



NOTA N. 30

### IL CONSIGLIO DIFESA DEL 17 NOVEMBRE 2015

- **E L'ATTIVAZIONE DELLA CLAUSOLA DI SOLIDARIETA'**
- **IN CASO DI AGGRESSIONE ARMATA PER LA FRANCIA.**

□

*Nel suo discorso alle Camere riunite del 16 novembre, il Presidente francese Hollande, considerando gli attentati terroristici avvenuti a Parigi il 13 novembre veri e propri atti di aggressione armata, aveva annunciato di voler chiedere l'attivazione della clausola di solidarietà prevista dall'art. 42 del Trattato sull'Unione europea. Tale richiesta, formalizzata oggi dal Ministro della Difesa francese Le Drian davanti al Consiglio Difesa, è stata accolta con consenso unanime. In base a quanto dichiarato dall'Alto Rappresentante per la PESC/PSDC Federica Mogherini, le modalità di attivazione della clausola di solidarietà saranno definite attraverso contatti bilaterali tra la Francia e gli altri Stati membri, e non consisteranno comunque nel lancio di una missione militare in ambito PSDC.*

L'articolo 42, paragrafo 7 del Trattato sull'Unione europea recita testualmente:

***"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 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".***

Il testo riprende e incorpora l'analoga clausola prevista dall'art. V del Trattato di Bruxelles del 1948, istitutivo dell'Unione dell'Europa Occidentale, nella quale, peraltro, più esplicito e diretto era il riferimento alla natura militare dell'aiuto e dell'assistenza da prestare in caso di aggressione armata a uno degli Stati contraenti<sup>1</sup>.

Comune all'art. 42, par. 7 del TUE e all'art. V del Trattato UEO è il richiamo all'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, che recita:

***"Nessuna disposizione del presente Statuto pregiudica il diritto naturale di legittima difesa individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite, fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale. Le misure prese da Membri nell'esercizio di questo diritto di legittima difesa sono immediatamente portate a conoscenza del Consiglio di***

---

<sup>1</sup> L'articolo 5 del Trattato di Bruxelles recitava: "Nel caso in cui una delle Parti Contraenti sia oggetto di un'aggressione armata in Europa, le altre Parti, conformemente alle disposizioni di cui all'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, gli presteranno aiuto e assistenza con tutti i mezzi a loro disposizione, militari e non".

*Sicurezza e non pregiudicano in alcun modo il potere e il compito spettanti, secondo il presente Statuto, al Consiglio di Sicurezza, di intraprendere in qualsiasi momento quell'azione che esso ritenga necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale."*

L'art. 42, paragrafo 7 del TUE da un lato non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e difesa di taluni stati membri (il riferimento è agli stati europei neutrali), dall'altro precisa come gli impegni e la cooperazione tra Stati membri discendenti dall'attivazione della clausola di solidarietà debbano rimanere conformi agli impegni assunti in ambito NATO che resta, per gli Stati membri che fanno parte di questa organizzazione, "il fondamento della loro difesa collettiva e l'istanza di attuazione della stessa".

A quest'ultimo proposito occorre ricordare che l'art. 5 del Trattato dell'Alleanza atlantica prevede che un attacco armato contro una o più delle Parti contraenti, in Europa o nell'America settentrionale, costituirà un attacco verso tutte; di conseguenza, se tale attacco dovesse verificarsi, ognuna delle parti, *"nell'esercizio del diritto di legittima difesa individuale o collettiva riconosciuto dall'art.51 dello Statuto delle Nazioni Unite, assisterà la parte o le parti così attaccate, intraprendendo immediatamente, individualmente e di concerto con le altre parti, l'azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l'impiego della forza armata, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella regione dell'Atlantico settentrionale"*.

La clausola di solidarietà prevista dall'art. **42, paragrafo 7 del TUE** presenta un carattere vincolante: seppur con i *caveat* espressamente elencati - il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri (neutralità, non allineamento *et alia*) e la conformità degli impegni e della cooperazione tra Stati al dettato dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite e agli impegni assunti nel quadro della NATO - l'aiuto e l'assistenza a uno Stato membro in caso di aggressione militare rappresenta un obbligo.

Tra le disposizioni del Trattato di Lisbona che presentano un'evidente connessione tematica con la clausola di solidarietà merita di essere segnalato in particolare il disposto di cui **all'art. 222, par. 2 del TFUE**, che recita testualmente: *"Se uno Stato membro subisce un attacco terroristico o è vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo, gli altri Stati membri, su richiesta delle sua autorità politiche, gli prestano assistenza"*, coordinandosi in sede di Consiglio.

Va inoltre ricordato come una differente clausola di solidarietà, cd. "civile", era già prevista dal Trattato sulle comunità europee (TCE) all'art. 100, ed è stata puntualmente ripresa **dall'art. 122 del TFUE**, il quale prevede che, *"qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato"*.

