo scambio di informazioni classificate, fondamentale per le operazioni di gestione delle crisi. Tale accordo si fonda sul "principio del controllo originario" secondo il quale le informazioni classificate possono essere rilasciate e condivise con Stati che sono membri NATO e Stati, membri dell'Unione, che abbiano sottoscritto il documento quadro del *Partnership for Peace* e in possesso in un accordo di sicurezza valido con la NATO. Il

¹⁹³ Ivi.3-4

¹⁹⁴ Vice-comandante supremo delle forze NATO in Europa

¹⁹⁵ Comelli, Michele e Pirozzi, Nicoletta. "La cooperazione tra l'Unione Europea e la NATO" (dossier, Istituto Affari Internazionali, n.69, Maggio 2007) pp.6-7 <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/c06/la-cooperazione-lunione-europea-e-la-nato>

¹⁹⁶ Mariani, Paola e Genini, Davide. "EU and NATO: The Legal Foundation of an Extraordinary Partnership." *Eurojust* (2022) pp. 202-204. <https://rivista.eurojus.it/eu-and-nato-the-legal-foundation-of-an-extraordinary-partnership/>

fatto che l'accordo ponga queste condizioni rende Cipro l'unico Stato escluso dalla *partnership* NATO-UE.¹⁹⁷ L'accordo non è operativo di per sé ma affida all'Ufficio di Sicurezza del Segretario Generale del Consiglio dell'UE, all'Ufficio di Sicurezza della Commissione Europea e all'Ufficio di Sicurezza della NATO, la responsabilità di darvi applicazione, tramite l'elaborazione di disposizioni di sicurezza per la protezione delle informazioni classificate, all'interno di entrambe le organizzazioni.¹⁹⁸ Tale obiettivo deve essere inoltre raggiunto, ai sensi dell'articolo 13, tramite la definizione di procedure da rispettare nel caso di comprovata o sospetta compromissione di informazioni o materiali classificati soggetti all'accordo. Una volta stabiliti i principi fondamentali degli Accordi, nel 2003 si procedette con la loro concreta attuazione attraverso ulteriori intese, finalizzate a disciplinare al meglio il coordinamento tra le due organizzazioni.

Nel novembre dello stesso anno, ad esempio, in occasione della riunione dei Ministri degli Affari Esteri dell'UE, a Napoli, vennero definiti i tipi di missioni, nel quale era possibile applicare le disposizioni definite dagli Accordi *Berlin Plus*. Prime tra tutte vi erano le missioni NATO, seguite dalle missioni UE nell'ambito degli Accordi *Berlin Plus*, che quindi facevano ricorso ai mezzi e alle capacità dell'Alleanza Atlantica. A queste si aggiungevano poi, anche le missioni basate sul concetto di *framework nation*, ovvero quadro-nazione, che prevedeva la multi-nazionalizzazione di un comando nazionale per la conduzione di missioni militari UE. Queste utilizzavano quartieri generali nazionali, messi a disposizione dagli Stati membri UE. A completare l'elenco, vi erano poi le missioni di gestione della crisi, su scala inferiore, che venivano pianificate e condotte direttamente dall'UE.

Nel dicembre 2003, vennero poi definiti dal Consiglio europeo i meccanismi per la consultazione tra UE e NATO per la valutazione delle varie opzioni di dispiegamento delle operazioni. In tale documento la NATO viene indicata come il forum di discussione. Viene inoltre affermata, in tale contesto, la necessità di istituire una piccola cellula di collegamento UE presso il *Supreme Headquarters Allied Powers in Europe* (SHAPE). La NATO, sempre in tale documento, viene, infine, invitata ad istituire meccanismi di

¹⁹⁷ Ibidem

¹⁹⁸ *Accordo tra l'Unione europea e l'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico sulla sicurezza delle informazioni*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 80, 27 marzo 2003, <https://www.robertobin.it/UE2004/FORLATI/Acc%20Nato.htm>

collegamento analoghi presso lo Stato maggiore dell'Unione europea (EMUS nell'acronimo inglese).¹⁹⁹

Conclusioni

Questo capitolo si è posto l'obiettivo di analizzare la base giuridica della PSDC, al fine di comprendere al meglio come l'Unione interagisca con le altre organizzazioni internazionali in esame. Tramite l'analisi delle disposizioni disciplinanti la PESC e la PSDC sono stati inquadrati i valori fondanti dell'azione esterna dell'Unione e le modalità tramite cui taluni vengono promossi. Il consolidamento della democrazia, la promozione dello stato di diritto e la tutela dei diritti dell'uomo, sono solo alcuni dei valori cardine che l'Unione si prefigge di diffondere nel contesto internazionale tramite la sua azione. Attraverso la promozione dei suoi principi fondanti, l'Unione cerca, di plasmare il contesto internazionale, adottando un approccio multilaterale e osservando i principi del diritto internazionale. Tale approccio permette all'Unione di instaurare *partnership* con altre organizzazioni internazionali, con le quali coopera al fine di tutelare la stabilità globale e il mantenimento della pace.

Da un punto di vista interno è stato poi analizzato come le diverse istituzioni adottino, nei riguardi della politica di difesa, un approccio dal carattere fortemente intergovernativo, sottolineando nuovamente l'approccio meramente politico di tale ambito di *policy*. Di riflesso a questa peculiarità, vengono designate come istituzioni di riferimento, organi prettamente politici, quali il Consiglio e il Consiglio Europeo, le quali decisioni sono prese rigorosamente all'unanimità. Come visto nel capitolo, la discussione politica utilizzata per l'adozione delle decisioni in materia, porta da una forte intolleranza nei confronti del controllo giuridico della Corte di Giustizia, che nel rispetto della delicatezza del tema trattato, risulta fortemente limitata.

Dopo aver approfondito il ruolo delle istituzioni europee nella definizione della PSDC, è stata poi posta l'attenzione sulle relazioni esterne dell'Unione, inquadrandone i rapporti con le Nazioni Unite e la NATO. A seguito della forte evoluzione del PSDC, infatti, l'Unione ha iniziato a sviluppare sempre più punti di contatto con le due

¹⁹⁹ Comelli, Michele e Pirozzi, Nicoletta. "La cooperazione tra l'Unione Europea e la NATO" (dossier, Istituto Affari Internazionali, n.69, Maggio 2007) pp.6-8 <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/c06/la-cooperazione-lunione-europea-e-la-nato>

organizzazioni, da sempre impegnate nel mantenimento della stabilità globale. Analizzando l'evoluzione dell'Unione sul piano internazionale e ponendo l'accento sulla sua categorizzazione come organizzazione regionale, è stato quindi possibile inquadrare i suoi rapporti con organizzazioni terze.

Le Nazioni Unite, essendo il pilastro della stabilità internazionale, costituiscono un *partner* fondamentale per un'Unione sempre più in grado di cimentarsi in missioni di pace. Dall'attribuzione dello *status* di osservatore nel 2011, alla stipula -nel 2020- dell'accordo quadro, il rapporto delle due organizzazioni è andato sempre più rafforzandosi, stabilendo una solida *partnership*. In tale frangente l'accordo quadro, ponendosi come cornice di riferimento per il coordinamento *in loco* delle missioni congiunte, pone un'evidente volontà di stabilire una proficua cooperazione nel contesto del mantenimento della stabilità globale, permettendo di istituire un supporto logistico, amministrativo e securitario.

In merito alla cooperazione con la NATO, infine, le due organizzazioni, tramite la stipula degli Accordi *Berlin Plus*, hanno ormai istituito un sistema che permette una cooperazione pienamente efficace. Tramite il coordinamento strategico e la condivisione da parte della NATO dei mezzi a sua disposizione, le due organizzazioni hanno infatti istituito il quadro giuridico che disciplina il sempre più marcato supporto fornito all'Unione per condurre missioni proprie. Tali accordi disciplinano non solo le modalità di fornitura di risorse e capacità della NATO all'Unione, ma anche aspetti come la condivisione di informazioni riservate, disciplinate dall'apposito *Security of Information Agreement*. Dall'analisi condotta, si evince quindi che il ruolo dell'Unione abbia subito una forte evoluzione sul piano internazionale, permettendole sempre più di relazionarsi con organizzazioni nate per preservare la stabilità globale. Questo forte sviluppo si pone come elemento chiave per l'affermazione dell'organizzazione come attrice cardine per il mantenimento della pace e della stabilità del contesto internazionale.

Al fine di concludere l'analisi complessiva dell'elaborato, tale ruolo verrà meglio analizzato nel capitolo successivo, nel quale verranno discusse le forme di coordinamento strategico tra le varie organizzazioni nel contesto delle missioni di *peacekeeping*.

CAPITOLO TERZO

LA COOPERAZIONE OPERATIVA TRA L'UE, LE NAZIONI UNITE E LA NATO NELLE MISSIONI PSDC

3.1 L'organizzazione strategica e l'avvio delle missioni PSDC

Dopo aver affrontato nei due capitoli precedenti l'evoluzione storica della PSDC e la sua base giuridica, in questa sezione si analizzeranno più nel dettaglio le missioni e le operazioni dell'Unione e la cooperazione operativa con le Nazioni Unite e la NATO.

Prima di effettuare tale analisi è però necessario definire i meccanismi e le dinamiche interne all'Unione, che le permettono di dare avvio ad una missione di *peacekeeping*, inquadrando anzitutto il loro fondamento giuridico.

Da un lato, come già analizzato nel precedente capitolo, la legittimazione di tali missioni proviene dal quadro giuridico dell'Unione, e nello specifico dagli articoli del capo 2 del Titolo V del TUE, dall'altro, invece, al fine di risultare legittime, tali missioni devono rispettare le disposizioni del diritto internazionale. Chiarito quanto sopra, verranno ora poste in analisi le cause giustificative dell'intervento armato da un punto di vista del diritto internazionale. Dalla prassi emerge, anzitutto, il consenso dello Stato

terzo il cui territorio è teatro dell'operazione, che si sostanzia talvolta in una vera e propria richiesta di intervento da parte di tale Stato. In secondo luogo, rilevano le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, infatti, quest'ultimo è investito del potere di adottare misure implicanti l'uso della forza. In tal senso, risulta quindi chiara la rilevanza delle risoluzioni per l'avvio di missioni che richiedano l'impiego della forza armata al di fuori dei casi di legittima difesa previsti dall'articolo 51 della Carta. Alla su citata fattispecie, si aggiunge la possibilità per il Consiglio di Sicurezza di limitarsi ad accogliere positivamente l'istituzione di una missione, che -ottenuta tale approvazione- risulta quindi pienamente legittima. Infine, il terzo ed ultimo fondamento giuridico è costituito dalle disposizioni contenute in trattati internazionali sottoscritti dall'Unione.²⁰⁰ Tali accordi sono conclusi dall'organizzazione, la quale, ai sensi dell'articolo 37 TEU e 218 TFEU, è investita del potere di stipulare accordi anche nell'ambito della gestione della crisi. Questi sono conclusi dall'Unione in quanto persona giuridica distinta -non dai singoli Stati membri- pur avendo carattere vincolante sia per le istituzioni dell'una, che per gli altri.²⁰¹ Pur non costituendo una base giuridica per le missioni PSDC, in tale contesto, assumono estrema rilevanza gli *Status of Forces Agreements* (SOFA), i quali si occupano di disciplinare lo *status* legale del personale militare PSDC, schierato sul territorio dello stato terzo in cui si svolge la missione.²⁰²

Scendendo ora nel dettaglio della procedura di istruzione di una missione, è necessario fare una premessa importante. Se infatti ai sensi dell'articolo 42 par.1 TUE gli Stati sono chiamati a mettere a disposizione le proprie capacità militari per l'istituzione delle missioni PSDC, la prassi riferisce di una partecipazione variabile degli Stati. È quindi bene specificare che le missioni che verranno discusse nel merito non necessariamente coinvolgono tutti gli Stati membri. Tale partecipazione variabile degli Stati è effettivamente prevista dai trattati nelle disposizioni 42 par.5 e dell'articolo 44

²⁰⁰ Michele Vellano e Alberto Miglio, *Sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea*, Milano: Wolters Kluwer, (2022): pp.146-147

²⁰¹ Naert, Frederik, *The Application of Human Rights and International Humanitarian Law in Drafting EU's Missions Mandates and Rules of Engagement* (Leuven: Leuven Center of Global Governance Studies, KU Leuven, 2011), p.5

<https://www.law.kuleuven.be/iir/nl/onderzoek/working-papers/wp151e.pdf>

²⁰² Aurel Sari, "The European Union Status of Forces Agreement (EU SOFA)," *Journal of Conflict and Security Law* 13, No. 3 (2009) p.354

<https://academic.oup.com/jcsl/article-abstract/13/3/353/797605?redirectedFrom=fulltext>

TUE- le quali specificano che il Consiglio sia investito del potere di affidare lo svolgimento di una missione ad un gruppo di Stati volenterosi ed in possesso delle capacità necessarie. Ad oggi, però, il Consiglio non ha ancora mai assunto decisioni fondate su tali articoli, rendendo tale partecipazione variabile, pur ricorrente nella prassi, priva di una effettiva formalizzazione.²⁰³

Chiarito questo primo aspetto è ora necessario definire i meccanismi e le dinamiche interne all'Unione, che le permettono di dare avvio ad una missione di *peacekeeping*. A tal fine verrà quindi discussa brevemente la procedura di avvio per le missioni di carattere militare della PSDC. In termini generali, la pianificazione operativa prende la forma di un dialogo tra le autorità politiche e lo staff di supporto, strutturandosi come un meccanismo dal carattere verticistico, al quale però si accosta una componente orizzontale, costituita dalle diverse fasi dell'operazione attuate nel tempo.²⁰⁴ La pianificazione operativa delle missioni PSDC si struttura in due fasi: una prima di *advance planning* ed una successiva di *crisis response planning*. All'interno della prima- che può essere definita una fase preliminare- ritroviamo le azioni di monitoraggio dello scenario internazionale, utili a identificare tempestivamente eventuali minacce e crisi. Organi chiave in questo contesto sono il Comitato politico e di Sicurezza (PSC), sede privilegiata per lo scambio di opinioni tra Stati membri sui più importanti sviluppi internazionali, e a livello tecnico il Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE), supportato dall' *EU Military Staff* (EUMS), in merito agli aspetti militari.²⁰⁵

Appurata la presenza di uno scenario di crisi, il PSC può richiedere un tempestivo intervento dell'Unione attraverso gli strumenti della Politica di Sicurezza e Difesa Comune. In tale contesto il Segretariato del Consiglio e/o la Commissione possono proporre delle opzioni di policy, le quali dovranno poi essere approvate dal PSC, che deve esprimersi sulla loro appropriatezza.²⁰⁶ Nell'ipotesi in cui tale approvazione abbia luogo,

²⁰³ Luca Paladini, "La Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC)," in *L'Azione esterna dell'Unione Europea*, a cura di Maria Eugenia Bartoloni e Sara Poli (Napoli: Editoriale Scientifica, 2022), p. 301 <https://iris.unistrasi.it/bitstream/20.500.14091/6285/1/estratto%20Paladini.pdf>

²⁰⁴ Alexander Mattelaer, "The CSDP Mission Planning Process of the European Union: Innovations and Shortfalls," in *Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy*, ed. Sophie Vanhoonacker, Hylke Dijkstra, and Heidi Maurer, *European Integration Online Papers* (EIoP), Special Issue 1, vol. 14 (2010), pp.3-4 <https://eiop.or.at/eiop/texte/2010-009a.htm>.

