



20 SETTEMBRE 2023

L'Unione europea di fronte alla crisi ucraina

di Anna Giurickovic Dato

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo
Università degli Studi di Roma Tor Vergata



L'Unione europea di fronte alla crisi ucraina*

di Anna Giurickovic Dato

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo
Università degli Studi di Roma Tor Vergata

Abstract [It]: Il presente saggio mostra, a partire dall'analisi della reazione europea all'aggressione militare della Russia nei confronti dell'Ucraina, come, nonostante i forti limiti della politica di sicurezza e difesa comune europea, si possa riscontrare una tendenza che spinge nella direzione del rafforzamento delle capacità di difesa e sicurezza dell'UE. Malgrado la vigente regola dell'unanimità renda impervi i processi decisionali, migliora il coordinamento istituzionale e sembra aprirsi una nuova era per la *governance* della difesa europea.

Title: The European Union facing the Ukrainian crisis

Abstract [En]: The European Union facing the Ukrainian crisis] This essay shows, starting from the analysis of the European reaction to Russia's military aggression towards Ukraine, how, despite the strong limits of the common European security and defense policy, a tendency can be found that pushes in the direction of strengthening the EU's defense and security capabilities. Although the current unanimity rule makes decision-making processes difficult, institutional coordination improves and a new era seems to be opening up for European defense governance.

Parole chiave: Sicurezza, difesa, PESC, UE, Ucraina

Keywords: Security, Defence, CFSP, EU, Ukraine

Sommario: 1. I limiti della politica di sicurezza e difesa comune. 1.1. L'evoluzione delle competenze UE in materia di difesa. 1.2. Le regole decisionali in materia di difesa. 2. La reazione europea all'aggressione militare della Russia nei confronti dell'Ucraina. 2.1. Le sanzioni dell'UE. 2.2. (*segue*) L'assistenza europea all'Ucraina. La fornitura di armi letali. 2.3. (*segue*) Assistenza finanziaria, ai profughi e gestione delle frontiere. 3. Verso il rafforzamento delle capacità di difesa e sicurezza dell'UE. 4. La *governance* della difesa europea: tempo presente e prospettive future.

La guerra è arte della dissimulazione. Pertanto, cela la tua abilità mostrandoti inetto; sii pronto, ma mostrati impreparato e se sei vicino, dà l'impressione di stare lontano e viceversa.

Sun Tzu, *L'arte della guerra*

1. I limiti della politica di sicurezza e difesa comune

Il 24 febbraio 2022, con l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, la guerra è tornata, dopo molti anni, a minacciare il territorio europeo. Condizione che ha fatto emergere, sin da subito, una serie di evidenze circa l'efficacia delle politiche dell'Unione europea e il livello di coesione tra i suoi Stati membri. Per un verso, infatti, la reazione europea ha dimostrato che gli Stati sono in grado di agire, in modo coeso, di fronte a un pericolo comune anche in materia di difesa, malgrado la vigente regola dell'unanimità renda impervi i processi decisionali. Per un altro verso, però, sono anche emersi limiti oggettivi della politica di

* Articolo sottoposto a referaggio.

sicurezza e difesa comune dell'UE (PSDC) e della capacità delle sue istituzioni di coordinare le politiche di difesa nazionali¹.

Che gli Stati si siano dimostrati eccezionalmente coesi, nonostante la farraginosità del procedimento deliberativo, è dimostrato dalla quantità e dalla varietà di misure adottate per contrastare le azioni della Federazione russa o per supportare militarmente l'Ucraina. Si hanno misure sanzionatorie di diverso contenuto (alcune hanno carattere finanziario, altre intervengono sull'attività di diffusione di notizie e sono finalizzate alla messa *off-line* di siti web e canali TV, ecc.) destinate a diversi soggetti (pubblici e privati, persone fisiche e persone giuridiche), misure volte a far fronte all'emergenza dei profughi ucraini, misure per l'acquisto e la fornitura di strumenti e piattaforme militari.

Alcune di queste decisioni, peraltro, hanno rappresentato una novità senza precedenti: si pensi, per esempio, alla decisione dell'UE di finanziare la fornitura di armi, concepite per l'uso letale della forza, e destinate a uno Stato, aggredito militarmente, ma che non è membro dell'UE né della NATO².

Si è dovuto, altresì, prendere atto della ridotta effettività dell'azione operativa europea nonché della pervicace centralità della NATO nella difesa del suolo europeo.

Successivamente al Trattato di Maastricht, infatti, l'UE ha sviluppato una politica di sicurezza *soft*, finalizzata prevalentemente a mantenere la pace e a prevenire i conflitti (oltre che a rafforzare la sicurezza *al di fuori* del territorio europeo)³, ma la politica di difesa del territorio dall'aggressione militare – seppure astrattamente compresa nella PSDC – non ha ricevuto attuazione⁴. Le ragioni che hanno indotto l'UE a elaborare una strategia di sicurezza proiettata verso l'esterno dei confini territoriali e basata su interventi “leggeri”⁵ sono di due tipi: l'esigenza di affrontare le nuove sfide “non puramente militari” poste dalla

* Il presente scritto costituisce il frutto di una ricerca condotta in seno al progetto di ricerca CELO – Conoscenza e educazione per il contrasto al linguaggio dell'odio (UNITUS – ILIESI CNR). Sono grata alla responsabile scientifica del progetto CELO, Prof. Raffaella Petrilli e al responsabile scientifico del Progetto RSI, Prof. Giulio Vesperini. Ringrazio, inoltre, il Direttore del Dipartimento DISTU, Prof. Luca Lorenzetti, nonché il Prof. Saverio Ricci, per l'ospitalità.

¹ C. CELLERINO, *La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra “autonomia strategica” e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?*, in *Il diritto dell'Unione europea*, Torino, 1, 2022, p. 1 ss.; M. VELLANO, *La guerra in Ucraina e le conseguenti decisioni dell'Unione europea in materia di sicurezza e difesa comune*, in *Il diritto dell'Unione europea*, Torino, 1, 2022, p. 1 ss.

² V. Decisione (PESC) del Consiglio, 28 febbraio 2022 n. 2022/338, pubblicata in GUUE L 60/2022, 1 ss. In occasione dell'adozione di tale decisione, relativa a una misura di assistenza per la fornitura alle forze armate dell'Ucraina di materiali e piattaforme militari letali, la Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha dichiarato che “per la prima volta, l'Unione europea finanzia l'acquisto e la consegna di armi e altre attrezzature a uno Stato che è sotto attacco... Si tratta di un momento spartiacque”.

³ Cfr. P. KOUTRAKOS, *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford EU Law Library, Oxford, 2013, p. 4.

⁴ S. DUKE, *The enigmatic role of defence in the EU: From EDC to EDU?*, in *Europ. Foreign Affairs Rev.*, 2018, p. 63 ss.; T. TARDY, *Does European defence really matter? Fortunes and misfortunes of the Common Security and Defence Policy*, in *European Security*, 2018, p. 119 ss.

⁵ In tal senso v. Consiglio europeo, *European Security Strategy – A secure Europe in a better world*, 8 giugno 2003, 9, consultabile nel sito del [Consiglio europeo](https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-security-strategy/), e da cui risulta evidente che la strategia di sicurezza europea è proiettata verso l'esterno dei confini territoriali dell'UE ed è orientata verso un intervento operativo rapido e leggero: “our traditional concept of self-defence – up to including the Cold War – was based on the threat of invasion. With the new threats, the first line of defence will often be abroad. The new threats are dynamic. The risk of proliferation grows over time; left alone,

situazione geopolitica degli ultimi anni (dal terrorismo alla minaccia provocata dal possesso di armi di distruzione di massa, dalla criminalità organizzata al rischio di cyber attacchi); l'impegno economico conseguente agli ingenti investimenti previsti dal sistema di difesa collettiva della NATO. L'UE (che da tale organizzazione dipende, poiché quasi tutti i suoi membri ne sono a loro volta membri)⁶ ha sempre prediletto l'austerità della spesa pubblica militare. Soltanto di recente, il Consiglio europeo e la Commissione europea hanno condiviso documenti strategici che esprimono l'intenzione dell'UE di aumentare significativamente le risorse economiche destinate alla difesa, riducendo così la sproporzione rispetto alle spese militari effettuate dalle altre potenze militari mondiali. Come si dirà, tuttavia, si tratta a ogni modo di risorse nazionali, *extra* bilancio UE.

La constatazione dell'inadeguatezza della politica europea in materia di difesa, di fronte all'inaspettata crisi ucraina, ha infervorato il dibattito politico: ci sono, infatti, Stati che riterrebbero necessario rafforzare l'incisività delle politiche PESC-PSDC (attraverso l'estensione della regola della maggioranza e la costituzione di un esercito europeo) e Stati che, invece, oppongono resistenza, invocando, ora, il principio delle competenze di attribuzione di cui all'art. 5 TUE⁷, ora, i limiti di ordine costituzionale a decisioni sovranazionali in materia militare e di difesa.

Sulla base delle considerazioni svolte, questo scritto analizza l'origine e l'evoluzione delle competenze e delle regole decisionali dell'Unione europea in materia di difesa e sicurezza; esamina lo stato dell'arte e gli oggettivi limiti della politica comune in tali ambiti; valuta le conseguenze giuridiche delle scelte dell'UE, i mutamenti istituzionali in atto e le prospettive future della *governance* europea.

1.1. L'evoluzione delle competenze UE in materia di difesa

La materia della difesa entra a far parte delle politiche europee solamente nel 1992, con il Trattato di Maastricht, quando viene istituita la PESC (politica estera e di sicurezza comune) quale secondo pilastro

terrorist networks will become ever more dangerous. State failure and organized crime spread if they are neglected – as we have seen in West Africa. This implies that we should be ready to act before a crisis occurs... In contrast to the massive visible threat in the Cold War, none of the new threats is purely military; nor can any be tacked by purely military means. Each requires a mixture of instruments”.

⁶ I membri dell'UE a non essere membri della NATO sono sei (Austria, Cipro, Finlandia, Irlanda, Malta, Svezia) anche se sia la Svezia che la Finlandia hanno presentato domanda di adesione alla NATO dopo l'invasione russa dell'Ucraina. Si tratta, in ogni caso, di un processo lungo. Attualmente, tutti e 30 gli alleati NATO hanno firmato il protocollo di adesione, ma soltanto 28 lo hanno ratificato (mancano Turchia e Ungheria). Per procedere all'adesione è necessaria la ratifica di tutti i membri e la Turchia al momento ostracizza l'ingresso dei due Paesi nella NATO, chiedendo ai due paesi di agire contro i gruppi curdi presenti sui loro territori e considerati dalla Turchia dei “terroristi” e chiede, inoltre, la revoca dell'embargo sulla vendita delle armi alla Turchia, adottato nel 2019 dopo l'operazione militare di quest'ultima contro la milizia curda in Siria.

⁷ L'art. 5, comma 2 TUE contiene il principio delle competenze di attribuzione, ai sensi del quale “L'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei Trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei Trattati appartiene agli Stati membri”.

dell'UE.⁸ In realtà, nonostante il processo di integrazione europea si fosse sino ad allora sviluppato soltanto rispetto all'integrazione economica, l'intenzione originaria dei fondatori della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), già nel 1951, era anche quella di un'integrazione politica nel campo della difesa e della conseguente costruzione di un unico esercito europeo (per effetto della fusione degli eserciti dei sei Stati membri) e la nomina di un apposito Ministro della Difesa europeo⁹. Tale progetto non trovò attuazione, perché il Trattato istitutivo della Comunità europea della difesa (CED)¹⁰, firmato dai sei Stati nel 1952, non fu ratificato dalla Francia. A tale fallimento seguirono, da un lato, un rafforzamento della posizione di centralità della NATO anche rispetto al territorio europeo¹¹; dall'altro, timidi tentativi di cooperazione in tema di politica estera che, in ogni caso, sino al 1992, continuarono a riservare un ruolo assolutamente marginale alla difesa¹².