L'art. **42 paragrafo 7** del TUE non precisa quale sia la natura dell'aiuto e dell'assistenza da prestare, o dei mezzi da attivare allo scopo. L'uso di questa clausola del Trattato, per la quale comunque è necessaria l'unanimità degli stati membri, sembra piuttosto un atto politico, che implica tuttavia un impegno per tutti gli stati membri e dunque, come si è detto, un obbligo di solidarietà.

*a cura di Luca Briasco  
17 novembre 2015*

Si allegano di seguito le dichiarazioni rese dall'Alto rappresentante Federica Mogherini e dal Ministro della difesa francese Jean Yves Le Drian oggi a margine della riunione dei ministri della difesa dell'Unione europea.

Remarques introductives de la Haute Représentante et Vice-Présidente Federica Mogherini lors de la conférence de presse avec Jean Yves Le Drian, Ministre de la Défense Français, 17 novembre ([http://www.eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/151117\\_01\\_fr.htm](http://www.eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/151117_01_fr.htm))

**HR/VP Federica Mogherini:**

Nous avons changé aujourd'hui l'agenda du Conseil afin de commencer nos travaux par discuter ensemble, avec mon ami Jean-Yves Le Drian, ministre français, et tous les ministres de la Défense, notre réaction aux attaques qui ont eu lieu à Paris vendredi. L'Europe est une union, l'Europe est une communauté. La France a été attaquée, l'Europe entière a été attaquée. Mais pas seulement l'Europe, aussi le Liban, la Russie, l'Egypte, la Turquie, l'Irak, le peuple syrien.

C'était une attaque non seulement contre la civilisation européenne - ce qui était clairement le cas - mais aussi, je dirais, contre les racines communes de nos civilisations. Contre la civilisation. Comme aussi le Président [Hollande] l'a dit hier dans son adresse devant le Congrès français. C'est pour ça cela que la réponse de l'Europe n'est pas solitaire, mais s'inscrit dans une stratégie commune, régionale, globale avec nos amis arabes, avec le reste de la communauté internationale. L'Europe est unie, et demande à la communauté internationale et à nos voisins du monde arabe de montrer la même unité, la même détermination.

Aujourd'hui la France demande l'aide et l'assistance de toute l'Europe. Et aujourd'hui, toute l'Europe, unie, répond oui.

France has requested, as you know, aid and assistance in accordance with article 42.7 of the Treaties.

Today, the European Union, through the voices of all the Defence Ministers of all the EU Member States unanimously expressed its strongest full support and readiness to provide all the aid and assistance required and needed.

I will read the article 42.7, because it is an article that has never been used before in the history of our Union. So, we do not give it for granted that public opinion and journalists know it by heart. The article 42.7 reads as follows:

"If a Member State is the victim of armed aggression on its territory, the other Member States shall have towards it an obligation of aid and assistance by all the means in their power, in accordance with Article 51 of the United Nations Charter. This shall not prejudice the specific character of the security and defence policy of certain Member States."

Many ministers today have already announced offers of support through material assistance as well as through announced support in other theatres, thus enabling to free up additional French capabilities.

France will be in contact bilaterally with Member States in the coming hours and days to specify the support it requires. And the European Union will ensure the greatest effectiveness in our common response.

There is, let me clarify, not a formal decision that is required by the Member States. The article of the Treaty does not require any formal decision or council conclusions to be taken. So, we need no further formality to move on. And let me also clarify, this does not imply EU CSDP mission or operation. This calls for aid and assistance bilaterally and the European Union can facilitate this and coordinate this, whenever and however it is useful and necessary.

C'est pour ça cela que nous allons continuer travailler collectivement et bilatéralement dans les jours qui viennent. Et l'Europe, je dois dire, est le cadre de notre solidarité pour une fois, effective.

Et dans ce cadre, les Etats Membres sont capable de se soutenir réciproquement. Je pense qu'en ce jour très triste pour nous tous, en France, en Europe est dans le monde, nous sommes parvenus à démontrer que l'Europe est un cadre efficace, peut être un cadre efficace pour se soutenir mutuellement.

Merci.

**Jean Yves Le Drian:**

Merci. Quelques mots simplement pour remercier Federica de son soutien, vous dire qu'hier le Président de la République a évoqué l'article 42-7 du Traité de l'Union et m'a demandé, ce matin, de l'invoquer lors de la réunion des ministres de la défense de l'Union européenne. La Haute Représentante a appuyé fortement cette démarche et je l'en remercie. Au terme de cette première réunion, je voudrais d'abord dire que j'ai senti beaucoup d'émotion de la part de l'ensemble de mes collègues qui ont apporté à la France leur empathie et leur compassion, beaucoup d'entre eux ayant souhaité s'exprimer en français pour le dire. J'ai aussi beaucoup apprécié le fait que la quasi totalité, la totalité des membres, a souhaité dire qu'au-delà de la France c'était l'Europe qui était touchée et que nous étions tous Français en cet instant. Et enfin, l'invocation de l'article 42-7, pour la première fois dans l'histoire, a reçu un soutien unanime, ce qui est un acte politique de grande ampleur, je tenais à souligner, et qui va nous permettre maintenant d'avoir les discussions bilatérales nécessaires et la coordination indispensable pour traduire dans les actes cet engagement de l'ensemble des membres du Conseil des ministres de la Défense.