²⁰⁵ Michele Vellano e Alberto Miglio, *Sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea*, Milano: Wolters Kluwer, (2022): pp.150-151

²⁰⁶ Alexander Mattelaer, "The CSDP Mission Planning Process of the European Union: Innovations and Shortfalls," in *Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy*, ed.

si passa alla prima fase di *crisis response planning*. Su richiesta del PSC, viene anzitutto presentato dall'Alto rappresentante il *Crisis Management Concept* (CMC), redatto dall'*Integrated Strategic Planning for CSSP and Stabilisation Unit* (ISP3).²⁰⁷ In questa fase, le consultazioni con la NATO, le Nazioni Unite o altri *partner* sono condotte sistematicamente.²⁰⁸ All'interno di tale atto, che sancisce l'inizio della pianificazione politico-strategica, sono contenute le opzioni, sia di natura civile che militare, di risposta alla crisi, tra le quali viene messa in evidenza la più adatta.²⁰⁹

A seguito di tale presentazione, il CMC viene approvato dal PSC, quindi trasmesso al Comitato dei Rappresentanti Permanenti (COREPER) e al Consiglio per l'approvazione finale.²¹⁰ Il PSC, a seguito del raggiungimento di un accordo politico, dà -a questo punto- un'opinione sulla migliore risposta alla crisi proposta, tramite un documento chiamato *Military Strategic Options* (MSO). Tale documento, elaborato dall'EUMS, sotto il controllo dell'EUMC, definisce la fattibilità dell'intervento militare, prevenendone i potenziali rischi, definendone una possibile struttura di comando e controllo e delineandone il risultato auspicato.

Successivamente, sulla base di quanto deciso dal Consiglio, dei parametri e delle condizioni definite nel CMC, ha inizio la terza fase di pianificazione operativa e l'effettivo lancio della missione. Giunti a questo punto, infatti, il Consiglio dispone di tutti gli elementi necessari per una sua istituzione formale. Tale procedura avviene attraverso l'adozione di una decisione, ex articolo 42 par.4 TUE. All'interno di tale atto, sono definiti: (i) il nome dell'operazione o della missione istituiti; (ii) i suoi scopi, (iii) la base giuridica di diritto internazionale, (iv) il teatro operativo, (v) la struttura di comando, (vi) il suo comandante, (vii) la localizzazione del quartier generale e (viii) la disposizione

Sophie Vanhoonacker, Hylke Dijkstra, and Heidi Maurer, *European Integration Online Papers* (EIoP), Special Issue 1, vol. 14 (2010), p.4

²⁰⁷ Michele Vellano e Alberto Miglio, *Sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea*, Milano: Wolters Kluwer, (2022): pp.150-151

²⁰⁸ Edmont Institute, *Handbook on CFSP: The Common Security and Defence Policy of the European Union*, 4th ed. (Brussels: Edmond- The Royal institute of International Relations, 2021), p.83
<https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2021/06/CSDP-HANDBOO-4th-edition.pdf>

²⁰⁹ Michele Vellano e Alberto Miglio, *Sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea*, Milano: Wolters Kluwer, (2022): p.151

²¹⁰ Alexander Mattelaer, "The CSDP Mission Planning Process of the European Union: Innovations and Shortfalls," in *Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy*, ed. Sophie Vanhoonacker, Hylke Dijkstra, and Heidi Maurer, *European Integration Online Papers* (EIoP), Special Issue 1, vol. 14 (2010), p.5

circa il finanziamento dei costi operativi.²¹¹ Di particolare rilevanza è la natura di tale atto, definibile come proprio dell'Unione e non come una semplice decisione adottata collettivamente dai singoli Stati membri.²¹² L'adozione di tale decisione, però, non coincide, di norma, con l'effettivo avvio della missione. Il dispiegamento della forza in teatro è, infatti, concretamente attuata solo dopo aver ultimato la pianificazione militare-strategica e di *force generation*.

A tal fine, l'EUMS definisce una direttiva militare che -coerentemente con i precedenti documenti- ribadisce gli obiettivi strategici e le linee direttrici per il comando della missione. Tale documento viene poi trasmesso al comandante della missione-designato nella decisione del Consiglio- che, adeguatamente supportato dall'EUMS e dall'EUMC, si occupa di redigere il *Concept of Operations* (CONOPS). All'interno di tale documento è contenuta una valutazione della dimensione della forza richiesta per la missione, ponendosi come passaggio alla definizione del piano operativo della missione.²¹³ In aggiunta a tale atto, il comandante della missione si occupa di redigere il piano operativo (per le operazioni militari: *Operative Plan*- OPLAN; per le missioni militari: *Mission Plan*- MPLAN), che insieme al CONOPS, viene poi trasmesso al PSC per ottenerne l'approvazione. Tali documenti vengono infine inviati al Consiglio che, dopo averne approvato il contenuto, adotta una seconda decisione, che stabilisce l'effettiva data di lancio della missione ed autorizza il Comandante a darle avvio²¹⁴.

In situazione di particolare urgenza uno Stato membro può essere designato come Stato guida della missione (*Framework Nation*), compito che lo investe di particolari responsabilità e gli impone di fornire il contingente più consistente.²¹⁵ Durante questa fase, inoltre, al fine di rendere la missione legittima sul piano del diritto internazionale, il SEAE si occupa di negoziare gli accordi con lo stato ospitante in merito allo *status* della

²¹¹ Michele Vellano e Alberto Miglio, *Sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea*, Milano: Wolters Kluwer, (2022): p.152

²¹² Naert, Frederik, *The Application of Human Rights and International Humanitarian Law in Drafting EU's Missions Mandates and Rules of Engagement* (Leuven: Leuven Center of Global Governance Studies, KU Leuven, 2011),p.5

²¹³ Michele Vellano e Alberto Miglio, *Sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea*, Milano: Wolters Kluwer, (2022): pp. 157-158

²¹⁴ Ibidem

²¹⁵ Giuseppe Nesi, "Brevi considerazioni sulle missioni militari dell'Unione europea volte a supportare operazioni multifunzionali delle Nazioni Unite," in *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari: Cacucci, 2017, p.184-185 <https://www.academia.edu/33843007/>

missione (*Status of Mission Agreement, SOMA*).²¹⁶ In parallelo, viene avviata la *Force Generation*, necessaria data la mancata presenza di unità militari proprie dell'Unione. Ai sensi dell'articolo 42 par.1 TUE, infatti, l'Unione mette in atto missioni o operazioni tramite le capacità messe a disposizione dagli Stati membri. Al fine di coordinare i vari contributi militari, il Comandante della missione, quindi, tiene degli incontri *ad hoc* con le controparti internazionali, chiamati *Force Generation Conferences*. Sulla scorta delle offerte ricevute, il Comandante è quindi incaricato di redigere il *Statement of Requirements* (SOR), che viene poi incluso nel MPLAN/OPLAN. Inviato tale documento ai singoli Stati membri, infine, taluni si occupano di attivare la capacità militari promesse, permettendo l'istituzione delle capacità militare *ad hoc* per la missione attuata.²¹⁷

Analizzata la procedura di avvio di una missione PSDC, prima di entrare nel merito della cooperazione con Nazioni Unite e NATO, tocca fare un'ultima breve precisazione. Nei prossimi paragrafi, infatti si farà riferimento alle missioni e alle operazioni di carattere militare condotte dell'Unione, ma al fine di risultare chiari, deve essere definita la distinzione tra le due. Anzitutto va specificato che tale distinzione si è andata delineando con la prassi, e che quindi non è formalmente definita. Con il termine "operazioni" si fa riferimento a ad interventi militari di natura esecutiva, consistenti, quindi, nell'espletamento di attività in sostituzione delle autorità dello Stato terzo ospitante. La categoria delle "missioni", invece, designa una diversa tipologia di mandato, di tipo non esecutivo, consistente nell'assistenza e consulenza alle autorità locali.²¹⁸

Nello specifico, per analizzare il caso della cooperazione operativa con le Nazioni Unite si utilizzerà un caso studio relativo ad una missione, mentre per l'analisi relativa alla NATO si parlerà di una vera e propria operazione.

3.2 Cooperazione operativa UE-Nazioni Unite: il caso studio della crisi in Mali

Al fine di chiarire come le due organizzazioni interagiscano operativamente nell'ambito della sicurezza internazionale, verrà ora posto in analisi il caso studio della cooperazione

²¹⁶ Edmont Institute, *Handbook on CFSP: The Common Security and Defence Policy of the European Union*, 4th ed. (Brussels: Edmond- The Royal institute of International Relations, 2021), <https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2021/06/CSDP-HANDBOO-4th-edition.pdf> p.85

²¹⁷ Michele Vellano e Alberto Miglio, *Sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea*, Milano: Wolters Kluwer, (2022): pp.159-160

²¹⁸ Ivi p.149

nel contesto del Mali. Tale evento, estendendosi per circa 10 anni- dal 2013 al 2023- permette di osservare come le due organizzazioni siano state in grado di adattarsi ai cambiamenti dello scenario di crisi, rendendone evidenti sia che criticità che la buona riuscita.

Scendendo nel merito del caso studio, nel 2012, il governo del Mali, a seguito dell'occupazione delle regioni settentrionali del paese da parte del *National Movement for the Liberation of Azawad* (MNLA) e di gruppi islamici armati, aveva richiesto soccorso alla comunità internazionale. Con Risoluzione 2071, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite invitò, in risposta a tale richiesta, le organizzazioni internazionali e regionali- inclusa l'Unione Europea- a fornire assistenza coordinata per ripristinare la stabilità nell'area. La Risoluzione:

“Call[ed] upon, in this context, Member States, regional and international organizations, including the African Union and the European Union, to provide as soon as possible coordinated assistance, expertise, training and capacity-building support to the Armed and Security Forces of Mali, consistent with their domestic requirements, in order to restore the authority of the State of Mali over its entire national territory, to uphold the unity and territorial integrity of Mali and to reduce the threat posed by AQIM and affiliated groups;”²¹⁹

In tale contesto, quindi, a partire dal 2013- prima l'Unione e poi le Nazioni Unite- hanno adottato dei mezzi di intervento al fine di supportare lo Stato maliano. La prima, con decisione 2013/34/PESC del Consiglio, ha istituito una missione di addestramento militare: la *European Union Training Mission Mali* (EUTM Mali).²²⁰ Quest'ultima oltre ad essere stata richiesta dalla stessa comunità internazionale, era fortemente voluta dalla Francia, la quale aveva strettissimi rapporti con il Mali, sia da un punto di vista storico-culturale, che strategico.²²¹ Date le suddette premesse, la Francia si pose, quindi, come

²¹⁹ United Nations Security Council, *Resolution 2071 (2012)*, par. 9, adopted October 12, 2012, S/RES/2071 (2012). <https://digitallibrary.un.org/record/736069>.

²²⁰ Monika Sus, Anna Fonts Picas, Henna Kakko, Hanna Ojanen, Marie Vandendriessche, “Case Studies of EU and Member States Engagement with Strategic International Organisations,” ENGAGE, *Working Papers Series*, no.28 (October 2023),p.10
https://cris.tuni.fi/ws/portalfiles/portal/136208794/Case_Studies_of_EU.pdf

²²¹ Vladimir Kmec, *EU Missions and Peacebuilding: Building Peace Through the Common Foreign and Security Policy* (Abingdon, Oxon; New York: Routledge, 2022), p.127
https://ereader.perlego.com/1/book/3112865/13?element_originalid=h1-028&page_number=127

stato guida della missione, ponendo François Lecointre come suo comandante.²²² Tale Stato fu il principale contribuente alla definizione del mandato, ruolo che venne fortemente supportato dagli altri Stati membri, che riconobbero l'importanza della sua familiarità con lo scenario di crisi.²²³ La missione, istituita con sede a Bamako, coinvolgeva 28 Stati- di cui 23 membri dell'UE.²²⁴ L'intervento scelto in risposta alla crisi presentatasi, prendeva la forma di una *missione*, non presentando, quindi, un carattere esecutivo.²²⁵

L'obiettivo di tale missione era, da una parte, rafforzare le capacità della *Malian Armed Force* (FAMA), fornendo addestramento e supporto educativo e, dall'altra, affiancare il contingente militare delle Nazioni Unite. Tale approccio rifletteva la tendenza di diversi attori internazionali a sviluppare delle nuove strategie di intervento per il Mali, scenario particolarmente complesso data le molteplicità di cause, che spaziavano dall'ambito economico a quello politico. Seguendo tale scia, quindi, l'Unione, optò per un approccio mirato all'addestramento delle forze locali, piuttosto che allo schieramento delle forze PSDC e all'adozione di mandato ampio.²²⁶ Adottando tale approccio, la missione contribuiva, quindi, alla riforma su lungo periodo del settore di sicurezza (*Security Sector Reform*, SSR) del Mali, che configurava tra gli obiettivi diretti del suo mandato.²²⁷

La legittimità del mandato di tale missione era, infine, supportata dalla risoluzione 2071 delle Nazioni Unite- che richiamava espressamente ad un intervento dell'Unione – mentre il suo dispiegamento era stato invece fortemente richiesto dal presidente del

²²² European Commission, Decision 2013/34/EU, Official Journal of the European Union L 15, January 17, 2013, art. 2, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0034>.