Con il Trattato di Maastricht, il tema della difesa sia stato inserito nel diritto primario. Ma la competenza decisionale in materia veniva delegata a un'organizzazione esterna, l'UEO, strettamente collegata con la NATO. Con il Trattato di Amsterdam, del 1997, la cooperazione istituzionale tra l'UE e l'UEO è divenuta più stretta e sono stati definiti i compiti operativi dell'UE nell'ambito della PESC¹³.

⁸ In part., l'art. B TUE-Maastricht ha inserito, tra gli obiettivi dell'UE, quello di "affermare la sua identità sulla scena internazionale, segnatamente mediante l'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune, ivi compresa la definizione a termine di una politica di difesa comune che potrebbe, successivamente, condurre ad una difesa comune".

⁹ Tali intenzioni originarie furono rese esplicite nel cd. Piano Pleven, elaborato dalla Francia in risposta al piano *One Package* elaborato dagli USA che prevedeva, attraverso la costituzione di un esercito integrato con la partecipazione delle divisioni tedesche, il riarmo della Germania Ovest. Il "Piano Pleven", elaborato da Jean Monnet e dall'allora Primo ministro francese René Pleven, prevedeva la costituzione di un esercito composto dai diversi Stati e posto sotto il controllo di un'autorità sovranazionale. Paradossalmente, sarebbe stato proprio a causa della riluttanza alla ratifica da parte della Francia (con Monnet, Schuman e Pleven) che si sarebbe decretato il fallimento del Trattato CED e del processo di integrazione politica europea di cui essi erano stati proprio i primi promotori.

¹⁰ Con il Trattato istitutivo della Comunità europea della difesa (CED), firmato a Parigi il 27 maggio del 1952, sarebbe dovuta nascere una nuova organizzazione, oltre alla CECA, con competenze in materia di difesa; inoltre, sarebbe stato costituito un esercito comune (il quale avrebbe sostituito tutti gli eserciti nazionali). Sul punto v. C. RISI, A. RIZZO (a cura di), *L'Europa della sicurezza e della difesa*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, p. 9 ss.; G. ROSSOLILLO, *L'integrazione europea prima dei Trattati di Roma*, Rubbettino, Catanzaro, 2019, p. 1 ss.; D. PREDA, *De Gasperi, Spinelli e l'art. 38 della CED*, in *Il Politico*, n. 4, 1989, 575; P. KOUTRAKOS, *The EU Common Security and Defence policy*, cit.

¹¹ Persino quando fu firmato il Trattato istitutivo dell'Unione europea occidentale (UEO) il 23 ottobre 1954, fu confermata la posizione assolutamente centrale della NATO nella difesa del territorio europeo e la dipendenza dell'Europa. In merito cfr. S. BLOCKMANS, *The influence of NATO on the development of UE's CSDP*, in R. Wessel, B. Blockmans (a cura di), *Between Autonomy and Dependence, The EU legal order under the influence of International Organizations*, CEPS, Berlino, 2013, p. 250 ss.

¹² P. KOUTRAKOS, *The EU...* cit., p. 13. Marginalità che non cambiò neanche con l'Atto Unico europeo del 1987 il quale, pur essendo finalizzato a integrare la cooperazione in materia di politica estera nelle competenze dell'UE, non menzionava in alcun modo la difesa (v. art. 30 Atto Unico europeo).

¹³ In particolare, l'art. 17 TUE-Amsterdam prevedeva che l'UE, seppure sempre mediante l'UEO, realizzasse "le missioni umanitarie e di soccorso, le attività di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento nella gestione di crisi, ivi comprese le missioni tese al ristabilimento della pace", così com'era stato previsto dalla *Petersberg Declaration by WEU Council of Ministers* (Bonn, 19 giugno 1992), cvce.eu. In merito cfr. S. IZZO, *Art. 42 TUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 303; C. CELLERINO, *La difesa...*, cit., p. 3.

Un anno dopo, con la Dichiarazione congiunta di St. Malò¹⁴ (una dichiarazione bilaterale del Presidente della Repubblica, Jacques Chirac e del Primo ministro inglese, Tony Blair), è nata la politica europea di sicurezza e difesa (PESD). Tale Dichiarazione deriva dalla reazione delle due principali potenze militari europee al fallimento dell'azione europea nei Balcani e ha sancito la capacità dell'UE di intraprendere azioni militari autonome, in particolare nel caso di inerzia degli USA nell'ambito della NATO¹⁵. Nel 1999, il Consiglio europeo di Helsinki ha stabilito gli obiettivi europei in materia di sicurezza e difesa e trasferito le funzioni dell'UEO alla PESD¹⁶ (anche se, per lo scioglimento di tale organizzazione, si dovrà aspettare il Trattato di Lisbona del 2011)¹⁷.

Di conseguenza, è stato necessario un riassetto istituzionale tale da consentire all'UE l'esercizio delle nuove competenze politiche e militari; la nuova *governance* europea della difesa, ricalcando in parte il modello NATO¹⁸, è divenuta particolarmente articolata, per l'istituzione di una serie di nuovi organi con compiti di coordinamento o consultivi, quali il Comitato politico e di sicurezza (CPS), il Comitato militare dell'UE (EUMC), lo Stato maggiore militare dell'UE (SMEU), il Centro satellitare (SatCen) e l'Istituto per gli studi sulla sicurezza (EUISS)¹⁹. In tale frangente, è stata introdotta anche la clausola di assistenza reciproca in caso di aggressione, di cui all'art. 42 TUE²⁰.

¹⁴ *Franco-British St. Malo Declaration*, 4 Dicembre 1998, *cvce.eu*, il cui contenuto è stato poi recepito nelle Conclusioni del Consiglio europeo di Colonia del giugno 1999 e di Helsinki del dicembre 1999.

¹⁵ G. DAVIDDI, *Verso un'europa della difesa*, in *Quaderni LAI*, 2012, p. 75 ss.

¹⁶ Durante il Consiglio europeo di Helsinki del 1999 furono, infatti, stabiliti i seguenti obiettivi: “entro il 2003 gli Stati membri devono essere in grado, grazie ad una cooperazione volontaria alle operazioni dirette dall'UE, di schierare nell'arco di 60 giorni e mantenere per almeno un anno forze militari fino a 50.000-60.000 uomini capaci di svolgere l'insieme dei compiti di Petersberg: nell'ambito del Consiglio saranno istituiti nuovi organi e strutture politiche e militari per consentire all'Unione di garantire la necessaria guida politica e direzione strategica di tali operazioni, nel rispetto del quadro istituzionale unico; saranno elaborate modalità per la piena consultazione, cooperazione e trasparenza tra l'UE e la NATO, tenendo conto delle esigenze di tutti gli Stati membri dell'UE; saranno definite disposizioni appropriate atte a consentire, nel rispetto dell'autonomia decisionale dell'Unione, ai membri europei della NATO, non appartenenti all'UE e agli altri Stati interessati, di contribuire alla gestione militare delle crisi da parte dell'UE; sarà creato un meccanismo di gestione non militare delle crisi per coordinare e rendere più efficienti i vari mezzi e le varie risorse civili, parallelamente a quelle militari, a disposizione dell'Unione e degli Stati membri”. Per una ricostruzione sul punto v. C. CELLERINO, *La difesa... cit.*, p. 2 ss.

¹⁷ Successivamente al Consiglio di Helsinki del 1999, in capo all'UEO erano rimaste molte poche funzioni. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona le funzioni residue sono state eliminate e l'UEO è stata sciolta. C. CELLERINO, *op.cit.*, p. 3, in part. nota 256.

¹⁸ Basti pensare che il primo Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza fu Xavier Solana, già Segretario generale della NATO. Sulla somiglianza tra il modello PESD e quello NATO, si v. S. BLOCKMANS, *The influence of NATO... cit.*, p. 250 ss.

¹⁹ In particolare, il Comitato politico e di sicurezza (CPS) è stato istituito con Decisione 2001/78/PESC del Consiglio, 22 gennaio 2001; il Comitato militare dell'UE con Decisione del Consiglio 2001/79/PESC, 22 gennaio 2001; lo Stato maggiore dell'UE con Decisione 2001/80/PESC del Consiglio, 22 gennaio 2001; il centro satellitare dell'UE con Decisione 2014/401/PESC del Consiglio, 26 giugno 2014; l'Istituto dell'UE per gli studi sulla sicurezza è stato istituito con Azione comune 2001/554/PESC del Consiglio, 20 luglio 2001, ed è regolato dalla Decisione 2014/75/PESC del Consiglio, 10 febbraio 2014.

²⁰ La clausola di assistenza reciproca in caso di aggressione è prevista dall'art. 42, par. 7 TUE, ai sensi del quale “Qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite. Ciò non

Con il Trattato di Lisbona, la Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) ha sostituito la PESD e ha guadagnato un ruolo più centrale all'interno della PESC: all'UE è consentito di disporre missioni militari all'esterno del territorio europeo, per perseguire obiettivi di pace, attraverso azioni di disarmo, missioni umanitarie o di assistenza militare, ecc²¹. Sono gli Stati membri a fornire, volontariamente, i mezzi civili e militari necessari per le missioni dell'Unione. Pertanto, le politiche di sicurezza e difesa comune restano molto limitate, perché dipendono da un'azione volontaria degli Stati (art. 42, par. 1 TUE); mancano le strutture e gli strumenti operativi comuni²²; le spese derivanti da operazioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa non possono gravare sul bilancio dell'UE (a differenza di altre iniziative PESC), ma unicamente sui bilanci nazionali (art. 41 TUE), a meno che il Consiglio non stabilisca altrimenti all'unanimità²³. Quello finanziario costituisce un limite molto pesante, che ha indotto gli Stati a costruire strumenti di finanziamento comuni e separati dal bilancio UE, come lo Strumento europeo

pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri. 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”.

²¹ In generale, l'art. 42 TUE, par. 1, stabilisce che la politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) costituisce parte integrante della politica estera e di sicurezza comune (PESC). La PSDC assicura che l'Unione disponga di una capacità operativa ricorrendo a mezzi civili e militari dei quali si può avvalere in missioni al suo esterno per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite. L'esecuzione di tali compiti si basa sulle capacità fornite dagli Stati membri. L'art. 42, paragrafo 4 del TUE prevede che decisioni relative alla politica di sicurezza e di difesa comune, comprese quelle inerenti all'avvio di una missione sono adottate dal Consiglio all'unanimità su proposta dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza o su iniziativa di uno Stato membro. L'alto rappresentante può proporre il ricorso sia ai mezzi nazionali sia agli strumenti dell'Unione, se del caso congiuntamente alla Commissione. Ai sensi degli artt. 42, paragrafo 5, e 44 del TUE, il Consiglio può affidare la realizzazione di una missione a un gruppo di Stati membri che lo desiderano e dispongono delle capacità necessarie. Tali Stati membri, in associazione con l'alto rappresentante, si accordano sulla gestione della missione. L'articolo 43, paragrafo 1 del TUE disciplina la tipologia delle missioni con mezzi civili e militari in ambito PSDC, prevedendo che esse possano intraprendere: azioni congiunte in materia di disarmo; missioni umanitarie e di soccorso; missioni di consulenza e assistenza in materia militare; missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace; missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tesi al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti. Sul punto v. *Servizio Studi del Senato della Repubblica, Dossier n. 5 DE*, consultabile sul sito del [Senato della Repubblica](#).

²² Di certo, non si può sostenere che i cdd. “Battlegroups” – cioè i gruppi tattici dell'Unione che svolgono esercitazioni comuni – rappresentino una struttura comune, un esercito europeo, posto che si tratta innanzitutto di battaglioni che non sono mai stati effettivamente utilizzati a causa delle difficoltà istituzionali relative alla maturazione europea di una volontà politica in merito, sia in quanto si tratta, in ogni caso, di numeri limitatissimi nati, nel 2007, da un'iniziativa congiunta di alcuni Stati membri e non da una decisione centrale. In merito si v. Parlamento europeo, *Report on the implementation of the Common Security and Defence Policy, annual report 2021*, 1 ottobre 2021.