**Q: J'aurais deux questions. Si vous avez demandé ce soutien, c'est, j'imagine, que vous avez des objectifs assez clairs, qu'il ne s'agit pas d'obtenir un soutien de principe. De quoi la France a-t-elle concrètement besoin à partir d'aujourd'hui et quels partenaires, éventuellement, allez-vous solliciter pour avoir cette aide? Deuxième question, pourquoi avez-vous préféré demander l'activation de cette clause et pas celle de l'OTAN, puisqu'il y a quasiment l'équivalent à l'OTAN, qui aurait pu permettre là de déclencher une aide bien plus importante, peut-être, que ce que les européennes vont pouvoir mettre à votre disposition?**

**JY Le Drian:** C'est un acte politique d'abord, qui se matérialise pour la première fois. Je tiens à le faire remarquer. Ensuite, comment cela va se décliner ? Soit par une collaboration capacitaire sur les interventions françaises en Syrie et en Irak, soit par un allègement ou un soutien de la France dans d'autres opérations. Ce que j'ai fait valoir à mes collègues c'est que la France ne peut plus tout faire. Être à la fois dans le Sahel, être à la fois dans la République Centrafricaine, être au Liban et être dans l'intervention et des ripostes sur le Levant et en plus d'assurer par ses propres forces la sécurité du territoire national. Donc, nous allons rentrer maintenant en discussion technique avec nos partenaires et faire avec chacun l'inventaire de ce que l'on peut faire ensemble et ce que chacun peut apporter. Ça peut être sur ce théâtre ou sur d'autres théâtres, et ça va se faire très vite.

Sur l'autre question, cette réunion était prévue. L'émotion était à son comble. La demande politique aussi. Et je crois que le Président de la République a bien fait d'invoquer cet article pour la première fois.

**Q: Les Etat membres ont limité l'appui à la France dans le demain du partage d'intelligence, la plupart pas pour l'intervention en Syrie. [...] S'il n'y a pas une réponse forte militaire des autres Etats membres est-ce qu'on va voir un échec de nouveau de l'Europe de la défense?**

**HRVP:** Je voudrais clarifier une chose: la France a obtenu pendant ces jours le soutien unanime,

pas seulement des européens mais de la région et du monde entier. Le soutien politique est une chose, mais les messages de l'opinion publique, des gens, des européens ont aussi été très forts. Comme le ministre a dit même ce matin dans la salle, on a aperçu l'émotion qui, je pense, est un symbole montrant combien nous percevons la profondeur de ce qui s'est passé et la nécessité d'agir unis et sérieusement.

On what concerns the kind of response, the kind of aid and assistance that single member states will put together - first of all, let me say: one thing is the public support that was gathered, that was expressed, but one other thing is to be in a formal setting in a Council with all the ministers around the table expressing not only the solidarity but also the willingness and the readiness to provide aid and assistance according to an article of a treaty. This has institutional, political and practical implications that are obviously different from statements made in public. On the detail of the kind of aid and assistance that will be provided by all Member States, this will be subject to bilateral conversations, technical conversations that France will have with Member States. This will also be provided within the decisions that single Member States will take. As you know, certain Member States have specific character for defence policy, and also the needs for assistance and aid are so differentiated that I believe all Member States will be able to contribute in the spirit of their own defence policies and foreign policies. But I would like to underline the message that the Minister passed here. It is, first of all, a political act, a political message, also underlining, on the contrary, that the Europe of defence is something that we can use, it is something that we have. And that is something that, in this case, provided by an article of the Treaty, can be activated.

**Q: Dans quel délai estimez-vous nécessaire que cette aide et cette assistance doivent être fournies? Dans quel délai estimez-vous que les conversations bilatérales vont se concrétiser et à quel moment serez-vous satisfait ? Quelles aides vous attendez des actions européennes ?**

**Link to the remarks (video):**

<http://ec.europa.eu/avservices/video/player.cfm?ref=I112328>

<http://ec.europa.eu/avservices/video/player.cfm?ref=I112329>

**Link to the Q & A (video):**

<http://ec.europa.eu/avservices/video/player.cfm?ref=I112330>

**JY Le Drian:** Moi ce qui me frappe, c'est que chaque pays a dit : "je vais aider et je vais assister". Je pense qu'à la fin du tour de table que nous allons engager, qui va être coordonné, aussi avec la Haute Représentante, je pense que chacun des pays contribuera d'une manière ou d'une autre à l'application de l'article 42-7 et ça c'est, je crois, un acte très fort. Cela pourra prendre des formes différentes, elles sont très nombreuses, que ce soit sur le théâtre du Moyen-Orient ou d'autres théâtres. Mais j'ai la conviction, après la force du message de ce matin, que chacun sera au rendez-vous, et rapidement, évidemment, sinon ça n'a pas de sens. La proposition, l'invocation par le Président de la République, c'était hier après-midi. L'engagement, c'est ce matin.