²²³ Vladimir Kmec, *EU Missions and Peacebuilding: Building Peace Through the Common Foreign and Security Policy* (Abingdon, Oxon; New York: Routledge, 2022), p.130 https://ereader.perlego.com/1/book/3112865/13?element_originalid=h1-028&page_number=130.

²²⁴ Parlamento europeo, *Factsheet: EU Training Mission in Mali (EUTM Mali)*, Bruxelles, 24 settembre 2014, p.1

https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/sede/dv/sede240914factsheeteutmmali/sede240914factsheeteutmmali_en.pdf.

²²⁵ Virginie Baudais e Souleymane Maïga, *The European Union Training Mission in Mali: An Assessment* (Stockholm: SIPRI, April 2022) ,p.2 <https://doi.org/10.55163/MYTU5439>.

²²⁶ S.A. Bokeriya, "The EU Peacekeeping Strategy in Mali: Challenges and Prospects," in *Africa and the Formation of the New System of International Relations—Vol. II*, a cura di A.M. Vasiliev, D.A. Degterev e T.M. Shaw (Cham: Springer, 2023), p.318 https://doi.org/10.1007/978-3-031-34041-3_20.

²²⁷ Monika Sus, Anna Fonts Picas, Henna Kakko, Hanna Ojanen, Marie Vandendriessche, "Case Studies of EU and Member States Engagement with Strategic International Organisations," ENGAGE, *Working Papers Series*, no.28 (October 2023), p.10, https://cris.tuni.fi/ws/portalfiles/portal/136208794/Case_Studies_of_EU.pdf

paese.²²⁸ Nello stesso anno, le Nazioni Unite, avevano poi istituito- con risoluzione 2100 del Consiglio di Sicurezza- la *United Nations Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in Mali* (MINUSMA).

Chiarite le specificità dei due interventi, verrà ora analizzata il loro coordinamento nell'azione. In Merito a tale aspetto, l'Unione e le Nazioni Unite, in occasione della *Joint Declaration* del 2003, hanno definito due modelli di cooperazione: da una parte è stato proposto un modello definito "*bridging model*"- caratterizzato da interventi di durata e mandato limitati, appositamente dispiegati per fornire alle Nazioni Unite il tempo di istituirne uno nuovo; dall'altra è stato invece lineato un approccio alternativo, detto "*stand by model*"- consistente in una forza di riserva e supporto dell'Unione finalizzata ad assistere un'operazione delle Nazioni Unite già operante in un teatro di crisi.²²⁹ Attraverso una forza di reazione rapida dispiegata in parallelo con una data operazione ONU, l'obiettivo per l'UE- secondo tale modello-sarebbe, quindi, di sostenere l'operazione nel caso di difficoltà incontrate sul campo.²³⁰ Sebbene tali modelli siano stati formulati in termini generali, già dal 2003 emerge chiaramente l'intento delle due organizzazioni di strutturare un meccanismo di supporto reciproco simultaneo. Il caso del Mali, pur con le sue specificità, rappresenta in tal senso un esempio significativo dell'adozione di modelli sempre più simili allo *stand-by*, grazie alla presenza parallela e complementare della missione EUTM Mali e della missione ONU MINUSMA. Adottato questo modello di intervento, quindi, la necessità di istituire un coordinamento- al fine di evitare duplicazioni- divenne subito chiara. Con l'obiettivo di prevenire tale problematica, le due organizzazioni incentrarono le loro missioni su aree differenti, istituendole con mandati separati.

Per quanto riguarda l'intervento dell'Unione, i mandati di quest'ultima hanno subito delle forti evoluzioni, permettendo di diversificare la propria azione e adattandola alle necessità. I primi due mandati (2013-2014 e 2014-2016), prevedevano attività di formazione su comando e controllo, catena logistica, diritti umani e diritto umanitario

²²⁸ Virginie Baudais e Souleymane Maïga, *The European Union Training Mission in Mali: An Assessment* (Stockholm: SIPRI, April 2022), p. 25

²²⁹ Giuseppe Nesi, "Brevi considerazioni sulle missioni militari dell'Unione europea volte a supportare operazioni multifunzionali delle Nazioni Unite," in *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari: Cacucci, 2017, p. 188

²³⁰ Thierry Tardy et al., "EU-UN Cooperation in Peacekeeping: A Promising Relationship in a Constrained Environment," a cura di Martin Ortega, in *The European Union and the United Nations: Partners in Effective Multilateralism* (Paris: European Union Institute for Security Studies, 2005), p.65 <http://www.jstor.org/stable/resrep07043.8>.

internazionale, con un focus iniziale sul Sud del paese. La svolta nell'approccio avvenne però a partire dal terzo (2016-2017), che prevedeva un'estensione dell'area operativa, estendendo il supporto fornito alla Forza Congiunta del G5 Sahel (JF-G5S), istituendo una forte cooperazione con Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritania and Niger.²³¹ In merito al quarto ed ultimo mandato (2020-2024), varie novità possono essere, infine, osservate. L'area di azione, ad esempio, è stata ulteriormente espansa, estendendosi all'intero paese e includendo gli altri paesi del G5. All'addestramento militare, inoltre, sono state sottoposte le forze armate nazionali del Burkina Faso e del Niger, al fine di sviluppare anche le loro capacità militari.²³²

Tali cambiamenti, istituiti con decisione del consiglio PESC 2020/434, sono stati frutto di una revisione strategica della missione, conseguente ad una raccomandazione di modifica del CSP del mandato originario del 2013. Tale revisione ha quindi esteso il raggio d'azione della missione e ne ha modificato gli obiettivi strategici, i quali sono stati estesi al:

- a) contribuire a migliorare la capacità operativa delle FAM sotto il controllo delle legittime autorità civili del Mali;
- b) sostenere il G5 Sahel rendendo operative la forza congiunta del G5 Sahel e le forze armate nazionali nei paesi del G5 Sahel.²³³

Tale cambiamento risulta dall'evoluzione dell'approccio dell'Unione, che ha subito delle forti modifiche nel corso della missione. Nel 2016 è stata, infatti, adottata una strategia definita *Global Strategy*, formalizzando il cambio di paradigma da un approccio *Comprehensive* ad uno *Integrated*. Tale approccio si caratterizza per essere: (i) *Multi-phased*, adatto quindi a coprire l'intero ciclo del conflitto; (ii) *Multi-dimensional*- in grado di adottare tutti gli strumenti per la prevenzione del conflitto a disposizione dell'Unione- tra i quali figurano i mezzi diplomatici, la PSDC, la cooperazione e l'assistenza umanitaria; (iii) *Multi-level*- mirato quindi ad affrontare la complessità dei conflitti su scala locale, nazionale, regionale e globale; (iv) *Multi-lateral*- finalizzato ad agire in

²³¹ Virginie Baudais e Souleymane Maïga, *The European Union Training Mission in Mali: An Assessment* (Stockholm: SIPRI, aprile 2022), p.1

²³² Ivi p.2

²³³ European Union, *Council Decision (EU) 2020/434*, Official Journal of the European Union, L 88 (March 25, 2020): 6–8. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D0434>

sintonia con vasta gamma di *partner*, tra cui figurano organizzazioni internazionali e regionali. Tale revisione strategica ha quindi introdotto un inedito approccio alla risposta agli scenari di crisi.

Sostituendo il *Comprehensive approach*, i policy-makers dell'UE hanno cercato di ridefinire la risposta del l'Unione a conflitti e a crisi esterne. In termini specifici, l'*Integrated Approach* aumenta il livello di ambizione degli interventi del l'UE. Quest'ultima cerca, infatti, di affrontare l'instabilità in modo più strategico, andando oltre la risposta operativa alle crisi e integrando una migliore sequenza degli aspetti politici, di sicurezza ed economici della risposta alle crisi per affrontare le cause alla radice dei conflitti.²³⁴ Nel contesto del *conflict-management* tale strategia ambisce a risolvere la causa delle crisi alla radice, cercando di agire sul lungo periodo piuttosto che tramite missioni a breve termine.²³⁵ Queste importanti novità hanno quindi avuto un forte impatto sull'approccio adottato dall'Unione a partire dal terzo mandato della EUTM (2016-2017), che come già menzionato, ambiva ad agire su un'area di conflitto più vasta, e ad interagire con una più vasta gamma di *partner*.

In merito all'azione delle Nazioni Unite, invece, queste hanno incentrato il loro intervento, su due aspetti chiave: da una parte sulla restaurazione e l'estensione dell'autorità statale nell'area a Nord del Paese e, dall'altra, sul supporto e l'implementazione del processo di pace. I mandati della missione di *peacekeeping* condotta dalle Nazioni Unite sono stati aggiornati su base annuale, permettendo-come nel caso dell'Unione- una maggiore adattabilità all'evoluzione dello scenario di crisi. Tra i più rilevanti ritroviamo il mandato del 2017, che ha incorporato agli obiettivi dei mandati precedenti, anche il supporto operativo e logistico alle Forze Congiunte G5 Sahel, al fine di fronteggiare la minaccia terroristica in Mali e nella regione.²³⁶ Come già evidenziato,

²³⁴ Loes Debuysere e Steven Blockmans, "Crisis Responders: Comparing Policy Approaches of the EU, the UN, NATO and OSCE with Experiences in the Field," *European Foreign Affairs Review* 24, n. 3 (2019), pp.246-247 <https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2019/10/Crisis-Responders-Comparing-Policy-Approaches-of-the-EU-the-UN-NATO-and-OSCE-with-Experiences-in-the-Field.pdf>

²³⁵ Thierry Tardy et al., "EU-UN Cooperation in Peacekeeping: A Promising Relationship in a Constrained Environment," a cura di Martin Ortega, in *The European Union and the United Nations: Partners in Effective Multilateralism* (Paris: European Union Institute for Security Studies, 2005), p.4

²³⁶ Joaquin Matamis, "Emerging Lessons from MINUSMA's Experience in Mali," *Stimson Center*, July 31, 2024, <https://www.stimson.org/2024/emerging-lessons-from-minusmas-experience-in-mali/>
<https://www.stimson.org/2024/emerging-lessons-from-minusmas-experience-in-mali/?utm>

tale cambiamento era stato adottato anche dall'Unione, rendendo quindi chiaro il coordinamento degli interventi, che seppur separati miravano ad obiettivi comuni.

Nonostante le due missioni siano state, infatti, istituite sotto mandato distinti, la cooperazione con l'UE, era stata ricercata già nel primo mandato, nel quale si afferma che il Consiglio di Sicurezza:

“Welcomes the deployment of the European Union Training Mission (EUTM) in Mali” e “[...] calls upon the EU notably its Special Representative for the Sahel, to coordinate closely with MINUSMA, and other bilateral partners of Mali engaged to assist the transitional authorities of Mali in the Security Sector Reform (SSR).”²³⁷

Nel 2021, inoltre, il nuovo mandato sottolineava il ruolo della MINUSMA nel

‘Ensure coherence of international efforts, in close collaboration with other bilateral partners, donors and international organizations, including the European Union, engaged in these fields, to rebuild the Malian security sector, within the framework set out by the Agreement’²³⁸

Se da una parte i mandati delle due organizzazioni erano quindi distinti e incentrati su aree diversificate, l'approccio simile ha evitato che ci fosse una distinzione troppo netta tra le due, permettendone un coordinamento efficace. Entrambe le organizzazioni, infatti, si sono cimentate in azioni di supporto alle autorità locali piuttosto che di sostituzione a queste ultime.²³⁹ Inoltre, seppur diverse e separate, le due missioni venivano coordinate congiuntamente. Veniva infatti tenuta, ogni tre mesi, una riunione strategica tra il Comandante della missione PSDC e il Comandante di polizia dell'ONU, al fine di identificare gli obiettivi strategici e possibili azioni a livello politico e nazionale per supportare l'implementazione del mandato. A livelli inferiori, avveniva invece, un incontro mensile di carattere tecnico, tenuto dal Capo dell'operazione UE e il Vicecommissario di polizia dell'ONU.²⁴⁰ MINUSMA e EUTM Mali hanno inoltre tenuto

²³⁷ Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione 2100 (2013), par. 22, adottata il 25 aprile 2013, S/RES/2100 (2013). <https://digitallibrary.un.org/record/748429?v=pdf>

²³⁸ Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione 2584 (2021), adottata il 29 giugno 2021, S/RES/2584 (2021). <https://digitallibrary.un.org/record/3930674?v=pdf>

²³⁹ Monika Sus, Anna Fonts Picas, Henna Kakko, Hanna Ojanen, Marie Vandendriessche, “Case Studies of EU and Member States Engagement with Strategic International Organisations,” ENGAGE, *Working Papers Series*, no.28 (October 2023), p.11

²⁴⁰ Ibidem

dei corsi di esercitazione congiunti, permettendo -per la prima volta nella storia delle relazioni inter-organizzative- un nuovo livello di cooperazione.

Nonostante la cooperazione tecnica sia stata proficua, va però sottolineato che a livello strategico non fosse presente una visione condivisa, aspetto che ha presentato un grande limite alla cooperazione tra le due organizzazioni. Se da una parte sono stati fatti notevoli progressi della cooperazione tra le due organizzazioni, dall'altra va specificato che il coordinamento non è risultato privo di problematiche.