²³ L'art. 41 TUE prevede, al par. 1, che “Le spese amministrative che le istituzioni sostengono per l'attuazione del presente capo sono a carico del bilancio dell'Unione”, mentre al par. 2 che “Le spese operative cui dà luogo l'attuazione del presente capo sono anch'esse a carico del bilancio dell'Unione, eccetto le spese derivanti da operazioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa, e a meno che il Consiglio, deliberando all'unanimità, decida altrimenti. Nei casi in cui non sono a carico del bilancio dell'Unione, le spese sono a carico degli Stati membri secondo un criterio di ripartizione basato sul prodotto nazionale lordo, a meno che il Consiglio deliberando all'unanimità non stabilisca altrimenti...”

per la pace (*European Peace Facility – EPF*)²⁴, utilizzato anche per la fornitura di armi letali all'Ucraina²⁵ (finalità che stride con il nome stesso dello strumento).

Inoltre, gli Stati membri possono organizzarsi anche sotto il profilo strutturale, a condizione che siano rispettati una serie di criteri²⁶. Si fa riferimento, in particolare, alla *Permanent Structured Cooperation (PESCO)*²⁷, meccanismo di cooperazione strutturata permanente al quale partecipano ben venticinque Stati, ma che rappresenta uno strumento relativamente debole, dal momento che le decisioni sono riservate in ogni caso al Consiglio all'unanimità e che l'impalcatura normativa non prevede meccanismi che assicurino il rispetto degli impegni assunti da parte degli Stati²⁸.

Infine, con il Trattato di Lisbona (art. 45 TUE) è stata formalizzata l'istituzione dell'Agenzia europea per la difesa (AED). Essa ha il fine di promuovere la progressiva armonizzazione delle esigenze operative degli Stati membri, ma, nonostante sia già stata creata nel 2004, non ne erano mai stati definiti statuto, sede e funzionamento²⁹. Si tratta, tuttavia, di un organismo che ha funzioni limitate e che certamente non è in grado di contribuire, da solo, all'implementazione delle capacità militari degli Stati membri³⁰.

1.2. Le regole decisionali in materia di difesa

Si è detto che la PSDC, sostituendo la PESD, si inserisce nell'ambito della PESC e, quindi, ne mutua anche il meccanismo decisionale. Nonostante il dibattito circa la necessità di facilitare i processi

²⁴ Lo Strumento europeo per la pace, istituito con Decisione PESC/2021/509 del Consiglio, 22 marzo 2021, è costituito da contributi nazionali per supportare congiuntamente il mantenimento della pace fuori dai confini europei, sia attraverso missioni PSDC, sia semplicemente attraverso misure che prevedono un'assistenza alla capacità militare di paesi terzi. Sugli strumenti comuni in generale elaborati dagli Stati per far fronte ai limiti in materia di finanziamento europeo, v. A. POTTEAU, *Un financement solidaire de la politique de sécurité et de défense commune*, in J. Auvret-Finck (a cura di), *Vers une relance de la politique de la sécurité et de défense commune?*, Larcier, Bruxelles, 2014, p. 155 ss.

²⁵ Decisione PESC/2022/338 del Consiglio del 28 febbraio 2022 relativa a una misura di assistenza per la fornitura alle forze armate dell'Ucraina di materiale e piattaforme militari concepiti per l'uso letale della forza. In merito v. M. VELLANO, *La decisione dell'Unione europea di fornire alle forze armate ucraine armamenti concepiti per l'uso letale della forza e le relative implicazioni giuridiche*, consultabile nel sito dell'[Associazione Italiana Studiosi di Diritto dell'Unione Europea](#), 2022, p. 1 ss.

²⁶ Tale possibilità è prevista dagli artt. 42, par. 6, e 46 TUE; gli Stati membri, per poter partecipare a una cooperazione strutturata permanente, devono rispettare i criteri di cui al Protocollo n. 10.

²⁷ La Cooperazione strutturata permanente (PESCO) è stata istituita con Decisione PESC/2017/2315, che ha altresì stabilito quali sono gli Stati che vi partecipano; con Decisione PESC/2018/340, invece, sono stati determinati i progetti da sviluppare in seno alla PESCO.

²⁸ C. CELLERINO, *La difesa...* cit., p. 3; S. BLOCKMANS, *The EU's modular approach to defence integration: an inclusive ambitious and legally binding PESCO?*, in *Comm. Market Law Rev.*, 2018, p. 1785 ss., il quale pone l'attenzione sull'inadeguatezza dello strumento stesso rispetto ai fini per i quali è stato istituito, ovvero accelerare l'integrazione nel campo PESC. In senso contrario v. D. MARRANI, *La cooperazione strutturata permanente (PESCO): quadro giuridico-istituzionale per l'integrazione "flessibile" in materia di difesa europea*, in *Studi int. Eur.*, 2019, p. 719 ss.

²⁹ L'AED è stata istituita con l'azione comune 2004/551/PESC del Consiglio, 12 luglio 2004; il suo statuto, la sua sede e le sue modalità di funzionamento sono state stabilite con Decisione PESC/2015/1835 del Consiglio, 12 ottobre 2015. Sul punto v. P. KOUTRAKOS, *The European Union in the Global Security Architecture*, in B. Van Vooren, S. Blockmans, J. Wouters, *The EU's Role in Global Governance, The legal Dimension*, Oxford University Press, Oxford, 2013, pp. 81-88.

³⁰ Così come, invece, richiederebbe l'art. 42, par. 3, TUE, il quale pone l'obiettivo del miglioramento delle capacità militari degli Stati membri. Sul punto P. KOUTRAKOS, *op.cit.*, p. 88.

decisionali in materia³¹ – esigenza espressa anche dalla Conferenza intergovernativa di Maastricht³² – e nonostante siano stati introdotti una serie di meccanismi facilitanti, le modalità decisionali sono rimaste invariate anche dopo il Trattato di Lisbona e gli strumenti semplificanti sono stati utilizzati molto raramente nella prassi.

Per l'adozione di decisioni in materia di PESC la regola decisionale è rimasta quella della unanimità. La politica estera e di sicurezza comune è definita e attuata dal Consiglio europeo e dal Consiglio dell'Unione europea, che deliberano all'unanimità, ed è messa in atto dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, nonché dagli Stati membri in conformità con i Trattati (art. 24 TUE)³³. Il Parlamento europeo ricopre, invece, un ruolo trascurabile, esclusivamente consultivo (Artt. 36 TUE e 218 TFUE)³⁴, e resta escluso dal processo decisionale. La Commissione europea non detiene più il potere

³¹ Gli Stati membri hanno espresso, sin dagli albori dell'UE, la necessità di attenuare la regola dell'unanimità in materia PESC. Si v. per esempio le conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo del 27 e 28 ottobre 1990, consultabile in consilium.europa.eu, e dove si legge che “Nel settore della politica estera, il Consiglio europeo ha constatato l'esistenza di un consenso sull'obiettivo di una politica estera e di sicurezza comune per rafforzare l'identità della Comunità e la coerenza della sua azione sulla scena internazionale, in modo che esse siano rispondenti alle nuove sfide e alle responsabilità della Comunità stessa. L'azione internazionale della Comunità sarà aperta sul mondo e attribuirà un ruolo rilevante alla politica dello sviluppo. La Comunità rinsalderà altresì i propri legami con gli altri paesi europei, nei confronti dei quali dovranno essere ricercate forme di sempre più stretta collaborazione in funzione della loro situazione. Il Consiglio europeo ha constatato la necessità di rivedere le procedure e i meccanismi di preparazione, di adozione e di attuazione delle decisioni in materia di politica estera allo scopo di conferire maggiore coerenza, rapidità ed efficacia all'azione internazionale della Comunità.” E inoltre che “Il Consiglio europeo ha constatato l'esistenza di un consenso sull'esigenza di superare gli attuali limiti in materia di sicurezza”.

Il dibattito si è riaperto in tutti i momenti di riforma dei Trattati, come per esempio durante il processo che ha portato all'adozione del Trattato di Lisbona, quando Francia e Germania presentarono la proposta di rendere la maggioranza qualificata la regola generale anche in ambito PESC, proposta che però non fu mai accolta; in merito v. R. WESSEL, *Integration and Constitutionalisation in EU Foreign and Security Policy*, in R. Schutze, *Globalization and Governance. International Problems, European solutions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018, p. 339 ss.

³² Si fa riferimento alla dichiarazione n. 27 adottata dalla Conferenza intergovernativa di Maastricht. In merito v. R. WESSEL, *Integration... cit.*, p. 339 ss.

³³ L'art. 24 TUE stabilisce che “1. La competenza dell'Unione in materia di politica estera e di sicurezza comune riguarda tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune che può condurre a una difesa comune. La politica estera e di sicurezza comune è soggetta a norme e procedure specifiche. Essa è definita e attuata dal Consiglio europeo e dal Consiglio che deliberano all'unanimità, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente. È esclusa l'adozione di atti legislativi. La politica estera e di sicurezza comune è messa in atto dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e dagli Stati membri in conformità dei trattati. Il ruolo specifico del Parlamento europeo e della Commissione in questo settore è definito dai trattati. La Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente riguardo a tali disposizioni, ad eccezione della competenza a controllare il rispetto dell'articolo 40 del presente trattato e la legittimità di talune decisioni, come previsto dall'articolo 275, secondo comma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. 2. Nel quadro dei principi e degli obiettivi dell'azione esterna, l'Unione conduce, stabilisce e attua una politica estera e di sicurezza comune fondata sullo sviluppo della reciproca solidarietà politica degli Stati membri, sull'individuazione delle questioni di interesse generale e sulla realizzazione di un livello sempre maggiore di convergenza delle azioni degli Stati membri. 3. Gli Stati membri sostengono attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza dell'Unione in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca e rispettano l'azione dell'Unione in questo settore. Gli Stati membri operano congiuntamente per rafforzare e sviluppare la loro reciproca solidarietà politica. Essi si astengono da qualsiasi azione contraria agli interessi dell'Unione o tale da nuocere alla sua efficacia come elemento di coesione nelle relazioni internazionali. Il Consiglio e l'alto rappresentante provvedono affinché detti principi siano rispettati.”

³⁴ Il Parlamento viene in ogni caso sentito, in via consultiva, regolarmente dall'Alto rappresentante. Ai sensi dell'art. 36 TUE, infatti, “L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza consulta regolarmente il

di iniziativa, ma al più “appoggia” l’iniziativa dell’Alto rappresentante (art. 30 TUE)³⁵ e il Presidente della Commissione può partecipare ai negoziati PESC in seno al Consiglio europeo (art. 15, par. 2, TUE)³⁶. Infine, la Corte di giustizia ha un limitato potere di controllo giurisdizionale sugli atti adottati in materia PSDC: per esempio, le misure restrittive individuali (artt. 24 e 40 TUE, nonché art. 275 TFUE) e le misure che prevedono la fornitura di armi letali (essendo queste, peraltro, sottratte al bilancio dell’UE) non sono sottoposte al vaglio di legittimità.

Dopo un lungo dibattito, il Consiglio ha esteso il numero delle decisioni per le quali adottare la regola della maggioranza qualificata. Così, l’art. 31, par. 2 TUE prevede che il Consiglio, in ambito PESC, deliberi eccezionalmente a maggioranza qualificata, e non all’unanimità, nelle le seguenti ipotesi:

- si definisce un’azione o una posizione dell’Unione, sulla base di una decisione del Consiglio europeo relativa a interessi e obiettivi strategici dell’UE;
- si definisce un’azione o una posizione dell’UE, sulla base di una proposta dell’Alto rappresentante, presentata in seguito a una richiesta specifica rivolta a questo dal Consiglio europeo;
- si dà attuazione a una decisione che definisce un’azione o una posizione dell’Unione;
- si nomina un rappresentante speciale (ai sensi dell’art. 33).

Inoltre, l’art. 42, par. 3, prevede che il Consiglio adotti a maggioranza qualificata una serie di decisioni relative al fondo, costituito da contributi degli Stati membri, cui attingere per le azioni in ambito PESC, escluse dal bilancio dell’UE (cioè quelle che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa).

È previsto altresì che il Consiglio deliberi a maggioranza qualificata:

- per fissare lo statuto, la sede e le modalità di funzionamento dell’AED (l’art. 45, par. 2);
- per istituire la PESCO (art. 46, par. 2);
- per accettare membri partecipanti (art. 46, par. 3).

Parlamento europeo sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della politica estera e di sicurezza comune e della politica di sicurezza e di difesa comune e lo informa dell’evoluzione di tali politiche. Egli provvede affinché le opinioni del Parlamento europeo siano debitamente prese in considerazione. I rappresentanti speciali possono essere associati all’informazione del Parlamento europeo.” Il secondo par. precisa, inoltre, che “Il Parlamento europeo può rivolgere interrogazioni o formulare raccomandazioni al Consiglio e all’alto rappresentante. Esso procede due volte all’anno ad un dibattito sui progressi compiuti nell’attuazione della politica estera e di sicurezza comune, compresa la politica di sicurezza e di difesa comune.”

Oltre che sui principali aspetti della PESC e della PSDC, ai sensi dell’art. 218, par. 10, TFUE, il Parlamento è consultato anche sulla conclusione degli accordi internazionali.

³⁵ L’art. 30, par. 1, TUE sancisce infatti che “1. Ogni Stato membro, l’alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, o l’alto rappresentante con l’appoggio della Commissione, possono sottoporre al Consiglio questioni relative alla politica estera e di sicurezza comune e possono presentare rispettivamente iniziative o proposte al Consiglio.”

³⁶ L’art. 15, par. 2, TUE prevede che “Il Consiglio europeo è composto dai capi di Stato o di governo degli Stati membri, dal suo presidente e dal presidente della Commissione. L’alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza partecipa ai lavori.”

Il Trattato di Lisbona ha introdotto, al riguardo, la norma considerata più innovativa, la cd. “clausola passerella” (prevista in via generale all’art. 48, par. 7 TUE, e in via speciale dall’art. 31, par. 3 TUE)³⁷, in forza della quale, anche nei casi diversi da quelli elencati dall’art. 31, par. 2 cit., “il Consiglio europeo può adottare all’unanimità una decisione che preveda che il Consiglio deliberi a maggioranza qualificata”. In sostanza, si consente al Consiglio europeo di decidere in merito al mutamento del meccanismo decisionale in materia di PESC in qualsiasi momento, senza dover necessariamente percorrere la via della revisione dei Trattati. Per quanto qui interessa, tuttavia, la norma ha effetti veramente limitati, posto che la clausola acceleratoria non si applica alle decisioni che hanno implicazioni sul piano militare della difesa (come specificato dal par. 4 dell’art. 31): nell’ambito della difesa, pertanto, l’eventuale modifica della regola decisionale richiederebbe comunque una revisione dei Trattati. Anche negli ambiti in cui, invece, la norma avrebbe potuto avere una certa utilità, essa non ha potuto dimostrare il proprio potenziale, rimanendo una norma muta.³⁸ Nonostante, infatti, ne sia stato sollecitato in più occasioni l’utilizzo, essa è sempre stata bloccata dai poteri di veto fatti valere in seno al Consiglio europeo, giacché è pur sempre necessaria l’unanimità per autorizzare il criterio della maggioranza qualificata per una specifica decisione. Ma è immaginabile che uno Stato, contrario a una specifica misura, possa essere disponibile ad adottare un metodo di votazione che gli impedisca di far valere la propria avversione, anche se questa risulterebbe dirimente?

³⁷ L’art. 48 è una delle disposizioni finali del TUE dedicato alle modalità di modifica dei trattati; tra le procedure di revisione semplificate, al par. 7, prevede che “Quando il trattato sul funzionamento dell’Unione europea o il titolo V del presente trattato prevedono che il Consiglio deliberi all’unanimità in un settore o in un caso determinato, il Consiglio europeo può adottare una decisione che consenta al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata in detto settore o caso. Il presente comma non si applica alle decisioni che hanno implicazioni militari o che rientrano nel settore della difesa. Quando il trattato sul funzionamento dell’Unione europea prevede che il Consiglio adotti atti legislativi secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio europeo può adottare una decisione che consenta l’adozione di tali atti secondo la procedura legislativa ordinaria. Ogni iniziativa presa dal Consiglio europeo in base al primo o al secondo comma è trasmessa ai parlamenti nazionali. In caso di opposizione di un parlamento nazionale notificata entro sei mesi dalla data di tale trasmissione, la decisione di cui al primo o al secondo comma non è adottata. In assenza di opposizione, il Consiglio europeo può adottare detta decisione. Per l’adozione delle decisioni di cui al primo o al secondo comma, il Consiglio europeo delibera all’unanimità previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono.” L’art. 31, al par. 3, prevede invece che, specificamente in materia di politica estere e di sicurezza comune, anche al di fuori dei casi specifici individuati dal par. 2 in deroga al principio dell’unanimità di cui al par. 1, “Il Consiglio europeo può adottare all’unanimità una decisione che preveda che il Consiglio delibera a maggioranza qualificata...” Al par. 4 è specificato che “I paragrafi 2 e 3 non si applicano alle decisioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa”. Sui rapporti tra clausola passerella generale (ex art. 48, par. 7 TUE) e clausola passerella speciale (ex art. 31, par. 3 TUE) v. R. BÖTTNER, *The Treaty amendment procedure and relationship between article 31(3) TEU and the general bridging clause of Article 48(7) TEU*, in *Eur. Const. Law Rev.*, 2016, p. 499 ss.; S. PEERS, *The Future of EU Treaty amendments*, in *Yearbook Europ. Law*, 2012, p. 65 ss.; S. KOTANIDIS, *Passerelle clauses in the EU Treaties: opportunities for more flexible and supranational decision-making*, European Parliamentary Research Service, PE 659.420, Strasburgo, 2020, p. 31 ss.

³⁸ V. Parlamento europeo, *Qualified majority voting in foreign and security policy. Pros and Cons*, 2021, p. 4; Comunicazione della Commissione del 12 settembre 2018, COM(2018)647. Per un approfondimento v. anche S. POLI, *Le misure restrittive dell’Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 30 ss.; C. CELLERINO, *La difesa... cit.*, p. 4.

Tra gli altri strumenti volti a mitigare la regola dell'unanimità e a velocizzare il processo decisionale in ambito PESC vi è quello della cd. "astensione costruttiva" (o anche "astensione positiva"), introdotta già con il Trattato di Amsterdam nel 1997. Si tratta, anche in questo caso, di un meccanismo molto raramente utilizzato: esso prevede che l'astensione di uno Stato membro, durante la procedura di votazione in sede di Consiglio, non impedisce di raggiungere l'unanimità, ma dispensa lo Stato astenuto dall'applicare la decisione comune nel proprio territorio. L'astensione costruttiva configura, però, una situazione profondamente contraddittoria. Infatti, essa può trovare applicazione nel caso in cui uno Stato dichiari formalmente di volersene avvalere, ma, così facendo, esso, da un lato, accetta anche che una decisione adottata (anche se da esso non condivisa) impegni l'Unione europea, dall'altro, si impegna ad astenersi da azioni che con tale decisione contrastino, mentre assume sul proprio territorio una decisione che la contraddice. L'efficacia della norma fa appello, dunque, alla leale collaborazione degli Stati che anche non la condividessero. Si tratta di strumenti che configurano situazioni difficili da ipotizzare.

2. La reazione europea all'aggressione militare della Russia nei confronti dell'Ucraina

2.1. Le sanzioni dell'UE

Il 23 febbraio 2022, l'Unione europea ha adottato sanzioni in risposta al riconoscimento delle zone delle *oblast* ucraine di Donetsk e Luhansk non controllate dal governo e all'invio di forze armate russe in tali zone³⁹. Il 24 febbraio, immediatamente dopo l'attacco della Russia all'Ucraina, il Consiglio europeo si è riunito e ha adottato conclusioni⁴⁰ per condannare l'aggressione militare ed esprimere il proprio sostegno all'Ucraina.

³⁹ Conflitto relativo alla cd. "guerra del Donbass", iniziata il 6 aprile del 2014 tra le forze separatiste del Donbass ucraino, sostenute dalla Russia, e le forze governative ucraine. Tale situazione era scaturita dal primo evento della crisi russo-ucraina, sancito dall'annessione della Crimea alla Russia avvenuta tra il 23 febbraio e il 19 marzo 2014. In seguito alla rivoluzione ucraina (anche nota come rivoluzione di Maidan), la Russia inviò infatti proprie truppe per prendere il controllo del governo locale e, l'11 marzo 2014, il nuovo governo filorusso della Crimea dichiarò la propria indipendenza dall'Ucraina. Alcuni giorni dopo, il 16 marzo, si tenne un referendum sull'autodeterminazione della penisola dove vinse il Sì, con il 95,32% dei voti, e che portò alla firma, da parte delle autorità della Crimea, dell'adesione formale alla Russia il 18 marzo. L'inizio delle proteste, che portano poi all'escalation bellica dall'annessione della Crimea alla guerra del Donbass, avviene tra il 21 e il 22 novembre del 2013 da parte dei manifestanti ucraini filo-europei, all'indomani della decisione del governo ucraino di sospendere le trattative per la conclusione di un accordo di associazione tra l'Ucraina e l'Unione europea, accordo che sarebbe stato destinato a uno scambio tra sostegno finanziario dell'Europa all'Ucraina (che già viveva un'insostenibile crisi economica) e riforme politiche dell'Ucraina per avvicinarsi ai valori europei e per allentare i propri legami economici con la Russia. Il Presidente Viktor Janukovyč, davanti ai timori relativi alle misure di austerità richieste dall'UE e alla minaccia russa di applicare sanzioni economiche, ha interrotto le trattative e ha invece firmato un accordo di cooperazione economica con la Russia, cosa che ha portato alle proteste di Kiev (cd. Eromaidan), sino a che Janukovyč stesso è stato costretto a lasciare il Paese e a stabilirsi in Russia. Successivamente, la Russia si è rifiutata di riconoscere il nuovo governo provvisorio, ritenendolo un colpo di Stato, e ha accusato di questo sia gli USA che l'UE, ritenendo che avessero finanziato e diretto la rivoluzione ucraina. Successivamente, la Russia ha preso il controllo della Crimea, mentre l'Ucraina ha concluso l'accordo di associazione con l'UE.

⁴⁰ Cfr. Conclusioni del Consiglio europeo sull'aggressione militare non provocata e ingiustificata della Russia nei confronti dell'Ucraina, 24 febbraio 2022, consultabili nel sito del [Consiglio europeo](https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/02/24-conclusions-on-the-unprovoked-and-unjustified-military-aggression-of-russia-against-ukraine/).

Il 25 febbraio 2022, il Consiglio affari esteri dell'UE ha adottato un pacchetto di varie sanzioni relative a oggetti, settori e destinatari differenti. Innanzitutto, una serie di sanzioni individuali dirette ad alcune autorità russe (più di novecento, tra persone fisiche e giuridiche, tra cui il Presidente della Federazione russa, Vladimir Putin, il Ministro degli Affari esteri, Sergey Lavrov, e i membri del Parlamento russo) aventi ad oggetto il congelamento dei beni e il divieto di viaggio nell'UE. In secondo luogo, una serie di sanzioni finanziarie, come per esempio il divieto di finanziamento del governo russo e di qualsivoglia operazione con la Banca centrale russa, nonché la sospensione del sistema SWIFT per sette banche russe e il divieto, per i cittadini russi, di effettuare depositi che superino i centomila euro nelle banche europee. Ancora, una serie di sanzioni economiche e commerciali relative a diversi settori, come quello energetico (sono stati vietati vendita, fornitura, trasferimento, esportazione e nuovi investimenti, in Russia), quello dei trasporti (sono stati imposti, oltre al divieto di esportazione di beni e tecnologie dell'industria aeronautica e spaziale, anche il divieto di fornire assistenza tecnica e finanziaria nonché il divieto di sorvolo, atterraggio e decollo nello spazio aereo UE di vettori russi), nel settore tecnologico e in altri settori commerciali (come quello siderurgico e dei beni di lusso). Infine, è stata sospesa la cooperazione nei settori della ricerca, della scienza e dell'innovazione, nonché la radiodiffusione di alcuni canali televisivi russi. In parallelo, il regime sanzionatorio concerne anche la Bielorussia, a causa del suo coinvolgimento nell'aggressione contro l'Ucraina.