Nonostante la cooperazione a livello tecnico può dirsi evoluta nel corso dei diversi mandati, l'assenza di una visione strategica condivisa- soprattutto nell'ambito della Riforma della Sicurezza- non ha, infatti, permesso di costruire un approccio del tutto coerente.²⁴¹

Infine, un'altra problematica di grande rilevanza è quella del diverso approccio adottato dalle due organizzazioni. Da una parte, le Nazioni Unite hanno da sempre, infatti, adottato un approccio neutrale nell'affrontare le crisi, mentre l'Unione- adottando il cosiddetto *principled pragmatism* - si è spesso concentrata sui propri interessi, impedendo una cooperazione del tutto fluida. Tale approccio cerca infatti di creare un equilibrio tra valori e realismo strategico, venendo però piuttosto percepito, come esclusivamente incentrato alla tutela di interessi personali.²⁴² Nel caso del Mali, l'Unione si è, infatti, principalmente cimentata nell'implementare la sicurezza dei confini- aspetto fortemente impattante sui flussi migratori di cui è la principale meta.²⁴³ È presumibile, quindi, che l'intervento sia stato principalmente guidato dall'interesse dell'Unione a debellare minacce, come la forte instabilità e la presenza di gruppi terroristici, al fine di tutelarsi da flussi migratori incontrollati e minacce terroristiche.²⁴⁴

Nonostante il cambio di approccio avvenuto nel 2016, con l'adozione della già menzionata *Global Strategy*, l'Unione non è però del tutto riuscita a liberarsi dal forte attaccamento alle sue priorità, ostacolando una cooperazione pienamente fluida. Il lascito

²⁴¹ Monika Sus, Anna Fonts Picas, Henna Kakko, Hanna Ojanen, Marie Vandendriessche, "Case Studies of EU and Member States Engagement with Strategic International Organisations," ENGAGE, *Working Papers Series*, no.28 (October 2023), p. 13

²⁴² Loes Debuysere e Steven Blockmans, "Crisis Responders: Comparing Policy Approaches of the EU, the UN, NATO and OSCE with Experiences in the Field," *European Foreign Affairs Review* 24, n. 3 (2019), p.262-263

²⁴³ Ibidem

²⁴⁴ Vladimir Kmec, *EU Missions and Peacebuilding: Building Peace Through the Common Foreign and Security Policy* (Abingdon, Oxon; New York: Routledge), 2022. p. 127

di tale approccio si è, ad esempio, manifestato nella mancanza della cosiddetta *conflict sensitivity*, che ha portato Bruxelles ad adottare politiche con scarsa considerazione dei *partner* locali delle zone di conflitto. Molti interventi sono quindi risultati fortemente “pre formulati” piuttosto che *tailor-made*.²⁴⁵ Tale approccio ha portato, talvolta, ad un’incompatibilità tra l’intenzione dietro l’emanazione di determinate *policy*, e il risultato della *policy* stessa, spesso inadatte al contesto e non efficaci agli occhi della popolazione locale.²⁴⁶ L’Unione, quindi, al fine di meglio cooperare con le Nazioni Unite dovrebbe adottare un approccio realmente “globale”, permettendo una maggiore sinergia di valori ed evitando di istituire un sistema gerarchico tra obiettivi strategici.

Se problemi come questi sono rimasti tendenzialmente irrisolti però, va riconosciuta la prontezza nel migliorare il problema relativo alle basi operative delle missioni. Mentre, infatti, MINUSMA era decentralizzata con uffici nell’area centro-Nord, EUTM Mali aveva invece optato per un carattere centralizzato, con sede principale a Bamako e assenza di uffici sul campo. Questa posizione non risultava affatto pratica, in quanto le sessioni di addestramento erano molto distanti dal luogo in cui veniva data effettiva attuazione alle operazioni delle FAMA.²⁴⁷ Tale problema è stato però parzialmente risolto nel 2016, con il terzo mandato EUTM, e ha trovato soluzione definitiva con il quinto mandato nel 2020. Dal 2016 in poi, infatti, gli addestramenti hanno avuto luogo in diverse regioni del Mali e del Burkina Faso, rendendo quindi l’azione dell’Unione ben più capillare.

Per supportare al meglio tali attività decentralizzate, una cooperazione più stretta è stata attuata con MINUSMA, con la quale è stato firmato un memorandum nel 2018, al fine di supportare l’azione dell’EUTM Mali e formalizzare concretamente la cooperazione tra le due organizzazioni. MINUSMA in base a quanto prescritto dal documento, ha fornito supporto logistico, trasporto aereo o terrestre, logistica sul campo

²⁴⁵ Morten Bøås et al., *Working Paper on Implementation of EU Crisis Response in Mali*, EUNPACK Deliverable 7.4, Versione 1, 31 Gennaio 2018, p.14
<https://ec.europa.eu/research/participants/documents/downloadPublic?documentIds=080166e5b838a3a0&appId=PPGMS>. p.14

²⁴⁶ Morten Bøås et al., *Working Paper on Implementation of EU Crisis Response in Mali*, EUNPACK Deliverable 7.4, Versione 1, 31 Gennaio 2018, p.5

²⁴⁷ Monika Sus, Anna Fonts Picas, Henna Kakko, Hanna Ojanen, Marie Vandendriessche, “Case Studies of EU and Member States Engagement with Strategic International Organisations,” ENGAGE, *Working Papers Series*, no.28 (October 2023), p.13

e assistenza medica a pagamento, a condizione che non influisse sul mandato della missione.²⁴⁸

Nonostante il miglioramento da un punto di vista cooperativo però, le due missioni furono interrotte a causa della complicazione dello scenario di crisi, dovuta dalla crescente influenza russa nella regione. Nell'Aprile 2022 l'UE ha sospeso EUTM Mali, seguita, nell'anno successivo, dalle Nazioni Unite, che con votazione unanime in seno al Consiglio di Sicurezza, hanno posto fine a MINUSMA.²⁴⁹

3.3 Cooperazione operativa UE-NATO: il caso studio della crisi in Bosnia Erzegovina

Analizzata la cooperazione operativa tra l'Unione e le Nazioni Unite nell'ambito del *peacekeeping*, tocca ora porre in analisi la complessa relazione con la NATO. Al fine di analizzare tale rapporto, verrà utilizzato il caso studio dell'operazione EUFOR ALTHEA, che permetterà di comprendere come gli Accordi *Berlin Plus* siano stati applicati.

Al fine di ripercorrere l'evoluzione dell'operazione, bisogna anzitutto collocare quest'ultima nel contesto della firma dell'accordo di Dayton, il quale sancì la fine della guerra tra Bosnia Erzegovina, Croazia e Repubblica Federale della Jugoslavia (1992-1995). L'obiettivo principale di tale accordo era quello di assicurare la pacifica coesistenza tra le diverse comunità in Bosnia Erzegovina- che comprendevano i musulmani bosniaci, la componente croata e quella serba. Al fine di garantire l'osservanza dell'accordo nel suo aspetto militare, questo prevedeva che il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite autorizzasse gli Stati membri o le organizzazioni internazionali e regionali ad istituire una *Implementation Force* (IFOR) di carattere militare e multinazionale nel paese.²⁵⁰

Adattandosi a tale richiesta, la NATO nello stesso anno dell'accordo, quindi, istituì un'operazione sotto l'*Implementation Force*, dispiegando 60.000 unità, al fine di monitorare la separazione e la parziale de-mobilizzazione delle forze bosniache, croate e

²⁴⁸ Virginie Baudais e Souleymane Maïga, *The European Union Training Mission in Mali: An Assessment* (Stockholm: SIPRI, Aprile 2022), p.16

²⁴⁹ Monika Sus, Anna Fonts Picas, Henna Kakko, Hanna Ojanen, Marie Vandendriessche, "Case Studies of EU and Member States Engagement with Strategic International Organisations," ENGAGE, *Working Papers Series*, no.28 (October 2023), p.15

²⁵⁰ Panos Koutrakos, *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford European Union Law Library (Oxford: Oxford University Press, 2013), p. 111, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199692729.001.0001>

serbe. Nel 1996 la NATO pose in sostituzione alle IFOR, la *Stabilization Force* (SFOR), dimezzando però il numero di unità, che si aggira, quindi, intorno alle 30.000.²⁵¹ Nel 2004 le unità dispiegate vennero ulteriormente ridimensionate, ma tale cambiamento portò con sé un'importante novità. Il comando delle forze già schierate dalla NATO venne, infatti, ceduto all'Unione Europea -la quale- istituì EUFOR ALTHEA, legittimata dall'autorizzazione a procedere tramite Risoluzione 1575 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU.²⁵²

Già nel 2002, gli Stati europei avevano espresso la loro volontà di istituire un'operazione per supportare la SFOR della NATO. Gli ufficiali UE vedevano infatti tale iniziativa come un'occasione per mettere in pratica la Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC), mantenendo la coerenza del coinvolgimento UE nei Balcani. Nel 2003, con la firma degli Accordi *Berlin Plus*, la cooperazione tra le due organizzazioni venne ufficialmente formalizzata e finalmente accordata la necessità di sottoporre le future operazioni PSDC alla disciplina dei neonati accordi.²⁵³ Introducendo un'importante svolta nella cooperazione tra le due organizzazioni, tramite tali accordi, veniva garantito all'UE accesso alla pianificazione e ai mezzi della NATO per le operazioni in cui quest'ultima non si fosse già cimentata.²⁵⁴

La nuova operazione venne annunciata in occasione del Summit NATO ad Istanbul, esplicitando che le forze di *peacekeeping* dell'Unione avrebbero preso a carico le forze già dispiegate SFOR entro la fine dello stesso anno.²⁵⁵ Le unità ammontavano a circa 7000, e sarebbero state prese a carico dall'Unione nel rispetto degli accordi *Berlin Plus*.²⁵⁶ Considerata la cessione delle capacità NATO all'Unione, l'unica vera sfida relativa alla *Force Generation* riguardò la sostituzione delle truppe statunitensi, le quali ammontavano a circa 1000 unità. Gli Stati Uniti avevano, infatti, deciso di ritirarsi

²⁵¹ Esra Bulut et al., "EUFOR ALTHEA (Bosnia and Herzegovina)," in *European Security and Defence Policy: The First Ten Years (1999–2009)*, ed. Giovanni Grevi, Damien Helly, and Daniel Keohane (Paris: European Union Institute for Security Studies, 2009), p.212 <http://www.jstor.org/stable/resrep36293.13>

²⁵² Julie Kim, *Bosnia and the European Union Military Force (EUFOR): Post-NATO Peacekeeping*, CRS Report for Congress, 2006, <https://sgp.fas.org/crs/row/RS21774.pdf>.

²⁵³ Ibidem

²⁵⁴ Si veda il paragrafo 4 del Capitolo 2 per ulteriori dettagli

²⁵⁵ Esra Bulut et al., "EUFOR ALTHEA (Bosnia and Herzegovina)," in *European Security and Defence Policy: The First Ten Years (1999–2009)*, ed. Giovanni Grevi, Damien Helly, and Daniel Keohane (Paris: European Union Institute for Security Studies, 2009), p.212

²⁵⁶ Panos Koutrakos, *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford European Union Law Library (Oxford: Oxford University Press, 2013; online ed., Oxford Academic, 23 May 2013) p.111 <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199692729.001.0001>

dall'operazione, lasciando che gli altri Stati membri della NATO si occupassero di dispiegare le proprie truppe. L'Unione, in risposta a tale urgenza fornì quindi i contingenti necessari, rendendo l'operazione pronta per essere lanciata entro il 2004, come previsto da mandato.²⁵⁷ Questa transizione fu motivata dalla volontà congiunta delle due organizzazioni che volevano- da una parte- rafforzare il ruolo dell'Unione Europea nella gestione della sicurezza regionale, in riferimento alla Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD), e -dall'altra- permettere alla NATO di ridurre gradualmente il proprio impegno diretto nei Balcani.²⁵⁸

Durante il summit NATO venne, però, specificato che- tramite il NATO Headquarter Sarajevo (NHQSa)²⁵⁹- la presenza dell'Alleanza Atlantica sul territorio bosniaco non si sarebbe del tutto dissolta, e che questa avrebbe mantenuto una sede *in loco*. L'obiettivo era infatti quello di continuare a fornire supporto alle forze bosniache relativamente alle politiche di difesa, permettendo inoltre la condivisione di informazioni con le forze di *peacekeeping* dell'UE.²⁶⁰ Tale decisione era dettata dalla volontà degli Stati Uniti di mantenere un controllo sull'operazione PSDC, prolungando l'impegno NATO nella lotta al terrorismo e nella cattura dei criminali di guerra. Gli europei, inizialmente opposti a tale iniziativa, ambivano, però, ad ottenere una maggiore indipendenza dalla NATO, temendo un'eccessiva marginalità del loro ruolo. Date queste permesse, quindi, l'istituzione dell'operazione PSDC risultò tutt'altro che agevole, venendo segnata da lunghe e complesse trattative. La divisione nei compiti, in particolare, portò a notevoli ritardi, permettendo un effettivo accordo solo qualche giorno prima dell'avvio dell'operazione ALTHEA.

Tra tutti, il compito di ricercare i criminali di guerra, si pose come il più problematico -dal momento che costituiva un elemento chiave dei mandati, sia dell'operazione PSDC che di quella NATO. Tale problematica, data la sua complessità, era stata, infatti, ritenuta fortemente rilevante da entrambe le organizzazioni, dal momento

²⁵⁷ Esra Bulut et al., "EUFOR ALTHEA (Bosnia and Herzegovina)," in *European Security and Defence Policy: The First Ten Years (1999–2009)*, ed. Giovanni Grevi, Damien Helly, and Daniel Keohane (Paris: European Union Institute for Security Studies, 2009). p.213

²⁵⁸ Ibidem

²⁵⁹ Nato, "Peace Support Operations in Bosnia and Herzegovina (1995-2004)" https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52122.htm

²⁶⁰ Esra Bulut et al., "EUFOR ALTHEA (Bosnia and Herzegovina)," in *European Security and Defence Policy: The First Ten Years (1999–2009)*, ed. Giovanni Grevi, Damien Helly, and Daniel Keohane (Paris: European Union Institute for Security Studies, 2009). p.213

che un'azione non sufficientemente risolutiva al riguardo avrebbe potuto minare la legittimità della loro azione agli occhi dei Bosniaci.²⁶¹

La parziale sovrapposizione tra i mandati delle due organizzazioni portò le due organizzazioni ad istituire un sistema di *decision-making* congiunto in merito alle questioni di responsabilità sovrapposte.²⁶²

Data la complessità nel creare una netta divisione dei compiti, la soluzione proposta fu quella di ricorrere a decisioni congiunte a livello operativo, ogni qual volta si presentasse una sovrapposizione di responsabilità. Tale soluzione, per quanto approvata da entrambe le parti, presentava però l'ulteriore complicità di istituire un coordinamento solido tra il comando operativo di EUFOR ALTHEA e il comandante della sede NATO istituita a Sarajevo.²⁶³

In merito agli altri compiti, i mandati si posero obiettivi differenti, cercando il più possibile di differenziarsi. Da una parte, infatti, l'Unione venne principalmente investita del ruolo di stabilizzazione militare, mentre la NATO concentrò la sua azione su funzioni finalizzate alla riforma di difesa, quali addestramento dell'esercito.²⁶⁴ L'Unione si impegnava inoltre nel supporto alle autorità locali tramite azioni come lo sminamento o il controllo dello spazio aereo inferiore. Seguendo l'impronta del mandato SFOR, inoltre - in caso di necessità- EUFOR avrebbe dovuto essere in grado di intervenire con la forza, e di utilizzarla come deterrente al fine di prevenire il ritorno della guerra civile.²⁶⁵

La nuova operazione UE- istituita con Azione Comune 2004/570/PESC- riprendeva in sostanza gli obiettivi del mandato della precedente operazione NATO (SFOR), impegnandosi quindi a garantire il rispetto delle disposizioni dagli accordi Dayton.²⁶⁶ La

²⁶¹ Julie Kim, *Bosnia and the European Union Military Force (EUFOR): Post-NATO Peacekeeping*, CRS Report for Congress, 2006, <https://sgp.fas.org/crs/row/RS21774.pdf>.