Tali sanzioni, si aggiungono alle altre già precedentemente irrogate a partire dal marzo 2014, in seguito all'annessione della Crimea alla Russia e alla cd. "guerra del Donbass"⁴¹. L'adozione di sanzioni, infatti, non ha rappresentato una novità in sé e per sé, posto che già negli anni precedenti⁴² l'UE aveva adottato una serie di misure restrittive per interrompere le azioni poste in essere dalla Russia e dalla Bielorussia in violazione dell'integrità territoriale dell'Ucraina. Le ultime sanzioni, peraltro, costituiscono un'estensione delle precedenti misure (adottate con i Regolamenti del Consiglio n. 269/2014 del 17 marzo 2014 e n. 833/2014 del 31 luglio 2014)⁴³ mediante emendamenti che hanno, di volta in volta, comportato l'ampliamento delle liste dei soggetti sanzionati.

⁴¹ Per una breve ricostruzione, si v. *supra*, nota 40.

⁴² A partire dal 2014 e con una certa continuità fino al 2021. Tra le più recenti "ante-guerra", il 13 dicembre 2021, infatti, il Consiglio dell'UE aveva adottato alcune misure restrittive, sempre aventi a oggetto il congelamento di beni e il divieto di viaggio nel territorio dell'Unione europea, nei confronti di un'entità militare privata senza personalità giuridica (il cd. gruppo Wagner).

⁴³ Il Regolamento del Consiglio (EU) n. 269/2014 del 17 marzo 2014, relativo a "restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine", è stato successivamente emendato ben 72 volte, mediante regolamenti del Consiglio, di cui 44 sono stati adottati tra il 2014 e il 2021, e 28 tra il 21 febbraio 2022 e il 14 novembre 2022; il Regolamento del Consiglio (EU) n. 833/2014 del 31 luglio 2014, è stato emendato 19 volte, di cui 5 tra il 2014 e il 2019 e 14 tra il 23 febbraio 2022 e il 3 dicembre 2022. I regolamenti e i relativi emendamenti sono tutti consultabili nel sito dell'[UE](#).

Il 10 e l'11 marzo a Versailles, il Consiglio europeo ha poi adottato una dichiarazione⁴⁴ con la quale ha domandato alla Russia di cessare le azioni militari intraprese contro l'Ucraina – ritenendole non provocate e, quindi, ingiustificate – e di ritirare, quindi, le forze armate dal territorio invaso. Allo stesso tempo, il Consiglio ha ribadito il proprio sostegno all'indipendenza, alla sovranità e all'integrità territoriale dell'Ucraina, invitando tutti i paesi a non riconoscere, né agevolare, né assistere le due autoproclamate entità separatiste di Donetsk e Luhansk.

Il Consiglio, con la Dichiarazione di Versailles, ha inoltre affermato di voler offrire protezione temporanea a tutti i rifugiati ucraini e sostegno politico, finanziario, materiale e umanitario allo Stato sotto attacco, nonché di volere, una volta cessato il conflitto, contribuire alla ricostruzione di un'Ucraina democratica. Un'Ucraina che, pochi giorni prima (il 1° marzo), aveva firmato domanda di adesione all'Unione europea, ai sensi dell'art. 49 TUE⁴⁵. Proprio a Versailles, pertanto, i Capi di Stato e di governo hanno discusso della domanda di adesione, riconoscendo l'appartenenza dell'Ucraina alla “famiglia europea”⁴⁶; poco più di due mesi dopo, il 23 giugno 2022, durante il Consiglio europeo, l'UE ha concesso all'Ucraina lo *status* di paese ufficialmente candidato, dichiarando che i progressi del processo di adesione dipenderanno dall'adeguamento del paese richiedente ai criteri di Copenaghen⁴⁷.

⁴⁴ Dichiarazione di Versailles, 10 e 11 marzo 2022, Riunione informale dei capi di Stato o di governo, consultabile nel sito del [Consiglio europeo](#).

⁴⁵ secondo cui, una volta ricevuta la domanda, il Consiglio si pronuncia all'unanimità, previa consultazione della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono.

⁴⁶ Dichiarazione di Versailles, cit., allinea 4, dove si legge che, nell'attesa del parere della Commissione, “rafforzeremo ulteriormente e senza indugio i nostri legami e approfondiremo il nostro partenariato per sostenere l'Ucraina nel perseguimento del suo percorso europeo. L'Ucraina appartiene alla nostra famiglia europea”. Parole da leggere, però, alla luce del contesto: se si pensa che solo nel marzo 2016, l'allora Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker, dichiarava che ci sarebbero voluti almeno venti o venticinque anni perché l'Ucraina potesse aderire all'UE e alla NATO. Successivamente, il 1° settembre 2017 (dopo un lungo processo di negoziazione avviato nel lontano 2007 e un altrettanto lungo processo di ratifica, cominciato nel 2014 con la firma dei primi capitoli politici dell'accordo) entrava in vigore l'accordo di associazione tra Ucraina e UE, strumento teso a produrre un avvicinamento, ad approfondire i legami politici, a rafforzare i collegamenti economici e il rispetto dei valori comuni, nonché a introdurre l'Ucraina in una zona di libero scambio globale (la DCFTA). Durante l'ultimo vertice UE-Ucraina (il 23esimo, tenutosi il 12 ottobre 2021) l'UE ha esaminato i risultati conseguiti nell'ambito dell'accordo di associazione UE-Ucraina e discusso relativamente alle successive tappe e ha ribadito l'intenzione di prevedere una cooperazione rafforzata nel settore della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) e l'allineamento con la PESC tra l'Unione e l'Ucraina (finalità, queste, che erano già risultate dal vertice UE-Ucraina del 2020). Il 28 febbraio 2022, durante il Consiglio “Energia”, è stata espressa l'urgenza di un rapido collegamento con la rete elettrica ucraina: il 16 marzo 2022, le reti elettriche dell'Ucraina e della Moldova sono state sincronizzate con la rete continentale europea e il 30 giugno 2022 sono cominciati gli scambi di energia elettrica tra Ucraina e UE.

⁴⁷ In particolare, nelle conclusioni del 23 e 24 giugno 2022, il Consiglio europeo riconosce la prospettiva dell'Ucraina, della Repubblica di Moldova e della Georgia di essere, in futuro, parte dell'UE, e concede lo status di paese candidato soltanto all'Ucraina e alla Repubblica di Moldova, dichiarando di decidere in merito una volta che le condizioni specificate nei pareri della Commissione europea saranno pienamente soddisfatti. V. le Conclusioni del Consiglio europeo, 23 e 24 giugno 2022, allinea 10-14, consultabili nel sito del [Consiglio europeo](#). In merito cfr. F. CASOLARI, *L'Ucraina e la (difficile) prospettiva europea*, in *BlogDUE*, 2022; M. E. BÉLANGER, *What prospect is there of Ukraine joining the EU?*, in *LSE EUROPP*, 2022.

Tra le diverse missioni che il Consiglio si è posto con la Dichiarazione di Versailles, vi è anche quella, esplicita, del necessario rafforzamento delle capacità di difesa europee. In particolare, ribadendo quanto già affermato nel dicembre del 2021, i capi di Stato e di governo hanno confermato, in tale occasione, l'intenzione dell'UE di assumersi maggiori responsabilità per la propria sicurezza e nel settore della difesa, attraverso il perseguimento di una linea d'azione strategica e il rafforzamento della propria capacità di agire in modo autonomo, ancorché complementare alla NATO (che, si precisa, “resta il fondamento della difesa collettiva per i suoi membri”)⁴⁸. La strategia, in concreto, prevede: un incremento considerevole delle spese e degli investimenti per la difesa all'interno dell'UE; la previsione di incentivi per stimolare investimenti degli Stati membri in progetti e appalti comuni in materia di capacità di difesa; investimenti specificamente indirizzati alla cybersicurezza e alla connettività spaziale, nonché allo sviluppo dell'industria della difesa. A tal fine, il Consiglio ha invitato la Commissione a presentare, in coordinamento con l'Agenzia europea della difesa, un'analisi delle carenze di investimenti nel settore; i risultati dell'analisi sono contenuti nel parere del 19 maggio 2022⁴⁹.

Inoltre, come si vedrà in seguito, il Consiglio ha fissato ambiziosi traguardi per ridurre le dipendenze energetiche dei paesi europei.

2.2. (segue) L'assistenza europea all'Ucraina. La fornitura di armi letali.

Parallelamente all'azione volta a contrastare l'azione militare russa, l'UE è anche intervenuta in sostegno dell'Ucraina, offrendo assistenza di diversa natura, sia militare che finanziaria, nonché indirizzata ad accogliere i profughi e a gestire le frontiere.

Con riferimento all'assistenza militare, il Consiglio dell'UE del 28 febbraio 2022 ha adottato due decisioni in ambito PESC: la decisione (PESC) 2022/338, con la quale ha previsto di fornire all'Ucraina armi letali per un valore di 450 milioni di euro, e la decisione (PESC) 2022/339, con la quale ha stanziato 50 milioni di euro per l'acquisto e la fornitura di dispositivi per la protezione individuale, carburante, kit di pronto soccorso, ecc⁵⁰. Entrambe le decisioni sono state adottate nell'ambito dello Strumento europeo per la pace (EPF) e a esso è stato imputato lo stanziamento finanziario⁵¹: le spese derivanti da operazioni che

⁴⁸ art. 42, par. 7 TUE cit.

⁴⁹ Commissione europea, parere del 19 maggio 2022, CCOMI/198, Analisi delle carenze di investimenti nel settore della difesa e prospettive di percorso, consultabile nel sito dell'[EEAS](#).

⁵⁰ Decisione (PESC) 2022/338 del Consiglio, del 28 febbraio 2022, relativa a una misura di assistenza nell'ambito dello strumento europeo per la pace per la fornitura alle forze armate ucraine di materiale e piattaforme militari concepiti per l'uso letale della forza, in G.U.U.E., L60, e Decisione (PESC) 2022/339 del Consiglio, del 28 febbraio 2022, relativa a una misura di assistenza nell'ambito dello strumento europeo per la pace per sostenere le forze armate ucraine, in G.U.U.E., L 61, ed entrambe consultabili nel sito dell'[UE](#).

⁵¹ Ai sensi della Decisione PESC 2021/509 che lo ha istituito e dell'art. 41, par. 2 TUE cit.

hanno implicazioni nel settore militare o della difesa, quindi, non sono imputabili al bilancio dell'UE⁵², ma sono sostenute dai contributi degli Stati membri⁵³. Il rilascio della fornitura è stato condizionato alla conclusione di un accordo tra l'Alto rappresentante e l'Ucraina, finalizzato a garantire il rispetto del diritto internazionale, con particolare riferimento ai diritti umani.

Successivamente, con due decisioni PESC del 21 luglio 2022 (2022/1284 e 2022/1285)⁵⁴, il Consiglio, facendo seguito alle conclusioni⁵⁵ del 23 e 24 giugno 2022, con le quali aveva confermato l'impegno a fornire ulteriore sostegno militare per aiutare l'Ucraina ad esercitare il suo diritto naturale di autotutela contro l'aggressione russa, ha adottato ulteriori misure di assistenza, mobilitando ulteriori 500 milioni di euro, per un totale di 2,5 miliardi di euro di attrezzature militari destinate alle forze armate ucraine.

Anche in questo caso – come in quello delle sanzioni – vi erano stati precedenti, che però non avevano previsto la fornitura di armi letali: si pensi, per esempio alla decisione PESC con cui l'UE finanziava l'acquisto di materiale per unità militari mediche e assistenza in favore dell'Ucraina⁵⁶, nonché alle varie decisioni con cui sono state stanziare risorse per forniture militari a favore di altri Stati⁵⁷.

⁵² In particolare, il fondamento giuridico delle decisioni adottate in ambito SEP risiede nel combinato disposto tra l'art. 28, par. 1 TUE – ai sensi del quale “Quando una situazione internazionale richiede un intervento operativo dell'Unione, il Consiglio adotta le decisioni necessarie. Esse definiscono gli obiettivi, la portata e i mezzi di cui l'Unione deve disporre, le condizioni di attuazione e, se necessario, la durata” – l'art. 21, par. 2, lett. *b)* e *c)* TUE – ai sensi di cui l'UE definisce e attua le politiche comuni e le azioni comuni al fine di “consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e i principi del diritto internazionale” nonché al fine di “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” – e l'art. 41, par. 2, TUE – ai sensi del quale “Le spese operative cui dà luogo l'attuazione del presente capo sono anch'esse a carico del bilancio dell'Unione, eccetto le spese derivanti da operazioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa, e a meno che il Consiglio, deliberando all'unanimità, decida altrimenti. Nei casi in cui non sono a carico del bilancio dell'Unione, le spese sono a carico degli Stati membri secondo un criterio di ripartizione basato sul prodotto nazionale lordo, a meno che il Consiglio, deliberando all'unanimità, non stabilisca altrimenti. Per quanto riguarda le spese derivanti da operazioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa, gli Stati membri i cui rappresentanti in Consiglio hanno fatto una dichiarazione formale a norma dell'articolo 31, paragrafo 1, secondo comma, non sono obbligati a contribuire al loro finanziamento” – e dell'art. 1, par. 2, lett. *b)*, punto *i)*, decisione (PESC) 2021/509, per cui il SEP può finanziare le azioni volte a rafforzare le capacità degli Stati terzi e delle organizzazioni regionali e internazionali nel settore militare della difesa.

⁵³ In particolare, le risorse utilizzate sono state attinte da un fondo fuori bilancio UE già costituito per il periodo 2021-2027, con un ammontare di 5.692 milioni di euro (e a cui l'Italia contribuisce per il 12,8% circa). Sul punto v. Senato della Repubblica e Camera dei deputati, XVIII Legislatura, *Documentazione per l'Assemblea. Esame di Atti e Documenti dell'UE. Consiglio europeo Bruxelles*, 24 e 25 marzo 2022.

⁵⁴ Decisione (PESC) 2022/1284 del Consiglio, del 21 luglio 2022, che modifica la decisione (PESC) 2022/339, relativa a una misura di assistenza nell'ambito dello strumento europeo per la pace per sostenere le forze armate ucraine, e Decisione (PESC) 2022/1285 del Consiglio, del 21 luglio 2022, che modifica la decisione (PESC) 2022/338, relativa a una misura di assistenza nell'ambito dello strumento europeo per la pace per la fornitura alle forze armate ucraine di materiale e piattaforme militari concepiti per l'uso letale della forza., entrambe consultabili nel sito dell'[UE](#).

⁵⁵ V. le Conclusioni del Consiglio europeo, 23 e 24 giugno 2022, consultabili nel sito del [Consiglio europeo](#).

⁵⁶ Si fa riferimento alla decisione (PESC) n. 2021/2135, con cui un importo di 31 milioni di euro adottata dal Consiglio il 2 dicembre 2021 sempre nell'ambito dell'EPF e sempre in sostegno delle forze armate Ucraine.

⁵⁷ Come la Georgia, la Repubblica Moldova, il Mali, della Bosnia-Erzegovina, del Mozambico, ecc.

La novità delle decisioni adottate dall'UE in reazione all'attacco russo in Ucraina si rinviene, però, in diversi aspetti. Innanzitutto, la fornitura oggetto del finanziamento, nonostante sia imputata a uno strumento che espressamente invoca la "Pace", riguarda materiali di vario tipo, non solo destinati ad attività di difesa (come i missili anticarro o antiaereo, i droni solo da ricognizione, ecc.), ma tipicamente destinati all'attacco (come i carri armati) o a entrambe le attività (in generale, le armi leggere o i droni armati). Dal momento che la finalità dichiarata è la pace, risulta ostico ammettere, in suo nome, l'invio di armi letali, destinate ad azioni aggressive, eccezion fatta per il possibile effetto di deterrenza attribuito al loro possesso, da cui discende il concetto stesso di potenza militare che fa, appunto, riferimento alla potenzialità e non alla effettività dell'azione violenta.

D'altra parte, è lo stesso diritto internazionale a legittimare tale tipo di decisione: ai sensi dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, infatti, "nessuna disposizione del presente statuto pregiudica il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato". Inoltre, l'art. 5 del Trattato del Nord Atlantico (istitutivo della NATO), sancisce che "le parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse in Europa o nell'America settentrionale sarà considerato come un atto diretto contro tutte le parti, e di conseguenza convengono che se un tale attacco si producesse, ciascuna di esse, nell'esercizio del diritto di legittima difesa, individuale o collettiva, assisterà la parte o le parti così attaccate intraprendendo immediatamente, individualmente o di concerto con le altre parti, l'azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l'uso della forza armata". L'art. 42, par. 7, TUE, poi, prevede un obbligo pattizio ancor più vincolante rispetto a quello di cui all'art. 5 del Trattato del Nord Atlantico (che ha un tono, invece, più discrezionale), sancendo che "qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso..."

Si legittimano, pertanto, sia la cd. "autotutela individuale" che la cd. "autotutela collettiva", per le quali è previsto anche il ricorso a strumenti militari concepiti per l'uso letale della forza. Nel caso di specie, però, si verifica una condizione che, astrattamente e formalmente, non è imputabile a tale impianto normativo, posto che l'Ucraina non è uno Stato membro né dell'UE né della NATO⁵⁸. L'Europa, pertanto, si muove all'interno di una sottile linea di confine, da una parte ponendo in essere un'operazione di sostegno militare (come quelle previste dal diritto internazionale ed europeo), dall'altra dichiarandosi non coinvolta

⁵⁸ L'art. 6 del Trattato del Nord Atlantico prevede che "agli effetti dell'art. 5, per attacco armato contro una o più delle parti si intende un attacco armato: contro il territorio di una di esse in Europa o nell'America settentrionale, contro i Dipartimenti francesi d'Algeria, contro il territorio della Turchia o contro le isole poste sotto la giurisdizione di una delle parti nella regione dell'Atlantico settentrionale a nord del Tropico del Cancro; contro le forze, le navi o gli aeromobili di una delle parti, che si trovino su questi territori o in qualsiasi altra regione d'Europa nella quale, alla data di entrata in vigore del presente Trattato, siano stazionate forze di occupazione di una delle parti, o che si trovino nel Mare Mediterraneo o nella regione dell'Atlantico settentrionale a nord del Tropico del Cancro o al di sopra di essi."

nella guerra russo-ucraina e motivando il sostegno prestato al Paese sotto attacco come un'azione volta a rinforzare le possibilità di autotutela individuale dell'Ucraina⁵⁹.

In ogni caso, in base all'art. 5 del Trattato del Nord Atlantico, l'obbligo di difesa collettiva si attiva non solo se ha luogo un attacco contro il territorio di una delle parti contraenti, ma anche contro le forze, le navi o gli aeromobili di una di queste, cosa che renderebbe difficilmente interpretabile, da questo punto di vista, la fornitura di aerei militari all'Ucraina e l'istituzione di una *no-fly zone*.

A complicare il quadro, vi è il fatto che, a differenza dell'Ucraina, lo Stato aggressore, la Federazione russa, è membro permanente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e vanta, quindi, un diritto di veto sulle azioni intraprese dagli Stati NATO per il mantenimento della pace e della sicurezza. A questo si aggiunge che il citato art. 5 del Trattato del Nord Atlantico prevede che "Ogni attacco armato... e tutte le misure prese in conseguenza di esso saranno immediatamente portate a conoscenza del Consiglio di Sicurezza" e che "termineranno allorché il Consiglio di Sicurezza avrà preso le misure necessarie per ristabilire e mantenere la pace e la sicurezza internazionali", ai sensi dell'art. 27 dello Statuto delle Nazioni Unite "le decisioni del Consiglio di sicurezza ... sono prese con un voto favorevole di nove Membri, nel quale siano compresi i voti dei Membri permanenti"⁶⁰.

Al di là di tali considerazioni, la fornitura di materiali concepiti per l'uso letale della forza nei riguardi dell'Ucraina da parte dell'UE, oltre a rappresentare un precedente di per sé, pone anche questioni procedurali. Infatti, nonostante l'evidente urgenza del momento, una decisione di questo tipo avrebbe richiesto un'attività istruttoria preventiva, così come previsto dalla decisione (PESC) n. 2021/509 (artt. 57 e 58): ai sensi dell'art. 57, l'adozione di una misura d'assistenza deve essere preceduta da una articolata fase preparatoria "aggravata"⁶¹, laddove preveda la fornitura di materiali letali; ai sensi dell'art. 58, qualora si sia in presenza di una situazione d'urgenza, il Consiglio può approvare misure d'urgenza nell'attesa di una decisione, tenendo conto in ogni caso dei rischi e delle garanzie, e stimandone il costo nella nota concettuale o nella proposta⁶².

⁵⁹ L'art. 1, comma 2, della Decisione (PESC) 2022/338 del Consiglio, del 28 febbraio 2022, recita, infatti, che "l'obiettivo della misura di assistenza è contribuire a rafforzare le capacità e la resilienza delle forze armate ucraine per difendere l'integrità territoriale e la sovranità dell'Ucraina e proteggere la popolazione civile dall'aggressione militare in corso".

⁶⁰ Per approfondire cfr. C. GREENWOOD, *The concept of war in modern international law*, in *The international and Comparative Law Quarterly*, 1987, p. 289; D. FLECK, *The Handbook of International Humanitarian Law*, Oxford University Press, Oxford, 2008, p. 46 ss.

⁶¹ In particolare, l'Alto rappresentante (o uno Stato membro) è tenuto, ai sensi dell'art. 57, a inviare al Consiglio una "nota concettuale" che descriva le misure di assistenza, la loro portata, la loro durata, le tipologie di azioni previste e gli attori potenziali, accompagnata da un'analisi preliminare relativa alla sensibilità del conflitto, del contesto, dei rischi, nonché da un'analisi d'impatto che preveda altresì misure di protezione e di attenuazione dei rischi; qualora, come in questo caso, la misura di assistenza abbia ad oggetto la fornitura di materiali e piattaforme con forza letale, la nota concettuale deve includere anche una stima iniziale del costo della misura. Solo una volta approvata la nota concettuale, il Consiglio può autorizzare il finanziamento.

⁶² Cfr. M. VELLANO, *La guerra in Ucraina e le conseguenti decisioni dell'Unione europea in materia di sicurezza e difesa comune*, in *Il diritto dell'Unione europea*, cit., p. 2.

2.3. (segue) Assistenza finanziaria, assistenza ai profughi e gestione delle frontiere

L'UE ha inoltre prestato assistenza finanziaria all'Ucraina a titolo di assistenza umanitaria e macrofinanziaria, in aggiunta a quanto già stanziato per l'acquisto e la fornitura di armi e materiale non letale, nonché allo stanziamento di misure di assistenza tecnica e finanziaria previsto, a partire dal marzo 2014, in favore dell'Ucraina (circa 17 miliardi di euro).

Oltre ad aver previsto misure di assistenza di natura militare e finanziaria, l'Unione europea è intervenuta in protezione dei profughi ucraini e nella gestione delle frontiere. In particolare, il 4 marzo 2022 il Consiglio Giustizia e Affari interni (una delle formazioni in cui si riunisce il Consiglio dell'UE, composto dai ministri di giustizia e dell'interno degli Stati membri) ha per la prima volta⁶³ attivato il meccanismo previsto dalla direttiva sulla protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di rifugiati (Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, recepita in Italia con il d.lgs. 7 aprile 2003, n. 85). Si tratta di una procedura di carattere eccezionale volta a garantire, nei casi di afflussi ingenti di sfollati provenienti da Paesi non appartenenti all'UE, una tutela immediata e temporanea, per non gravare sui sistemi nazionali di asilo e consentire, comunque, ai profughi la possibilità di godere di diritti armonizzati in tutta l'UE (soggiorno, accesso al mercato del lavoro, alloggi, assistenza medica, accesso all'istruzione, ecc). Una volta che il Consiglio accerti un afflusso massiccio di sfollati nell'UE, specificando le modalità di individuazione dei soggetti cui si applicherà la protezione, la tutela temporanea prevista dalla Direttiva viene accordata in tutti gli Stati membri.