²⁶² Benjamin Pohl, "But We Have to Do Something: The Drivers Behind EU Crisis Management" (PhD diss., Leiden University, 2012), <https://1library.net/document/qogk7r7z-drivers-eu-crisis-management-operations.html>.

²⁶³ Tania Latici, "Understanding EU-NATO Cooperation: Theory and Practice," *European Parliament Think Tank*, ottobre 2020, p.15
[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2020\)659269](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)659269).

²⁶⁴ Julie Kim, *Bosnia and the European Union Military Force (EUFOR): Post-NATO Peacekeeping*, CRS Report for Congress, 2006, <https://sgp.fas.org/crs/row/RS21774.pdf>, p.5

²⁶⁵ Esra Bulut et al., "EUFOR ALTHEA (Bosnia and Herzegovina)," in *European Security and Defence Policy: The First Ten Years (1999–2009)*, ed. Daniel Keohane, Giovanni Grevi, and Damien Helly (Paris: European Union Institute for Security Studies, 2009), p.213

²⁶⁶ Panos Koutrakos, *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford European Union Law Library (Oxford: Oxford University Press, 2013; online ed., Oxford Academic, 23 May 2013), pp.111-112
<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199692729.001.0001>

missione venne ufficialmente lanciata il 2 Dicembre 2004, non specificando all'interno del suo mandato, alcuna data di conclusione, tant'è che a tutt'oggi risulta, ancora in corso.²⁶⁷ Il mandato prevedeva che, EUFOR disponesse di una propria catena di comando, che rispondesse direttamente al Consiglio dei Ministri degli Affari Esteri dell'UE, lasciando esercitare, invece, il controllo politico e strategico, al Comitato Politico e di Sicurezza (PSC).²⁶⁸

In virtù degli Accordi *Berlin Plus*, invece, la catena di comando operativa, veniva gestita congiuntamente con la NATO, attraverso un meccanismo di comando integrato.²⁶⁹ Sulla base di tali accordi, il *Deputy Supreme Allied Commander Europe* (D-SACEUR) della NATO- tradizionalmente un ufficiale di un paese membro UE- venne nominato Comandante dell'operazione, il comando operativo (OHQ) posizionato presso lo SHAPE (Supreme Headquarter Allied Powers Europe) e il quartier generale stabilito presso la città di Sarajevo.²⁷⁰ Il coordinamento con la NATO era, in aggiunta, garantito dalla presenza di due cellule di coordinamento posizionate nei rispettivi comandi. Da una parte, lo EU Staff Group era istituito presso SHAPE e fungeva da collegamento tra il comando operativo e le istituzioni europee, dall'altro, invece, l'*EU Command Element* (EUCE), aveva sede a Napoli ed era collocato all'interno dell'*Allied Force Command* (JFC Naples). L'obiettivo dell'EUCE era quello di coordinare le riserve strategiche NATO-UE, fornendo, inoltre, aggiornamenti e informazioni al Comandante dell'Operazione.²⁷¹

Tale configurazione ha, con il tempo, suscitato numerose controversie tra gli Stati UE, i quali hanno messo sempre più in discussione il modello *Berlin Plus*. Se infatti, da un lato, le procedure di *crisis management* dell'UE prevedevano che il comando della forza sul campo fosse direttamente responsabile nei confronti del Comandante dell'operazione, le procedure NATO prevedono tutt'altro. La NATO prevede, infatti, un livello intermedio costituito dal *Joint Force Command* di Napoli (JFC), responsabile

²⁶⁷ Panos Koutrakos, *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford European Union Law Library (Oxford: Oxford University Press, 2013; online ed., Oxford Academic, 23 May 2013) p.111

²⁶⁸ Michele Vellano e Alberto Miglio, *Sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea*, Milano: Wolters Kluwer, (2022): p.187

²⁶⁹ Esra Bulut et al., "EUFOR ALTHEA (Bosnia and Herzegovina)," in *European Security and Defence Policy: The First Ten Years (1999–2009)*, ed. Daniel Keohane, Giovanni Grevi, and Damien Helly (Paris: European Union Institute for Security Studies, 2009), p.213 <http://www.jstor.org/stable/resrep36293.13>.

²⁷⁰ Benjamin Pohl, "But We Have to Do Something: The Drivers Behind EU Crisis Management" (PhD diss., Leiden University, 2012), <https://1library.net/document/qogk7r7z-drivers-eu-crisis-management-operations.html>

²⁷¹ Olivier Rittmann, "Operation Althea and the Virtues of the Berlin Plus Agreement," NATO Defense College, 2021 p.2, <http://www.jstor.org/stable/resrep29573>.

dell'area dei Balcani. Tale differenza non tardò a destare preoccupazione negli Stati europei, i quali temevano che tale livello di comando avrebbe limitato l'autonomia dell'Unione. Nonostante le perplessità a tal riguardo, si adottò un modello a “doppio cappello”, scegliendo un ufficiale NATO proveniente da uno Stato membro UE, di modo da rispettare sia la volontà dell'UE che la pratica NATO. Ciò implicava quindi che il D-SACEUR avrebbe direttamente condotto l'operazione, semplicemente tenendo il JFC informato, permettendo a quest'ultimo di considerarsi parte della catena di comando. Tale sistema, generò, però, forti ambiguità operative e tensioni politiche, dovute principalmente dalla coabitazione di strutture NATO e UE nella stessa sede operativa e dall'assenza di una chiara linea di comando uniforme. Molti paesi europei, nel corso dell'operazione, hanno a tal proposito più volte lamentato l'eccessiva complicità nell'applicare i *Berlin Plus*, mettendo in discussione la fattibilità del loro utilizzo.²⁷²

L'applicazione di tali Accordi non ha però limitato le sue criticità a questa area, comportando, in alcuni casi, anche una limitazione per l'adesione di alcuni Stati membri all'operazione in corso. Stati come Cipro e Malta, infatti, non avendo sottoscritto degli accordi di sicurezza bilaterali con la NATO- requisito fondamentale per l'accesso dei nuovi membri UE alle cooperazioni sotto *Berlin Plus*- sono rimasti esclusi da tale operazione, accostate dalla Danimarca, che ha storicamente preso le distanze dagli interventi PSDC.²⁷³

A questo va aggiunta la situazione politica fortemente tesa tra la Turchia, Cipro e Malta che ha comportato una forte opposizione da parte della prima alla condivisione di informazioni classificate tra UE e la NATO. Tale imposizione ha come conseguenza un'esclusione dei due paesi da tutti i meeting relativi alle operazioni *Berlin Plus*.²⁷⁴ In aggiunta, tale opposizione, si pone come ostacolo principale per l'*European Union Command Element* (EUCE)- organo responsabile del coordinamento delle forze di riserva dell'EUFOR “oltre l'orizzonte”, incaricata di fornire aggiornamenti sui Balcani occidentali al comandante dell'operazione.²⁷⁵ Quest'ultimo può essere definito come una

²⁷² Benjamin Pohl, “But We Have to Do Something: The Drivers Behind EU Crisis Management” (PhD diss., Leiden University, 2012), <https://library.net/document/qogk7r7z-drivers-eu-crisis-management-operations.html>.

²⁷³ Ibidem

²⁷⁴ Rittimann, Olivier. “Operation Althea and the Virtues of the Berlin Plus Agreement.” *NATO Defense College*, 2021.p.2

²⁷⁵ Lt Cdr Carl Perry, “Head of the EU Command Element Visits Camp Butmir,” European Union Force in BiH, February 11, 2020.

cellula collocata all'interno del JFC a Napoli, investita quindi di importanti responsabilità.²⁷⁶ L'EUCE, a causa delle tensioni politiche, è stato particolarmente costretto nella sua azione, venendo limitato nel suo accesso ad aggiornamenti settimanali sull'operazione in corso.²⁷⁷ Nel contesto della missione EUFOR ALTHEA, quindi- di fatto- l'unico canale autorizzato per la condivisione di informazioni, risulta il Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE). L'implicazione principale di questa limitazione dal carattere eminentemente politico è la mancata possibilità di tenere informato uno degli organi più direttamente coinvolti nel comando dell'operazione, rendendo molto inefficace il coordinamento dello scambio di informazioni potenzialmente cruciali.

Per concludere, è interessante osservare l'impatto di tale missione nel contesto della difesa europea. Tale missione è attualmente l'unica con mandato esecutivo e l'unica svolta nel teatro europeo. Date tali caratteristiche quest'ultima era ormai da tempo vista come un'opportunità per lo sviluppo di un'autonomia strategica, il cui ostacolo era principalmente rappresentato dalla Gran Bretagna, storicamente molto legata alla NATO. Con l'avvento della Brexit nel 2017, però, tale ostacolo è venuto meno, comportando la creazione della *EU Military Planning and Conduct Capacity* (MPCC) nel giugno dello stesso anno. EUFOR ALTHEA dà, quindi, un'idea della potenziale estensione dell'ambizione Europea in ambito difensivo. Tale forte volontà di ottenere una maggiore indipendenza, accostata ad una sempre maggiore consapevolezza dei limiti posti dagli accordi *Berlin Plus*, pone delle interessanti prospettive per l'evoluzione della *partnership* tra NATO e UE. L'idea di trasferire il comando dallo SHAPE OHQ all'MPCC avrebbe chiaramente delle conseguenze irreversibili, facendo venir meno la ragion d'essere dei *Berlin Plus*. Più che una prospettiva tanto drastica sarebbe, però, piuttosto da auspicare una revisione degli accordi, la quale risulta, però, ancora molto improbabile.

In conclusione, per quanto i limiti della cooperazione corrente siano ben chiari, quest'ultima ha- tra alti e bassi- funzionato per anni, contribuendo al fondamentale processo di stabilizzazione nei Balcani tramite l'EUFOR ALTHEA.²⁷⁸

<https://euforbih.org/index.php/en/latest-news/2684-head-of-the-eu-command-element-visits-camp-butmir>.

²⁷⁶ Rittimann, Olivier. "Operation Althea and the Virtues of the Berlin Plus Agreement." NATO Defense College, 2021.p.1

²⁷⁷ Ivi p.2

²⁷⁸ Ivi p.5

3.4 Il futuro della cooperazione tra le organizzazioni: criticità ed evoluzioni

Analizzando i due casi studio della missione EUTM Mali e dell'operazione EUFOR ALTHEA, sono stati approfonditi i mezzi di cooperazione tra l'UE e rispettivamente le Nazioni Unite e la NATO. Al fine di concludere l'elaborato, in quest'ultimo paragrafo, verranno discusse le prospettive future della cooperazione tra l'Unione e tali organizzazioni nell'ambito della sicurezza internazionale, evidenziandone le criticità e le potenzialità.

3.4.1 I rapporti con le Nazioni Unite

In merito alla cooperazione con le Nazioni Unite, i rapporti tra le due organizzazioni sono stati fortemente implementati negli ultimi 20 anni. Da un lato, infatti, la sempre maggiore complessità delle azioni per il mantenimento della pace ha portato le Nazioni Unite a ricercare nuovi *partner* con cui collaborare, mentre dall'altro, lo sviluppo di capacità difensive dell'Unione ha ridefinito il suo ruolo nello scenario internazionale.²⁷⁹ In tale contesto le due organizzazioni si sono sempre più avvicinate, risultando progressivamente più consapevoli della comunanza dei loro valori e della presenza di principi condivisi. ONU e UE sono state, infatti, più volte definite come *partner* naturali- definizione che è stata resa sempre più evidente dall'istituzionalizzazione dei loro rapporti e dal sempre maggiore supporto dimostrato reciprocamente.

Tramite la dichiarazione congiunta del 2003, passando per quella del 2007 e giungendo infine alla stipula dell'Accordo Quadro nel 2020, abbiamo assistito ad una sempre maggiore ricerca della cooperazione, che al giorno d'oggi -data la complessità dello scenario internazionale- risulta più che mai necessaria. Grazie alla formalizzazione dei loro rapporti, l'ONU e l'UE rappresentano uno dei casi più avanzati di collaborazione tra le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali, coprendo l'intero spettro del *crisis*

²⁷⁹ Thierry Tardy et al., "EU-UN Cooperation in Peacekeeping: A Promising Relationship in a Constrained Environment," in *The European Union and the United Nations: Partners in Effective Multilateralism*, ed. Martin Ortega (Paris: European Union Institute for Security Studies, 2005), p. 49 <http://www.jstor.org/stable/resrep07043.8>.

management, spaziando dal supporto in ambito di *peacekeeping*, agli aiuti umanitari, fino ad arrivare alle politiche di sviluppo.²⁸⁰

Nonostante l'intenzione di stringere rapporti sempre più solidi sia ormai chiara, è però necessario evidenziare alcune criticità riscontrate nella cooperazione ONU-UE, che presumibilmente ne ostacoleranno la realizzazione. In primo luogo, è evidente l'ostacolo posto dalle differenti capacità delle due organizzazioni. Se infatti l'ONU- organizzazione nata per il mantenimento della stabilità globale, adotta un "mandato universale" - l'Unione- solo "recentemente" investita di competenze in materia difensiva, adotta invece un approccio più selettivo.²⁸¹ L'UE, data tale caratteristica risulta, talvolta, agli occhi dell'ONU un partner non sempre affidabile, tendenzialmente propenso a cooperare solo se i suoi interessi sono tirati in ballo.²⁸²

Tale differenza si manifesta a livello pratico nei diversi obiettivi prefissati, che, se dalla parte dell'ONU ambiscono a dispiegamenti militari molto ingenti e mandati di lungo periodo, nel caso dell'Unione risultano molto più modesti in termini capacitativi, con mandati prettamente incentrati sulla risoluzione della crisi.²⁸³ Tali differenze implicano necessariamente delle discrepanze a livello di ambizione, costituendo un importante vincolo al coordinamento operativo.