Inoltre, il 16 marzo 2022 il Consiglio dell'UE ha approvato una proposta di regolamento relativa all'azione di coesione per i rifugiati in Europa (CARE) volta a modificare, in via eccezionale, il quadro giuridico generale che disciplina i Fondi strutturali e di investimento europei e il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) per rendere più flessibile il sistema di riallocazione dei finanziamenti e di estendere questi di un anno contabile (misura già introdotta, nel 2020, per arginare la crisi innescata dal Covid-19)⁶⁴.

3. Verso il rafforzamento delle capacità di difesa e sicurezza dell'UE

Il conflitto russo-ucraino, oltre ad aver portato l'UE all'adozione di una serie di decisioni urgenti e contingenti, ha comportato anche l'ideazione di un piano strategico a lungo termine per il rafforzamento della politica di sicurezza e di difesa europea, a fronte degli evidenti limiti e dei repentini e preoccupanti

⁶³ Tale meccanismo non è stato attivato neanche in occasione della crisi dei rifugiati in Siria del 2015-2016. Sul punto v. Senato della Repubblica e Camera dei deputati, XVIII Legislatura, *Documentazione per l'Assemblea. Esame di Atti e Documenti dell'UE. Consiglio europeo Bruxelles*, cit., p. 3.

⁶⁴ Si tratta, in particolare, di una modifica che vorrebbe permettere agli Stati membri di accelerare l'utilizzo di tutti i finanziamenti non programmati nel periodo 2014-2020 (cui si riferisce il quadro giuridico generale), nonché di utilizzare il denaro del programma di investimento cd. REACT-EU, previsto in reazione alla pandemia. Per approfondire v. Senato della Repubblica e Camera dei deputati, XVIII Legislatura, *Documentazione per l'Assemblea. Esame di Atti e Documenti dell'UE. Consiglio europeo Bruxelles*, cit., p. 4.

mutamenti della situazione geopolitica. Si tratta, in realtà, di un disegno ideato già prima dell'attacco russo all'Ucraina, ma alla luce di un contesto che già da molti anni rappresenta un'evidente minaccia al mantenimento della pace sul territorio europeo. Così, l'UE –nella persona dell'Alto rappresentante europeo – per due anni ha condotto i negoziati per ambire allo sviluppo della politica di difesa europea, tentando di rispondere a un'esigenza che era stata sentita sin dagli albori dell'Unione europea.

In seguito alle discussioni avviate nel novembre 2021, il 21 marzo 2022, il Consiglio dell'UE ha approvato la *Bussola strategica per la sicurezza e la difesa*⁶⁵ volta a definire gli obiettivi e gli strumenti concreti per rafforzare la sicurezza dell'UE e delineare le sue prospettive strategiche a partire da un'interpretazione comune delle minacce che incombono sull'Europa. Si prevede un'azione diramata su quattro filoni, tra “azione”, “sicurezza”, “investimenti” e “partner”: l'Europa deve essere, infatti, capace di agire rapidamente ed efficacemente di fronte alle crisi, di anticipare le minacce e proteggere i propri cittadini; a tal fine è necessario che investa per ottenere migliori capacità e tecnologie più innovative, riducendo le proprie dipendenze industriali e tecnologiche, e che rinforzi la cooperazione con gli altri partner (come la NATO, l'ONU, l'OCSE o i vari Stati extraeuropei) per rispondere, in maniera congiunta, alle minacce e alle sfide comuni.

Per perseguire tali obiettivi, la Bussola prevede una serie di strumenti e strategie da realizzare entro il breve-medio termine, dettando le tappe dello sviluppo della difesa europea sino al 2030. Per esempio: la realizzazione di una “Capacità di intervento rapido” (che comprenda fino a cinquemila unità, partendo dalla base dei mai utilizzati *Battlegroups*) da impiegare per la gestione delle crisi esterne; il rafforzamento delle missioni e delle operazioni PSDC, attraverso la previsione di mandati più solidi e un processo decisionale più rapido e flessibile (anche mediante l'utilizzo del già esistente strumento dell'astensione costruttiva)⁶⁶; il rafforzamento delle politiche europee in materia di sicurezza (marittima, spaziale, cyber, climatica, ecc.)⁶⁷; lo sviluppo della cooperazione tra gli Stati membri (anche in termini di incentivi

⁶⁵ Consiglio UE, *A strategic Compass for security and Defence – For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*, 7371/22, 21 marzo 2022, consultabile nel sito del [Consiglio europeo](https://www.consilium.europa.eu/it/press-communications/14444/).

⁶⁶ Queste le azioni previste per raggiungere gli obiettivi del primo “filone” della Bussola strategica, intitolato “azione”, cui si aggiungono altre azioni, come: irrobustire le strutture di comando e controllo comuni, in particolare la Capacità di Pianificazione e Condotta (MPCC) al fine di essere in grado di porre in essere operazioni esecutive entro il 2025; stabilire, entro il 2023, modalità pratiche per utilizzare l'art. 44 del TUE che consente al Consiglio, decidendo all'unanimità, di affidare la conduzione di una missione a un gruppo di Stati membri; aumentare le esercitazioni comuni, in terra, in mare, nel cyber-spazio, anche al fine di dare effettività alla clausola di assistenza reciproca tra gli Stati in caso di aggressione armata; velocizzare il progetto di mobilità militare prevedendo ulteriori risorse, nuove infrastrutture e l'armonizzazione delle procedure transfrontaliere. Per un riassunto delle azioni previste nella Bussola strategica, v. Servizio Studi del Senato della Repubblica, *Dossier n. 5 DE*, cit., p. 6.

⁶⁷ Tra le azioni previste per raggiungere gli obiettivi del secondo “filone” della Bussola strategica, intitolato “sicurezza”, al fine di prevenire le minacce e garantire un accesso sicuro ai settori strategici e proteggere i propri cittadini, si prevede di: rafforzare le capacità comuni di intelligence; di completare, entro il 2022, gli strumenti europei contro le minacce ibride e la manipolazione delle informazioni; di rafforzare le politiche europee in materia di cyberdifesa, attraverso l'operatività dell'Unità congiunta per il cyberspazio; di adottare, entro il 2023, una Strategia spaziale UE per sicurezza e difesa; di migliorare le capacità delle forze armate di supporto alle autorità civili davanti a emergenze e calamità; di

finanziari per l'acquisto congiunto di capacità militari sviluppate in modo collaborativo, o di esenzioni fiscali e di finanziamenti che attingono al Fondo europeo della difesa)⁶⁸, la cooperazione tra gli Stati membri con enti e Stati terzi, sia a livello bilaterale che multilaterale⁶⁹.

Accanto alla Bussola strategica adottata dal Consiglio, nel febbraio 2022 la Commissione ha trasmesso al Parlamento europeo il cd. “pacchetto difesa”. Questo comprende la “Comunicazione sul contributo della Commissione alla Difesa europea” e la “Comunicazione sulla Roadmap relativa alle tecnologie critiche per la sicurezza e la difesa”⁷⁰. Inoltre, congiuntamente con l'Alto rappresentante, ha adottato la “Comunicazione sull'approccio dell'UE alla gestione del traffico spaziale” e la proposta di predisporre un regolamento che istituisca un programma 2023-2027 per la connettività sicura dell'UE. Con tali documenti, la Commissione non solo definisce le strategie in materia di difesa e sicurezza sulla base delle competenze che a essa sono riconosciute dai Trattati, ma manifesta l'intenzione di assumere un ruolo proattivo nel processo di costruzione della difesa europea, al fianco degli altri attori istituzionali. Una tale assertività, certamente, evidenzia il mutamento del ruolo della Commissione in un ambito, come quello della difesa, su cui per molti anni si è discusso se potesse rientrare nelle sue competenze. In particolare, la Commissione intende rafforzare gli investimenti nella ricerca e sviluppo nel quadro dei programmi di cooperazione, orientando il Fondo europeo per la difesa (EDF)⁷¹ verso gli obiettivi del *Capability Development Plan* (CDP), della *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD)⁷² e della PESCO.

Nonostante la negoziazione della Bussola strategica fosse oggetto di una riflessione avviata già in precedenza su impulso dell'Alto rappresentante Borrell, risulta evidente come il conflitto russo-ucraino

rafforzare, entro il 2025, i meccanismi della sicurezza marittima; di promuovere accordi per il disarmo e il controllo degli armamenti; di sviluppare strategie finalizzate al contrasto delle minacce legate al cambiamento climatico. *Ibid.*, p. 8.

⁶⁸ Tra le azioni previste nel terzo “filone”, intitolato “investimenti”, al fine di sviluppare le capacità degli Stati e incrementare le spese di questi per la difesa, si prevede di: rivedere, entro il 2023, i processi di sviluppo e pianificazione delle capacità, intensificando la collaborazione tra difese nazionali; colmare, entro il 2025, le carenze critiche della capacità dell'UE di dispiegamento rapido; sviluppare incentivi agli Stati membri per investimenti e procurement collaborativi; sfruttare la cooperazione strutturata permanente e il Fondo europeo per la difesa, al fine di arrivare a uno sviluppo congiunto di capacità militari all'avanguardia, anche attraverso la creazione di un *Defence Innovation Hub* presso l'Agenzia europea per la difesa; promuovere l'accesso dell'industria della difesa a strumenti di finanziamento privati; ecc. *Ibid.*, p. 9.

⁶⁹ Tra le azioni previste nel quarto filone, intitolato “partner”, si prevede di: sviluppare il dialogo politico e la cooperazione con la NATO, con l'ONU, con l'Unione africana, con l'OCSE, con l'Asean (a livello multilaterale) e con una serie di Stati terzi (a livello bilaterale); rafforzare la cooperazione su sicurezza e difesa con i partner africani e orientali; rafforzare la rete di consulenti militari e di esperti antiterrorismo nelle delegazioni UE; ecc. *Ibid.*, p. 9.

⁷⁰ Rispettivamente: COM(2022)60 e COM(2022)61.

⁷¹ Il Fondo europeo per la difesa (o European Defence Fund – EDF) è dotato di risorse complessive, nel bilancio UE 2021-2027, per circa 7,9 miliardi di euro, tra finanziamenti alla ricerca (2,6 milioni) e allo sviluppo (5,3 milioni). L'obiettivo cui dovrebbe rispondere tale fondo è quello di rinforzare l'industria europea della difesa e di rendere più efficienti le spese degli Stati membri.

⁷² La Card è stata lanciata nel 2017 come parte dell'implementazione della EU Global Strategy e come strumento fondamentale dell'EU Strategic Compass, e si pone l'intento di costruire uno sviluppo collaborativo delle capacità europee in materia di difesa attraverso una revisione annuale coordinata sulla difesa condotta dall'Agenzia Europea per la Difesa in stretto coordinamento con lo Stato maggiore dell'UE (EUMS).

abbia avuto importanti conseguenze sia rispetto ai tempi di adozione, sia rispetto al suo contenuto, essendo divenuta l'esigenza di sviluppo della difesa europea ben più imminente e concreta di quanto non lo fosse prima del 2022.

Tuttavia, la strategia contenuta nel documento appare in diversi casi inadeguata rispetto alle necessità e agli scenari bellici del presente. Ciò è evidente, per esempio, se si pensa alla proposta di costruire un "esercito" di pronto impiego di soli cinquemila uomini (l'*EU Rapid Deployment Capacity*). Questa proposta, allo stato, non sembra né particolarmente innovativa (è dal 2007 che sono potenzialmente operativi i cdd. *Battlegroups*, tuttavia mai impiegati) né particolarmente efficace (sia per il ridotto numero di risorse militari previste rispetto alle minacce in atto; sia in quanto si tratterebbe, comunque, di contingenti militari che rimarrebbero nazionali, almeno in una prima, lunga fase, e che non potrebbero essere considerati un vero e proprio esercito europeo)⁷³.

Inoltre, l'impiego dei cinquemila militari, da quanto si legge nel documento, sembra restare limitato alle cd. "crisi esterne" all'area europea. Per converso, quelle interne rimarrebbero invece affidate agli strumenti della cooperazione orizzontale tra gli Stati e basati sulla clausola di solidarietà (ai sensi degli artt. 42, par. 7 TUE e 222 TFUE).

Più innovativa, invece, è certamente l'intenzione di porre in essere, a partire dal 2023, esercitazioni sul campo tra gli eserciti dei vari Stati membri anche al di fuori del coordinamento NATO, il che implicherà un importante sforzo di coordinamento nell'ambito della difesa europea. Un maggiore coordinamento europeo è previsto anche ai fini di garantire la razionalizzazione della spesa, l'armonizzazione delle esigenze operative degli Stati, il loro sviluppo tecnologico, nonché, in ambito di sicurezza, con riferimento alle capacità di *intelligence* degli Stati e ai domini marittimi, spaziali e cibernetici, al fine prevenire le minacce ibride del nostro secolo. Inoltre, particolarmente rilevante risulta la previsione, della Bussola strategica, di introdurre un ingente aumento di spese militari: previsione che porterebbe al raggiungimento di una somma rilevante anche rispetto alle spese militari delle grandi potenze mondiali.

Seppure la Bussola preveda una serie di novità (soprattutto in termini di aumento di spese militari e di capacità di mobilità militare tra Stati, nonché di esercitazioni e pianificazioni comuni), non rappresenta un grande elemento di discontinuità con il passato, in quanto rimette le scelte e le spese militari in capo agli Stati membri e alle loro disponibilità e non crea alcuna vera e propria "sovranità" europea della difesa⁷⁴. Si tratta di un atto strategico che, nonostante sia stato approvato successivamente all'attacco della Federazione russa all'Ucraina e in qualche modo cerca di tenerne conto, riflette una percezione che fa

⁷³ V. sul punto M. VELLANO, *La guerra in Ucraina...*, cit. Per le differenze tra i *Battlegroups* e l'*Eurocorp*, v. G. PEROTTO, A. MIGLIO, *La difesa europea e il ruolo dell'Eurocorp*, in *Commenti*, CSF, p. 231, 2021.

⁷⁴ Infatti, il riarmo avviene a livello nazionale e le relative capacità "remain in the hands of the Member states". Sul punto v. C. CELLERINO, *La difesa...*, cit., pp. 6-7.

referimento a un diverso contesto geopolitico e pertanto, non è del tutto in linea con le sfide poste dall'attualità.

In generale, le strategie previste dal Consiglio e il “pacchetto difesa” adottato dalla Commissione, mostrano un fermento in ambito europeo, dichiarano obiettivi ambiziosi e pongono le premesse perché le istituzioni europee conquistino, in futuro, un ruolo più attivo nel settore della difesa. Non emerge, tuttavia, l'intenzione di un allargamento delle competenze dell'UE in tale ambito; pertanto, l'insieme dei documenti brevemente descritti mostra come l'Unione punti, per il prossimo futuro, prevalentemente sullo sviluppo di una più efficace funzione di coordinamento europea di decisioni, azioni e spese che restano di competenza nazionale. L'UE si propone, più che altro, come soggetto armonizzatore e razionalizzatore, che non come soggetto decisore, non ponendo le basi per le riforme istituzionali che sarebbero invece necessarie a tal fine.

4. La *governance* della difesa europea: tempo presente e prospettive future

Al di là dei buoni propositi che l'UE ha manifestato nei vari documenti programmatici e strategici sopra descritti, resta il fatto che l'assetto istituzionale della *governance* della difesa europea appare inadeguato dinanzi alle nuove sfide globali, poiché eccessivamente articolato e poiché poggia su regole decisionali che non consentono la rapidità, invece, essenziale in situazioni di emergenza come lo è un attacco militare. Dal punto di vista dell'eccessiva complessità dell'assetto istituzionale, basti pensare che il Consiglio dell'Unione europea (nella composizione Affari esteri/difesa), cui è rimesso il potere decisionale, si avvale del Comitato politico e di sicurezza (COPS) che a sua volta agisce d'intesa e sotto la supervisione del COREPER e che, nel fornire i propri pareri (non vincolanti), deve tenere conto delle posizioni espresse da comitati diversi, a seconda dell'argomento su cui verte la decisione (il Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi – CIVCOM o il Comitato militare dell'Unione europea – CMUE – il quale è supportato dallo Stato maggiore dell'Unione europea – SMUE – e dal Comitato per la capacità militare di pianificazione e condotta – MPCC). Per le decisioni in materia di difesa intervengono, inoltre, in diverso modo e con diverse funzioni e poteri, il Presidente del Consiglio europeo, l'Alto rappresentante e il Presidente della Commissione europea. Infatti, ai sensi dell'art. 15 TUE – che affida al Presidente del Consiglio europeo “la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, fatte salve le attribuzioni dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza” – sono individuate due figure istituzionali, entrambe con ruoli di rappresentanza, rispettivamente a livello dei Capi di Stato e di Governo e a livello ministeriale. Per quanto riguarda, invece, tutte le materie non rientranti nella PESC, la rappresentanza esterna è affidata al Presidente della

Commissione europea; una distinzione, quella tra questioni relative o non relative alla PESC, che tuttavia, in termini concreti, non sempre è così chiara.

Un cambiamento a livello della *governance* istituzionale si è registrato, nella prassi, in occasione del conflitto russo-ucraino, laddove il Presidente della Repubblica francese, Emmanuel Macron, anche in ragione della presidenza semestrale dell'UE in capo alla Francia, ha svolto un ruolo di spicco nei primi mesi del conflitto, in alcuni casi sovrastando il ruolo dell'Alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che presiede il Consiglio dell'Unione nella composizione Affari esteri/difesa. In aggiunta a tale sovrapposizione, il Cancelliere tedesco Olaf Scholz, Presidente del G7, ha adottato alcune iniziative senza coordinarsi con il Presidente francese. Al contrario, poi, del Presidente del Consiglio europeo Charles Michel – il quale non ha svolto un ruolo di particolare risalto durante il conflitto russo-ucraino – la Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen e la Presidente del Parlamento europeo Roberta Metsola hanno assunto un ruolo da protagoniste⁷⁵.

Ne è conseguita una confusione e una sovrapposizione tra i ruoli istituzionali apicali dell'UE in generale e in materia di sicurezza e difesa, che di certo non ha contribuito e non può contribuire in futuro ad assolvere quegli ambiziosi obiettivi di coordinamento che si è posta l'Unione, ma anzi ha mostrato un'azione disordinata da parte dell'Europa⁷⁶.

Tra problemi di coordinamento, di ruoli e di farraginosità del processo decisionale in materia di difesa, dirimente è il fatto che la PSCD resti fondata sui rapporti intergovernativi e sulle decisioni assunte dagli Stati, in cooperazione tra loro, condizione che ostacola lo sviluppo di una sovranità europea nella difesa (tanto più che molti Stati temono lesioni alla propria sovranità individuale e violazioni delle proprie carte costituzionali). Tale realtà, ovviamente, stride con i molteplici documenti attraverso cui sia il Consiglio che la Commissione che l'Alto rappresentante hanno sottolineato con entusiasmo l'impegno dell'UE nella costruzione di una difesa comune. D'altra parte, la regola decisionale dell'unanimità fa sì che ciascuno degli Stati membri potrebbe, in ogni momento, porre un veto a decisioni comuni in materia di difesa, tanto più che la cd. clausola passerella non si applica alle decisioni che hanno implicazioni militari o rientrano nel settore della difesa.

Ne deriva che, perché gli ambiziosi obiettivi affermati e più volte ribaditi dall'Unione europea possano essere concretamente realizzati, sarebbe necessaria una importante riforma che investa sia l'assetto istituzionale – chiarendo i ruoli e i poteri della *governance* apicale – sia la regola decisionale – che, soltanto qualora venisse sostituita dal criterio della maggioranza, darebbe forza a un “interesse comune europeo” capace di prevalere sui singoli interessi nazionali⁷⁷.

⁷⁵ M. VELLANO, *La guerra in Ucraina...*, *op.cit.*, p. 5.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 5 ss.

⁷⁷ J. SCHMIDT, *The European Union and the use of force*, Brill, Leiden-Boston, 2020, p. 158.

Inoltre, sarebbe necessario riformare, in quest’ottica, l’art. 42, par. 1 TUE il quale prevede che la PSDC possa impiegare le proprie capacità operative all’esterno, non all’interno dei territori dell’Unione, in tal modo escludendo che una *futura* forza armata europea (oggi, le “capacità operative” della PSDC sono, in realtà, le capacità operative fornite dai singoli Stati) possa intervenire in sostituzione degli Stati, per far fronte ad aggressioni sul loro territorio. Tale previsione, peraltro, contrasta con l’inserimento della difesa del territorio europeo tra gli obiettivi del processo di integrazione, ai sensi dell’art. 21, lett. a) TUE, secondo cui l’UE agisce al fine di tutelare “la sua sicurezza, la sua indipendenza e la sua integrità”⁷⁸; tale norma, infatti, sembra privare di significato la distinzione tra sicurezza esterna e sicurezza interna all’Unione.

Al di là dei limiti evidenziati, è evidente che l’Unione europea stia lentamente e faticosamente virando verso la creazione di una politica di difesa comune più consistente, e ciò già a partire dal 2017, anno in cui ha istituito alcuni nuovi strumenti. Tra questi, innanzitutto la PESCO che ha proprio la finalità di rendere maggiormente vincolante la politica di sicurezza e difesa europea attraverso la cooperazione permanente tra Stati e progetti *ad hoc*, e di aggirare, così, i limiti dell’impianto normativo e di *governance* europeo. Tale strumento, come si è già osservato, è però debole, sia in quanto non esistono efficaci leve cogenti che inducano gli Stati al rispetto degli impegni assunti, sia in quanto il potere decisionale viene in ogni caso rimesso al Consiglio, il quale è tenuto ad esercitarlo all’unanimità dei partecipanti

Sempre nel 2017 è stata lanciata la già citata CARD, volta a fornire una migliore visione d’insieme della spesa per la difesa e degli investimenti nazionali attraverso l’istituzione di una revisione annuale coordinata condotta dall’Agenzia Europea per la Difesa, in stretto coordinamento con lo Stato maggiore dell’UE (EUMS), e che dovrebbe contribuire ad aggirare uno degli ostacoli nella promozione della cooperazione europea in materia di difesa e dello sviluppo collaborativo: cioè il fatto che la pianificazione del settore viene effettuata, tradizionalmente, in modo isolato dai ministeri della difesa, senza che vi sia un coordinamento tra loro.

Infine, nello stesso anno è stata istituita la *Military Planning and Conduct Capability* (MPCC), un quartiere generale operativo permanente che opera a livello strategico militare, fa parte dell’EUMS ed è responsabile della pianificazione e della condotta operative delle missioni militari dell’UE con compiti “non esecutivi”, ovvero solo di addestramento, di sostegno e consultivi alle forze armate di un paese terzo. Anche in questo caso è evidente la debolezza dello strumento rispetto a esigenze di difesa volte a rispondere ad attacchi bellici.

⁷⁸ C. CELLERINO, *La difesa...*, cit., p. 11; S. IZZO, *Art. 42 TUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell’Unione europea*, cit., p. 303 ss.



A completare il quadro, vi è il già citato Fondo europeo per la difesa (in ogni caso costituito da contributi nazionali), che è entrato in funzione nel 2021 allo scopo di finanziare progetti collaborativi europei volti al rafforzamento della base industriale e tecnologica di difesa europea (EDTIB) e della cui attuazione è incaricata la nuova Direzione Generale della Commissione per l'Industria della difesa e dello spazio (DEFIS). Da notare è che tale fondo è nato su iniziativa della Commissione la quale, per la sua creazione, ha fatto ricorso alle competenze in materia di politica industriale. In generale, l'atteggiamento (per ora solo programmatico) della Commissione è quello di divenire uno degli attori istituzionali in ambito di difesa e sicurezza, ricorrendo alle competenze che le sono riconosciute dai Trattati, anche se non richiamano esplicitamente tale materia.

Ad ogni modo, tutti gli strumenti elencati, oltre ad avere insite alcune debolezze specifiche, condividono una volubilità di fondo, posto che, lungi dal costruire una vera e propria difesa comune, sono stati previsti per rafforzare l'azione autonoma degli Stati membri, la loro collaborazione, il coordinamento delle loro operazioni e la vincolatività dei loro accordi.