In aggiunta a tale problematica, va poi sottolineata l'importante differenza nella procedura di *policy making* interna alle due organizzazioni. Se infatti le Nazioni Unite si interfacciano con un modello semplificato dal ridotto numero di membri ammessi al Consiglio di Sicurezza, l'Unione deve invece fare i conti con il requisito di unanimità per l'adozione di decisioni in ambito PSDC. In seno all'ONU, inoltre, solo cinque Stati detengono il potere di veto, contrariamente al sistema previsto dall'Unione che lo estende a tutti i suoi membri, dato il requisito di unanimità sancito dall'articolo 42 par.1 TUE.

²⁸⁰ "Joachim Krause, Natalino Ronzitti, "The EU, the UN and Collective Security: Making multilateralism Effective," (London: Routledge, Taylor and Francis, 2012), p. 167

²⁸¹ Thierry Tardy, "The European Union and UN Peace Operations: What Global-Regional Peace and Security Partnership?" in *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order*, ed. Cedric de Coning and Mateja Peter (Cham: Palgrave Macmillan, 2019), p.239 , https://doi.org/10.1007/978-3-319-99106-1_12

²⁸² "Joachim Krause, Natalino Ronzitti, "The EU, the UN and Collective Security: Making multilateralism Effective," (London: Routledge, Taylor and Francis, 2012), p. 168

²⁸³ Thierry Tardy, "The European Union and UN Peace Operations: What Global-Regional Peace and Security Partnership?" in *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order*, ed. Cedric de Coning and Mateja Peter (Cham: Palgrave Macmillan, 2019), p.239

Appare quindi chiaro quanto, nel contesto UE, le posizioni politiche degli Stati membri abbiano un impatto ben maggiore rispetto al contesto delle Nazioni Unite, avendo come conseguenza una forte politicizzazione dell'approccio dell'Unione agli scenari di crisi.²⁸⁴ Tale caratteristica del processo decisionale dell'Unione rende quindi molto difficile la subordinazione della PSDC agli obiettivi ONU, ostacolando fortemente la cooperazione tra le due organizzazioni.²⁸⁵

Agli ostacoli già posti in analisi, va inoltre aggiunta la tendenza dell'Unione-ormai in voga da tempo- a prediligere cooperazioni con organizzazioni differenti dalle Nazioni Unite. L'UE tende infatti a ricercare *partner* il più possibili vicini alle sue necessità politiche e militari, in termini di cultura strategica, strutture di comando, controllo e interoperabilità tra i paesi che forniscono truppe. Le Nazioni Unite vengono infatti viste con diffidenza dagli Stati europei, che percepiscono tale organizzazione come scarsamente preparata per la gestione di crisi complesse. La struttura di comando e controllo si colloca tra gli aspetti più problematici, sollevando le maggiori critiche. Militarmente parlando, invece, concorre alla diffidenza nei confronti degli interventi ONU, la diversità delle culture militari, che unita alla debole autorità dei comandanti della forza sui contingenti schierati, ha indebolito la credibilità della catena di comando delle Nazioni Unite.²⁸⁶

Nonostante tali problematiche, a risollevarle le speranze per l'inizio di una nuova fase di collaborazione si colloca l'Accordo Quadro del 2020, grazie al quale sono state formalizzate le pratiche di cooperazione sul campo. La stipula di tale accordo risulta rilevante per l'evoluzione del ruolo dell'Unione in seno al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, costituendo un ulteriore tassello per il raggiungimento dell'ottenimento dello *status* di osservatore permanente dei suoi lavori. Tale passaggio permetterebbe un salto di qualità nell'ultradecennale processo di cooperazione tra Consiglio di Sicurezza ONU e UE. In aggiunta, istituzionalizzando la collaborazione tra il Consiglio e le organizzazioni regionali e sub-regionali, si potrebbe contribuire a rafforzare

²⁸⁴ Ivi p.239

²⁸⁵ Thierry Tardy et al., "EU-UN Cooperation in Peacekeeping: A Promising Relationship in a Constrained Environment," in *The European Union and the United Nations: Partners in Effective Multilateralism*, ed. Martin Ortega (Paris: European Union Institute for Security Studies, 2005), p.52

²⁸⁶ Thierry Tardy, "The European Union and UN Peace Operations: What Global-Regional Peace and Security Partnership?" in *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order*, ed. Cedric de Coning and Mateja Peter (Cham: Palgrave Macmillan, 2019), p.245

l'autorevolezza e la legittimità di quest'organo, contribuendo in futuro ad una sua potenziale riforma.²⁸⁷

3.4.2 I rapporti con la NATO

La cooperazione tra le NATO e l'Unione ha subito delle forti evoluzioni negli ultimi anni, portando all'istituzione di una *partnership* sempre più strutturata. Dal 2003, in particolare, con la stipula degli Accordi *Berlin Plus* è stata istituita una vera e propria *partnership* strategica, fondata sul mutuo supporto nell'ambito del *crisis management*. L'obiettivo di tali accordi, come più volte sottolineato, era la promozione di un sistema basato sull'unicità delle forze, che ambiva ad evitare inefficienti duplicazioni.²⁸⁸

Il modello *Berlin Plus* non ha, però, tardato a mostrare le due debolezze, le quali, sono state rese particolarmente evidenti in EUFOR ALTHEA, l'unica operazione disciplinata da quest'ultimi. In tale contesto sono, infatti, emersi i grandi problemi relativi a tensioni politiche e all'inefficienza del suo approccio, che ora più che mai necessita di essere riformato.

Tra le principali cause del malfunzionamento della cooperazione pratica tra le due organizzazioni, vi sono sicuramente le forti tensioni politiche tra alcuni degli Stati coinvolti nella cooperazione. Le rivendicazioni su Cipro- membro UE dal 2004- da parte della Turchia- che ricordiamo essere invece membro NATO- da questo punto di vista, rappresentano una forte criticità. L'asimmetria nei membri delle due organizzazioni, ed il potere di veto, infatti, rappresentano i principali ostacoli alla cooperazione tra NATO ed UE. Si ricorda, infatti, che l'adozione di decisioni in ambito PSDC sono prese in seno al Consiglio, tramite un modello fortemente intergovernativo e adottando procedure di voto all'unanimità- approccio utilizzate anche in seno alla NATO. Risulta quindi chiaro l'impatto che le tensioni politiche tra alcuni Stati possano avere sull'adozione di politiche difensive per entrambe le organizzazioni. Tramite il veto cipriota, ad esempio, la Turchia si è vista fortemente limitata nella partecipazione alle consultazioni in materia di missioni

²⁸⁷ SIOI, *Il rilancio della collaborazione operativa tra ONU e UE: l'Accordo quadro del 29 settembre 2020*, https://www.osorin.it/uploads/model_4/.files/52_item_2.pdf?v=1606990139

²⁸⁸ Tania Latici, "Understanding EU-NATO Cooperation: Theory and Practice," *European Parliament Think Tank*, ottobre 2020, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2020\)659269](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)659269).

PSDC, vedendosi inoltre esclusa dall’Agenzia Europea di Difesa (EDA). In aggiunta lo scambio di informazioni classificate- formalmente disciplinato da *Berlin Plus*- è stato reciprocamente impedito, impedendo la conclusione di qualsiasi altro tipo di accordo al riguardo.²⁸⁹ A tal proposito si può quindi sottolineare l’evidente fragilità del sistema di cooperazione tra l’Unione e la NATO, che risulta fortemente condizionato da questioni politiche e tensioni tra i rispettivi Stati membri.

In aggiunta, gli accordi vennero, stipulati al fine di disciplinare situazioni in cui l’Unione, tramite la PSDC, operava separatamente dalla NATO, intento che nella prassi- come osservato nel caso dell’azione nei Balcani- si è dimostrato fallimentare, data la tendenza delle organizzazioni a propendere più ad operare congiunte. A tal proposito, sono in molti a credere che, data la mancata riuscita dell’iniziale intento, l’operazione ALTHEA resterà l’unico caso di effettiva attuazione degli Accordi *Berlin Plus*, sperando piuttosto nella stipula di nuovi accordi. Tale ipotesi resta però comunque poco probabile dato l’assodato forte impatto che le tensioni politiche hanno sulla cooperazione tra le due organizzazioni, le quali ostacolerebbero fortemente i negoziati per un nuovo ipotetico accordo.²⁹⁰

Possiamo quindi osservare come il sistema *Berlin Plus* sia messo in forte crisi da condizionamenti esterni- come la tensione tra paesi membri- ma al tempo stesso da impedimenti interni. Da questo punto di vista è infatti importante sottolineare la grande difficoltà per i paesi membri UE nell’adottare una strategia unitaria in ambito di politica estera, facendo emergere una chiara tendenza a prediligere l’interesse nazionale su quello comunitario.²⁹¹ La cooperazione strategica risulta quindi un punto estremamente delicato, che necessita particolare attenzione. L’assenza di una visione strategica comune, soprattutto sul piano operativo, ostacola fortemente il raggiungimento di risultati tangibili, avendo implicazioni rilevanti anche sul piano della divisione del lavoro.²⁹²

²⁸⁹Tinatin Aghniashvili, “Towards More Effective Cooperation? The Role of States in Shaping NATO-EU Interaction and Cooperation,” *Connections* 15, no. 4 (2016), pp.74-75 <http://www.jstor.org/stable/26326460>.

²⁹⁰ Jolyon Howorth, *NATO and ESDP: Institutional Complexities and Political Realities*, *Politique étrangère* 74, no. 4 (2009): 95–106, <https://shs.cairn.info/journal-politique-etrangere-2009-5-page-95?lang=en>

²⁹¹ Tinatin Aghniashvili, “Towards More Effective Cooperation? The Role of States in Shaping NATO-EU Interaction and Cooperation,” *Connections* 15, no. 4 (2016), pp. 86-87

²⁹² Andrea Aversano Stabile, Guillaume Lasconjarias e Paola Sartori, *NATO-EU Cooperation to Project Stability*, Documenti IAI 18|18 (Roma: Istituto Affari Internazionali, luglio 2018), <https://www.iai.it/sites/default/files/iai1818.pdf>

Nonostante i limiti dei *Berlin Plus*, la formalizzazione della *partnership* tra le due organizzazioni non si è esaurita con la stipula di tali accordi. Le due organizzazioni hanno infatti, a partire dal 2016, adottato delle cosiddette *joint declaration* per definire al meglio la loro cooperazione, delineando minacce condivise e cercando, per quanto possibile, di definire priorità e strategie comuni.

Queste si pongono come delle vere e proprie linee guida per il coordinamento tra le organizzazioni, rappresentando, inoltre, un rilevante mezzo politico. Con la più recente dichiarazione, risalente al 2023, ad esempio, è stato fortemente condannato dell'attacco russo all'Ucraina, dimostrandole solidarietà ed esplicitamente supportandone l'indipendenza, la sovranità e l'integrità territoriale.²⁹³ Sul piano operativo, sono state attuati dei concreti interventi a supporto del paese invaso, evidenziando la comunanza dei valori tra le due organizzazioni. Da una parte la NATO ha istituito il *Comprehensive Assistance Package* (CAP) per rafforzare le forze armate ucraine, contribuendo alla modernizzazione del sistema della difesa.²⁹⁴ Parallelamente, L'Unione ha invece mobilitato ingenti risorse tramite l'*Europea Peace Facility*- che prevede uno stanziamento di fondi specifici per la causa ucraina di circa 5 miliardi- e tramite la Missione di Assistenza Militare dell'UE (EUMAM Ukraine), che fornisce addestramenti individuali, collettivi e specializzati alle forze armate Ucraine.²⁹⁵

In conclusione, la cooperazione tra le due organizzazioni si configura come un pilastro imprescindibile per la difesa del continente Europeo, pur riscontrando ancora molteplici criticità sia politiche che istituzionali. La minaccia russa ha posto in primo piano l'urgenza della risoluzione delle problematiche presenti, richiedendo più che mai un solido supporto reciproco. Al fine di consolidare al meglio tale cooperazione sarà quindi necessario superare le divisioni interne, definendo strategie comuni e agendo congiuntamente nell'ottica di un'Europa più sicura e stabile.

²⁹³ NATO, *Statement of the NATO-Ukraine Council issued by Heads of State and Government*, NATO, https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_227863.htm.

²⁹⁴ Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO), *Comprehensive Assistance Package (CAP) for Ukraine*, NATO, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_231639.htm.

²⁹⁵ Consiglio dell'Unione Europea, *EU military support for Ukraine*, Consilium, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/military-support-ukraine/>.

Conclusioni

Questo capitolo si è posto l'obiettivo di analizzare la prassi operativa dell'azione dell'Unione negli scenari di crisi, descrivendone la cooperazione con le Nazioni Unite e la NATO. Analizzando la procedura di avvio delle missioni in seno all'UE è stato possibile comprenderne le dinamiche alla base, osservando nello specifico il ruolo svolto dalle diverse istituzioni coinvolte. Posto in analisi tale aspetto si è poi affrontato il tema della cooperazione operativa, discutendo due casi studio emblematici dei rapporti UE-ONU e UE-NATO.

Nel primo caso, tramite il caso studio della cooperazione in Mali, si è potuta osservare la forte vicinanza tra le due organizzazioni che, sulla base di valori condivisi, hanno, nel corso della missione, ambito ad una cooperazione efficace. Prima tra tutte, la divisione del lavoro, disciplinata dai distinti mandati delle due missioni, ha favorito il raggiungimento di tale obiettivo, evitando inutili duplicazioni e permettendo un efficace coordinamento sul campo. Tale approccio ha dimostrato la presenza di una forte sinergia, ottenibile pur agendo parallelamente. La cooperazione, però, per quanto possa dirsi riuscita sotto tali aspetti ha mancato di coerenza strategica, ravvisabile soprattutto nei diversi approcci adottati dalle due organizzazioni e dimostrandosi diretta conseguenza della diversa portata delle due missioni. L'approccio dell'UE risulta, inoltre, fortemente politicizzato, portando la sua azione, talvolta, ad essere eccessivamente focalizzata sui propri obiettivi e conseguentemente intaccando il coordinamento con approccio globale promosso dalle Nazioni Unite, che agiscono invece adottando una strategia più capillare e disinteressata.

In sintesi, il caso Mali dimostra che la cooperazione UE-ONU può produrre risultati positivi, ma necessita di un maggiore allineamento strategico, di una depoliticizzazione delle scelte europee e di un consolidamento strutturale dei meccanismi di coordinamento. Il futuro della cooperazione dipenderà dalla capacità dell'UE di adottare un approccio realmente integrato e sensibile al contesto locale, e di valorizzare pienamente il ruolo dell'ONU come partner globale nella gestione delle crisi.

Relativamente al caso UE-NATO, invece, si è scelto come caso studio quello della missione e EUFOR ALTHEA, fortemente emblematico dei rapporti tra le due organizzazioni, data la sua disciplina sotto gli Accordi *Berlin Plus*. Tramite tale missione,

l'Unione, entrando in sostituzione alla precedente missione SFOR della NATO, ha avuto occasione di cimentarsi con un complesso scenario di crisi, dimostrando le sue potenzialità e rafforzando i legami con l'organizzazione *partner*. Seppur l'obiettivo fosse quello di concedere all'Unione maggiore autonomia, si è però potuto osservare come questo non sia del tutto stato raggiunto.

Il modello *Berlin Plus* ha infatti da subito mostrato le sue debolezze, non permettendo all'Unione di porsi come entità realmente separata dalla NATO. Tale cooperazione ha infatti evidenziato gravi criticità sia strutturali che politiche. Il modello *Berlin Plus* si è rivelato complesso e macchinoso, soprattutto per l'ambiguità nella catena di comando e per la coabitazione tra strutture UE e NATO. Le tensioni politiche, come quella tra Turchia e Cipro, e l'asimmetria nei membri tra le due organizzazioni si sono inoltre poste come ostacolo allo scambio di informazioni classificate, limitando l'efficienza operativa e la partecipazione di alcuni Stati membri. La forte dipendenza dell'Unione dalla NATO ha quindi dimostrato le sue grandi complessità, rendendo evidente soprattutto nello sviluppo un'autonomia strategica realmente credibile. Risulta quindi sempre più necessaria una profonda revisione del modello *Berlin Plus*, soprattutto in vista dei recenti sviluppi della difesa europea che renderanno sempre più chiara la necessità di un modello più flessibile, simmetrico e trasparente.

CONCLUSIONI FINALI

L'elaborato si è proposto di analizzare l'evoluzione della difesa europea e il suo contributo nel più ampio contesto della sicurezza internazionale e della cooperazione multilaterale. Le complesse dinamiche che caratterizzano lo scenario globale odierno rendono, infatti, sempre più necessario comprendere quale impatto un'Unione più forte e coesa potrebbe avere sugli scenari di crisi. Attualmente, il tema della difesa europea risulta di stringente attualità, alla luce delle crescenti minacce che minano la stabilità e la sicurezza del continente europeo. Tra queste, prima fra tutte, si colloca la Russia, la cui progressiva aggressività ha posto i presupposti per riaccendere il dibattito sulla sicurezza continentale, restituendo al tema difensivo un ruolo di primo piano dell'agenda dell'Unione.

In un clima segnato da incertezze profonde, è evidente come gli Stati europei necessitino di compiere ulteriori e significativi passi avanti nello sviluppo di una propria capacità difensiva, la cui realizzazione risulta, più che mai imprescindibile. Se storicamente, i momenti di maggiore tensione internazionale hanno costituito il motore primario dell'integrazione difensiva europea, ora più che mai questa logica trova applicazione. La percezione di insicurezza è, infatti, sempre più diffusa e di pari passo, il progetto difensivo è prossimo alla realizzazione, rendendo evidente come il senso di insicurezza costituisca il principale stimolo per gli Stati europei ad investire nel tanto controverso progetto difensivo.

Emblema di tale dinamica è il programma ReArm-Europe, annunciato dalla Presidente della Commissione Ursula Von der Leyen in data 4 marzo 2025. L'Unione, in tale contesto è entrata "nell'era del riarmo", istituendo un piano da 800 miliardi di euro, che seppur non abbia tardato a sollevare critiche, pone il progetto difensivo come più concreto ed irreversibile che mai.

Nel processo di evoluzione della difesa europea, tale progetto non rappresenta un *unicum*, ma piuttosto il risultato di un lungo progetto, che a partire dalle prime missioni, fino ad arrivare alle strategie europee, ha da sempre avuto l'obiettivo di porre l'Unione come un attore chiave per la stabilità globale.

Tali sviluppi, seppur volti al raggiungimento di una autonomia strategica e difensiva europea, sono però legate da un comune denominatore: l'aspirazione a una sicurezza condivisa, costruita sulla cooperazione e non sull'isolamento.

I partenariati con organizzazioni terze, prime tra tutte la NATO e le Nazioni Unite, hanno infatti da sempre accompagnato l'evoluzione della difesa europea, sottolineando la propensione dell'Unione ad agire supportata dalla cooperazione multilaterale. Dichiarazioni congiunte e accordi hanno permesso all'Unione di istituzionalizzare i rapporti con tali organizzazioni, che hanno subito notevoli evoluzioni nel corso degli anni. Parallelamente a tali sviluppi, l'Unione ha definito la sua autonomia strategica rendendo però sempre chiara la centralità del multilateralismo nel suo operato. Documenti quali la Global Strategy del 2016, o la più recente Bussola Strategica del 2022 si pongono come pietre miliari per il rafforzamento del profilo globale dell'Unione, non perdendo occasione però, per dedicare ampio spazio al valore dei partenariati strategici.

Nello scenario odierno, l'Unione è ora più che mai vicini alla realizzazione del progetto difensivo a lungo ricercato, aspetto che se da una parte rappresenta un potenziale punto di svolta per la stabilità globale, dall'altro suscita numerosi interrogativi sul suo futuro ruolo nel contesto della sicurezza internazionale. Nell'ipotesi del raggiungimento dell'obiettivo difensivo, infatti, le prospettive per la cooperazione con organizzazioni terze risultano incerte. Nell'elaborato, se da una parte è emersa chiaramente la propensione dell'Unione ad agire tramite un approccio multilaterale, dall'altro sono anche state chiarite le attuali sfide che la cooperazione deve affrontare.

Il progetto ReArm Europe rappresenta in tal senso un'occasione di portata storica, ponendo un trampolino di lancio per l'affermazione dell'Unione come attrice più credibile, affidabile e radicata in una visione di sicurezza condivisa. Tale ambizione richiede però una revisione profonda delle modalità di cooperazione con le organizzazioni terze. Dalla necessaria adozione di un approccio realmente globale, per la *partnership* con le Nazioni Unite, alla revisione degli Accordi *Berlin Plus* per la collaborazione con la NATO, le sfide che attendono l'Unione sono molteplici, richiedendo, a partire dallo sviluppo delle sue capacità militari, di agire nell'ottica di raggiungere un multilateralismo realmente efficace, in grado di approcciare gli scenari di crisi con sinergia ed efficienza.

Tra le numerose incognite che gravano sul presente, l'unica certezza è quindi che il multilateralismo non è una scelta ma una necessità storica. In uno scenario globale teso

e frammentato, è più che mai essenziale che l'Unione non tradisca la sua vocazione per la cooperazione, adottando piuttosto un atteggiamento proattivo per il superamento della criticità. Problematiche di carattere politico o meramente logistico, quindi, non possono porsi come ostacoli allo sviluppo delle *partnership* con organizzazioni internazionali terze, con cui l'Unione, ora più che mai deve invece stringere forti legami.

In questo crocevia storico, il nuovo volto dell'Europa può offrire un'ottima occasione per una riforma profonda delle dinamiche di cooperazione nel sistema internazionale, che seppur non risulti agevole- date le complessità menzionate- appare fondamentale per la definizione dei futuri scenari globali. In tempi in cui le dinamiche dei rapporti tra Stati sono dettate da logiche sempre più multipolari, il multilateralismo deve quindi emergere come forza coesiva e ordinatrice.

Per l'Europa la sfida è dunque duplice: interfacciarsi con il carattere multipolare dello scenario globale- adattandosi quindi alla nuova distribuzione del potere- e nel contempo promuovere un approccio multilaterale- adoperandosi per attenuare la frammentazione politica del mondo in poli concorrenti.²⁹⁶ In un mondo attraversato da crescenti contrapposizioni e antagonismi, l'Unione è chiamata a scegliere di essere un ponte, non un muro, rimanendo salda ai valori che ne hanno forgiato la grandezza e ne guideranno il futuro. In questo scenario, essa potrebbe contribuire a riscrivere la storia delle relazioni globali, affermandosi come una potenza capace di emergere non attraverso la logica della *realpolitik*, ma attraverso la diplomazia e la cooperazione.

²⁹⁶ European External Action Service (EEAS), *Come rilanciare il multilateralismo in un mondo multipolare*, last modified January 23, 2024, https://www.eeas.europa.eu/eeas/come-rilanciare-il-multilateralismo-un-mondo-multipolare_it.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Bibliografia

Aghniashvili, Tinatin. "Towards More Effective Cooperation? The Role of States in Shaping NATO-EU Interaction and Cooperation." *Connections* 15, no. 4 (2016): 67–90. <http://www.jstor.org/stable/26326460>.

Angelet, Bruno, and Ioannis Vrailas. "European Defence in the Lisbon Treaty." *European Defence in the Wake of the Lisbon Treaty*. Egmont Institute, 2008. <http://www.jstor.org/stable/resrep06673.5>.

Aversano Stabile, Andrea, Guillaume Lasconjarias e Paola Sartori. *NATO-EU Cooperation to Project Stability*. Documenti IAI 18|18. Roma: Istituto Affari Internazionali, luglio 2018. <https://www.iai.it/sites/default/files/iai1818.pdf>

Bailes, Alyson JK, and Graham Messervy-Whiting. "WEU as 'the' European Defence Institution, 1948-1991." *Death of an Institution: The End for Western European Union, a Future for European Defence?* Egmont Institute, 2011 <https://www.jstor.org/stable/resrep06710.5>

Baudais, Virginie, e Souleymane Maïga. *The European Union Training Mission in Mali: An Assessment*. Stockholm: SIPRI, aprile 2022. <https://doi.org/10.55163/MYTU5439>.

Bernardini, Andrea e Iagulli, Margherita "Lo sviluppo della difesa europea: istituzioni politiche, regolazione del mercato e integrazione industriale." *Moneta e Credito* (Marzo 2024) https://rosa.uniroma1.it/rosa04/moneta_e_credito/article/view/18516/17156

Blanke, Hermann-Josef, and Stelio Mangiameli. *The treaty on the European Union (TEU)*. Springer eBooks, 2013. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-642-31706-4>

Bøås, Morten, Abdoul Wahab Cissé, Aboubacar Diallo, Bård Drange, Frida Kvamme, e Eva Stambøl. *Working Paper on Implementation of EU Crisis Response in Mali*. EUNPACK Deliverable 7.4, Version 1, 31 gennaio 2018. <https://ec.europa.eu/research/participants/documents/downloadPublic?documentIds=080166e5b838a3a0&appId=PPGMS>.

Bokeriya, S.A. “The EU Peacekeeping Strategy in Mali: Challenges and Prospects.” In *Africa and the Formation of the New System of International Relations—Vol. II*, edited by A.M. Vasiliev, D.A. Degterev, and T.M. Shaw. Cham: Springer, 2023. https://doi.org/10.1007/978-3-031-34041-3_20.

Bulut, Esra, Caty Clément, George Dura, Sabine Fischer, Benedikt Franke, Richard Gowan, Eva Gross, et al. “EUFOR ALTHEA (Bosnia and Herzegovina).” In *European Security and Defence Policy: The First Ten Years (1999–2009)*, edited by Giovanni Grevi, Damien Helly, and Daniel Keohane, 203–212. Paris: European Union Institute for Security Studies, 2009. <http://www.jstor.org/stable/resrep36293.13>

Carli, Eugenio. *La politica di sicurezza e di difesa comune dell'Unione Europea: profili di responsabilità internazionale*. Torino: Giappichelli Editore, 2019.

Cavallaro, Maria Elena e Giordano, Filippo Maria. “DIZIONARIO STORICO DELL’INTEGRAZIONE EUROPEA.” *Rubbettino Editore* (2018) https://books.google.it/books?id=JRNfDwAAQBAJ&printsec=copyright&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false

Debuysere, Loes, e Steven Blockmans. “Crisis Responders: Comparing Policy Approaches of the EU, the UN, NATO and OSCE with Experiences in the Field.” *European Foreign Affairs Review* 24, n. 3 (2019): 243–264. <https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2019/10/Crisis-Responders-Comparing-Policy-Approaches-of-the-EU-the-UN-NATO-and-OSCE-with-Experiences-in-the-Field.pdf>.

Dehousse, Franklin e Benoit Galer “De Saint-Malo à Feira: Les Enjeux de la renaissance du projet de défense européenne (1999) <https://www.jstor.org/stable/44838123>

Di Anselmo, Lorenzo. “Le violazioni dei diritti fondamentali nel contesto delle missioni PSDC: verso il completamento dei rimedi giurisdizionali in ambito PESC?” *Ordine internazionale e diritti umani*, no. 5 (2024).

<https://iris.uniroma1.it/handle/11573/1730591>.

Egmont Institute. 2021. *Handbook on CSDP: The Common Security and Defence Policy of the European Union*. 4th ed. Brussels: Egmont – The Royal Institute for International Relations.

<https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2021/06/CSDP-HANDBOO-4th-edition.pdf>.

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

<https://www.jstor.org/stable/10.2307/27279851>

Finizio, Giovanna M. “L’Unione Europea nel XXI secolo: crisi e prospettive di rilancio.” In *L’Unione Europea nel XXI secolo: crisi e prospettive di rilancio*, a cura di Giampiero Giacomello e Giovanna M. Finizio, numero speciale di *De Europa. European and Global Studies Journal*, 2023. https://iris.unito.it/retrieve/9544dc10-4d7f-4d8e-bc0a-5aca4f661155/DeEuropaSpecialIssue2023_UE_XXI_Finizio_Def%20%281%29.pdf.

Fiott, Daniel, Missiroli Antonio, Thierry Tardy. “PeSCo: Where from and What For?” *PERMANENT STRUCTURED COOPERATION: WHAT’S IN A NAME?* European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2017.

<https://www.jstor.org/stable/resrep17440.5>

Grimaldi, Giorgio. “LA POLITICA EUROPEA DI SICUREZZA E DI DIFESA COMUNE. Attualità, Progetti e Proposte.” *Il Politico* 66, no. 3 (198) (2001)

<https://www.jstor.org/stable/43101978>

Howorth, Jolyon. *NATO and ESDP: Institutional Complexities and Political Realities*. *Politique étrangère* 74, no. 4 (2009): 95–106. <https://shs.cairn.info/journal-politique-etrangere-2009-5-page-95?lang=enhttps://academic.oup.com/jcsj/article-abstract/13/3/353/797605?redirectedFrom=fulltext>

Kim, Julie. *Bosnia and the European Union Military Force (EUFOR): Post-NATO Peacekeeping*. CRS Report for Congress, 2006. <https://sgp.fas.org/crs/row/RS21774.pdf>.

Kmec, Vladimir. *EU Missions and Peacebuilding: Building Peace Through the Common Foreign and Security Policy*. Abingdon, Oxon; New York: Routledge, 2022. https://ereader.perlego.com/1/book/3112865/13?element_originalid=h1-028&page_number=130.

Koutrakos, Panos. *The EU Common Security and Defence Policy*. Oxford European Union Law Library. Oxford: Oxford University Press, 2013. Online edition, Oxford Academic, 23 May 2013. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199692729.001.0001>.

Krause, Joachim, and Natalino Ronzitti, eds. *The EU, the UN and Collective Security: Making Multilateralism Effective*. London: Routledge, Taylor & Francis, 2012. https://www.routledge.com/The-EU-the-UN-and-Collective-Security-Making-Multilateralism-Effective/KrauseRonzitti/p/book/9780415741156?srsId=AfmBOorWGumEoRx2QMCFiAWHyL_ripmfYAUtistrXkeOB4OkvCATFGAuA

Latici, Tania. "Understanding EU-NATO Cooperation: Theory and Practice." *European Parliament Think Tank*, ottobre 2020. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2020\)659269](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)659269).

Leonardo, Luigi. "How the Court of Justice Tries to Deliver Justice in Common Foreign and Security Policy, Where the Need for Judicial Protection Clashes with the Principles of Conferral and Institutional Balance. Joined Case C-29/22 P and C-44/22 P KS and KD." *European Papers*, November 30, 2024. <https://www.europeanpapers.eu/europeanforum/how-court-tries-deliver-justice->

[common-foreign-security-policy-where-need-judicial-protection-clashes-principles-conferral-institutional-balance-joined-cases-ks-kd.](#)

Matamis, Joaquin. “Emerging Lessons from MINUSMA’s Experience in Mali.” *Stimson Center*, July 31, 2024. <https://www.stimson.org/2024/emerging-lessons-from-minusmas-experience-in-mali/>

Matarazzo, Raffaello, e Federico Niglia. “L’Unione Europea alle Nazioni Unite e il contributo dell’Italia.” In *Rapporti tra Unione Europea e organizzazioni internazionali*, a cura di Eva Pföstl, 47–53. Roma: Editrice Apes, 2009.

https://books.google.it/books?hl=it&lr=&id=GaVPDQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA47&dq=Matarazzo,+Raffaello+e+Niglia,+Federico+%E2%80%99CL%E2%80%99unione+europa+alle+nazioni+unite+e+il+contributo+dell%E2%80%99Italia%E2%80%9D+&ots=BKE2D_mrfQ&sig=pX_Um2xy25vJR5pGpSntP8QPOUQ&redir_esc=y#v=onepage&q=Matarazzo%2C%20Raffaello%20e%20Niglia%2C%20Federico%20%E2%80%99CL%E2%80%99unione%20europa%20alle%20nazioni%20unite%20e%20il%20contributo%20dell%E2%80%99Italia%E2%80%9D&f=false

Mattelaer, Alexander. “The CSDP Mission Planning Process of the European Union: Innovations and Shortfalls.” In *Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy*, edited by Sophie Vanhoonacker, Hylke Dijkstra, and Heidi Maurer. *European Integration Online Papers (EIoP)*, Special Issue 1, vol. 14 (2010). <https://eiop.or.at/eiop/texte/2010-009a.htm>.

McGeehan, Robert. “European Defence Cooperation: A Political Perspective.” *The World Today* 41, no. 6 (1985): 116–19. <https://www.jstor.org/stable/40395741>

Morelli, Umberto. “L’EUROPA E LA PACE IL RUOLO DELL’UNIONE EUROPEA DOPO IL TRATTATO DI MAASTRICHT.” *Il Politico* 60, no. 4 (175) (1995) <https://www.jstor.org/stable/43101601>

Naert, Frederik. *The Application of Human Rights and International Humanitarian Law in Drafting EU’s Missions Mandates and Rules of Engagement*. Leuven: Leuven Center of Global Governance Studies, KU Leuven, 2011. <https://www.law.kuleuven.be/iir/nl/onderzoek/working-papers/wp151e.pdf>

Natividad, Sola. "The European Union as a Regional Organization within the Meaning of the UN Charter." *Polish Yearbook of International Law* 32 (2012). https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2407594.

Nesi, Giuseppe. "Brevi considerazioni sulle missioni militari dell'Unione europea volte a supportare operazioni multifunzionali delle Nazioni Unite." In *Dialoghi con Ugo Villani*. Bari: Cacucci, 2017. <https://www.academia.edu/33843007/>.

Paladini Luca, "La Cooperazione Strutturata Permanente dell'Unione Europea: Disciplina, Prassi E Ruolo nell'integrazione in Materia Di Difesa Comune: The Permanent Structured Cooperation: Rules, Practice and Role in the European Defence Cooperation." *DPCE Online* 40 (3). 2019 <https://doi.org/10.57660/dpceonline.2019.783>.

Paladini, Luca "Sulla Cooperazione Tra l'UE e l'ONU Nella Gestione Nella Gestione Delle Crisi Internazionali.", *DPCE Online* 46 (1), April 16, 2021. <https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1245>

Paladini, Luca. "La Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC)." In *L'Azione esterna dell'Unione Europea*, a cura di Maria Eugenia Bartoloni e Sara Poli, Napoli: Editoriale Scientifica, 2022. <https://iris.unistrasi.it/bitstream/20.500.14091/6285/1/estratto%20Paladini.pdf>

Pasquali, Leonardo. *Il contributo delle organizzazioni regionali al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale con mezzi non implicanti l'uso della forza*. Torino: Giappichelli, 2012. <https://books.google.it/books?id=GNRrqTJcDdEC>.

Paulo, Jorge Silva. "The European Defense Sector and EU Integration." *Connections: The Quarterly Journal* 8, no. 1 (2008): 11–57. <https://www.jstor.org/stable/26326158>

Perry, Lt Cdr Carl. "Head of the EU Command Element Visits Camp Butmir." *European Union Force in BiH*, February 11, 2020. <https://euforbih.org/index.php/en/latest-news/2684-head-of-the-eu-command-element-visits-camp-butmir>.

Pohl, Benjamin. “But We Have to Do Something: The Drivers Behind EU Crisis Management.” PhD diss., Leiden University, 2012. <https://library.net/document/qogk7r7z-drivers-eu-crisis-management-operations.html>.

Ricketts, Peter. “The EU and Defence.” *The RUSI Journal* 162, no. 3(May 4, 2017): 30-38. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03071847.2017.1352375>

Rittimann, Olivier. “Operation Althea and the Virtues of the Berlin Plus Agreement.” NATO Defense College, 2021. <http://www.jstor.org/stable/resrep29573>.

Ronzitti, Natalino. *Diritto internazionale* (Torino: Giappichelli, 2023).

Sari, Aurel “The European Union Status of Forces Agreement (EU SOFA).” *Journal of Conflict and Security Law* 13, No. 3 (2009) <https://academic.oup.com/jcsl/article-abstract/13/3/353/797605?redirectedFrom=PDF&login=false>

SIOI. *Il rilancio della collaborazione operativa tra ONU e UE: l'Accordo quadro del 29 settembre* 2020. https://www.osorin.it/uploads/model_4/.files/52_item_2.pdf?v=1606990139

Sus, Monika Anna Fonts Picas, Henna Kakko, Hanna Ojanen, Marie Vandendriessche, “Case Studies of EU and Member States Engagement with Strategic International Organisations.” ENGAGE. *Working Papers Series*, no.28 (October 2023). https://cris.tuni.fi/ws/portalfiles/portal/136208794/Case_Studies_of_EU.pdf

Tardy, Thierry, Sven Biscop, Francesco Francioni, Kennedy Graham, Tânia Felício, Jeffrey Laurenti, and Jean-Marie Guéhenno. “EU-UN Cooperation in Peacekeeping: A Promising Relationship in a Constrained Environment.” In *The European Union and the United Nations: Partners in Effective Multilateralism*, edited by Martin Ortega. Paris: European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2005. <http://www.jstor.org/stable/resrep07043.8>.

Tardy, Thierry. 2019. “The European Union and UN Peace Operations: What Global–Regional Peace and Security Partnership?” In *United Nations Peace Operations in a*

Changing Global Order, edited by Cedric de Coning and Mateja Peter, 211–226. Cham: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-319-99106-1_12.

Vellano, Michele, e Alberto Miglio. *Sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea*. Milano: Wolters Kluwer, 2022.

Villani, Ugo. *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*. Bari: Cacucci Editore, 2020.

Sitografia

Consiglio dell'Unione Europea. *EU military support for Ukraine*. Consilium. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/military-support-ukraine/>.

Consiglio dell'Unione Europea “Missioni e operazioni civili e militari”, *Consilium* <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/csdp-missions-operations/>

Consiglio dell'Unione Europea, “Cooperazione Strutturata Permanente”, *Consilium* <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/pesco/>

European External Action Service (EEAS). *Come rilanciare il multilateralismo in un mondo multipolare*. Last modified January 23, 2024. https://www.eeas.europa.eu/eeas/come-rilanciare-il-multilateralismo-un-mondo-multipolare_it.

European Union. “European Defense Agency (EDA).” https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-defence-agency-eda_it

Factsheet: EU-UN Missions – July 2019. Brussels: EEAS, 2019. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/factsheet_eu_un_missions_july_2019_0.pdf

NATO, *Statement of the NATO-Ukraine Council issued by Heads of State and Government*, NATO, https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_227863.htm.

NATO. “Peace Support Operations in Bosnia and Herzegovina (1995–2004).” *NATO*. https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52122.htm.

NATO. *Statement of the NATO-Ukraine Council issued by Heads of State and Government*. NATO. https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_227863.htm

Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO). *Comprehensive Assistance Package (CAP) for Ukraine*. NATO. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_231639.htm.

Parlamento europeo. *Factsheet: EU Training Mission in Mali (EUTM Mali)*. Bruxelles: Parlamento europeo, 24 settembre 2014. https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/sede/dv/sede240914factsheeteutmmali_/sede240914factsheeteutmmali_en.pdf.

Treccani. “Petersberg, Dichiarazione Di.” *Dizionario di Economia e Finanza* [https://www.treccani.it/enciclopedia/dichiarazione-di-petersberg_\(Dizionario-di-Economia-e-Finanza\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/dichiarazione-di-petersberg_(Dizionario-di-Economia-e-Finanza)/)

Treccani. “Sicurezza Collettiva- Enciclopedia- Treccani,” n.d. <https://www.treccani.it/enciclopedia/sicurezza-collettiva/>

Unione Europea. “Missioni di Petersberg”. *EUR-Lex*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:petersberg_tasks

United Nations General Assembly. “Status of the European Economic Community in the General Assembly.” *United Nations Digital Library*, 1975. <https://digitallibrary.un.org/record/189830?v=pdf>.

Fonti di diritto

Carta delle Nazioni Unite, in Ministero degli Affari Esteri, “Statuto delle Nazioni Unite”, <https://www.mim.gov.it/documents/20182/4394634/1.+Statuto-onu.pdf>.

Consiglio dell'Unione Europea. *A Strategic Compass for a Stronger EU Security and Defence in the Next Decade*. 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/>.

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Risoluzione 2100 (2013)*, par. 22, adottata il 25 aprile 2013, S/RES/2100 (2013). <https://digitallibrary.un.org/record/748429>.

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Risoluzione 2584 (2021)*, adottata il 29 giugno 2021, S/RES/2584 (2021). <https://digitallibrary.un.org/record/3930674>

Council of the European Union. *UN-EU Strategic Partnership on Peace Operations and Crisis Management: Council Conclusions on Priorities for 2022–2024*. Brussels, January 24, 2022. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/01/24/un-eu-strategic-partnership-on-peace-operations-and-crisis-management-council-conclusions-on-priorities-for-2022-2024/>.

European Commission. Decision 2013/34/EU. Official Journal of the European Union L 15, January 17, 2013.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0034>.

European Union External Action Service. *Reinforcing the UN-EU Strategic Partnership on Peace Operations and Crisis Management: Priorities 2019–2021*. Brussels: EEAS, July 2019.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A1119\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A1119(01))

Nazioni Unite. *General Assembly Resolution 65/276. Participation of the European Union in the work of the United Nations*. A/RES/65/276. 3 Maggio 2011. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n10/529/10/pdf/n1052910.pdf>

Nazioni Unite, *Statuto delle Nazioni Unite*. Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

<https://www.mim.gov.it/documents/20182/4394634/1.%20Statuto-onu.pdf>

Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, C326, 26 ottobre 2012

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

Trattato sull'Unione Europea TUE, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, C326, 26 ottobre 2012, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF

Ufficio di ricerca del Parlamento europeo (EPRS). *The third joint EU-NATO declaration*. Analisi tematica ATAG 739333. Bruxelles: Parlamento europeo, 2023. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/739333/EPRS_ATA\(2023\)739333_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/739333/EPRS_ATA(2023)739333_EN.pdf)

Unione europea e NATO. *Accordo sulla sicurezza delle informazioni*. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 80, 27 marzo 2003.

<https://www.robortobin.it/UE2004/FORLATI/Acc%20Nato.htm>.

Unione Europea. *Accordo quadro sulla partecipazione alle operazioni di gestione delle crisi dell'Unione*. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 391/3, 20 novembre 2020.

https://eur-lex.europa.eu/eli/agree_internation/2020/1726/oj/ita.

United Nations Security Council, *Resolution 2071 (2012)*, par. 9, adopted October 12, 2012, S/RES/2071 (2012). <https://digitallibrary.un.org/record/736069>.