



NOTA N. 94

LO STRUMENTO EUROPEO PER LA PACE E LE MISURE DI ASSISTENZA DELL'UNIONE EUROPEA ALLE FORZE ARMATE UCRAINE

Lo **Strumento europeo per la pace** (*European Peace Facility – EPF*), è un fondo fuori dal bilancio Ue (per il valore di circa **5,7 miliardi** per il periodo 2021-2027), istituito nel marzo del 2021.

Ha lo scopo di finanziare una serie di azioni esterne dell'UE con implicazioni nel settore militare o della difesa (e che quindi non possono pesare sul bilancio comune).

Vi partecipano tutti gli Stati membri (ad eccezione della Danimarca), che contribuiscono in proporzione al proprio prodotto interno lordo.

Lo Strumento è costituito da **due pilastri principali**:

-il primo serve a finanziare **i costi comuni delle operazioni e missioni militari dell'Unione**;

- il secondo serve a finanziare **misure di assistenza**: a) per sostenere le capacità di organizzazioni internazionali o Stati terzi nel settore militare e della difesa, anche in relazione a situazioni di crisi; b) per contribuire ad operazioni di sostegno alla pace condotte da organizzazioni internazionali o da Stati terzi;

EPF ha sostituito strumenti finanziari già esistenti nell'ordinamento Ue, ampliandone però dotazione finanziaria, prevedibilità delle risorse e ambito di applicazione.

Per le missioni e operazioni militari, lo Strumento (che sostituisce il meccanismo "Athena") consente di ampliare i costi comuni finanziabili (con l'obiettivo di accelerare la fase di avvio delle missioni e di rafforzarne gli assetti), finanziare i costi comuni anche dei gruppi tattici Ue (battlegroups) e integrare le attività di addestramento delle Forze armate locali con la fornitura di materiali o infrastrutture.

Per le misure di assistenza, invece, in passato finanziate con lo Strumento africano per la pace, viene superata la limitazione geografica al solo continente africano

Per la prima volta, inoltre, l'Unione può **fornire materiali di armamento, anche letale, alle forze armate di Paesi partner.**

Lo Strumento europeo per la pace è citato, come meccanismo in grado di sostenere a livello finanziario un impegno rinnovato dell'Unione nel mondo, anche sotto il profilo militare, in diversi parti della bozza di **Bussola strategica**, documento che si prevede sarà adottato nel Consiglio europeo del 24 e 25 marzo.

IL FUNZIONAMENTO DELLO STRUMENTO E LE CONDIZIONI PER LE MISURE DI ASSISTENZA

L'attivazione dello Strumento è decisa, all'unanimità, dal Consiglio dell'Unione.

Per le misure di assistenza che comprendono la fornitura di armi letali è prevista una forma di "*astensione costruttiva*" (sulla base dell'art. 41, comma 2 del Trattato sull'Unione)¹. Uno Stato può infatti astenersi su una determinata misura di assistenza che comprenda la fornitura di armi letali, allegando una dichiarazione formale di contrarietà a tale fornitura, senza però opporsi all'adozione della misura. In questo caso lo Stato non contribuisce ai costi della misura in questione, ma è tenuto a versare un contributo supplementare per misure di assistenza che non prevedono tali forniture.

La gestione del fondo è affidata ad un apposito *comitato*, composto di un rappresentante per ciascuno Stato membro, e presieduto dallo Stato che esercita la presidenza semestrale del Consiglio. Alle riunioni del comitato possono partecipare, senza diritto di voto, anche gli Stati membri che non contribuiscono alla misura di cui si discute, i comandanti delle missioni Ue o gli Stati terzi contributori.

Anche il comitato decide di regola secondo il principio dell'unanimità, anche se vi può derogare per questioni procedurali, come l'approvazione dell'ordine del giorno o l'adozione del regolamento interno (che possono essere decise a maggioranza semplice).

Una volta avviate, le misure di assistenza sono sottoposte al *controllo del Comitato politico e di sicurezza* (COPS, che è composto di rappresentanti degli Stati), che ne discute l'orientamento strategico almeno due volte l'anno. Per le misure d'assistenza l'Alto rappresentante presenta relazioni periodiche sugli aspetti politici, operativi e finanziari, compresa una valutazione sul loro impatto e un aggiornamento sul contesto in cui si collocano.

Le misure di assistenza possono essere sospese (dal COPS) *o interrotte* (dal Consiglio UE), tra l'altro, se il beneficiario viola gli obblighi del diritto internazionale o non rispetta i diritti umani; se non vi sono garanzie sufficienti per la normale prosecuzione della misura o se la misura non risponde più agli obiettivi o agli interessi dell'Unione.

Le misure di assistenza che comportano il trasferimento di materiali d'armamento devono rispettare i principi contenuti nella *Posizione comune 2008/944/Pesc*, che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologie e attrezzature militari. Il documento, con il quale l'Ue ha avviato un percorso di convergenza tra le diverse normative nazionali in materia di export, fissa *otto criteri comuni* che devono ispirare le attività di trasferimento in esame:

a) il rispetto degli obblighi e degli *impegni internazionali degli Stati* (ad esempio nel caso di embarghi, sanzioni o misure di non proliferazione);

¹Nel corso del processo di adozione dello Strumento, la possibilità di fornire armi letali aveva suscitato l'opposizione di alcuni Stati e anche di significative componenti del Parlamento europeo (oltre che di una parte delle organizzazioni non governative di settore). La previsione del meccanismo di astensione costruttiva aveva quindi rappresentato una soluzione di compromesso rispetto a tali istanze.

- b) il *rispetto dei diritti umani* e del diritto internazionale umanitario nel Paese di destinazione della misura;
- c) la *situazione interna* del Paese di destinazione²;
- d) il *mantenimento della pace, della sicurezza e della stabilità regionali*³;
- e) la *sicurezza nazionale* degli Stati membri, dei Paesi amici ed alleati;
- f) il *comportamento del Paese di destinazione* nei confronti della comunità internazionale, segnatamente per quanto riguarda la sua posizione in materia di terrorismo, la natura delle sue alleanze e il rispetto del diritto internazionale;
- g) il rischio che la tecnologia o le attrezzature militari *siano sviate* dal Paese destinatario;
- h) la compatibilità delle esportazioni con la capacità tecnica ed economica del Paese destinatario (*criterio non applicabile alle misure di assistenza*).

LE MISURE DI ASSISTENZA ADOTTATE NEL 2021

Tra le prime misure di assistenza finanziate dallo Strumento europeo per la pace si può segnalare il *Programma generale di sostegno all'Unione africana*, approvato nel luglio del 2021. La misura (con una dotazione complessiva di 130 milioni) sostiene:

- la missione AMISOM in *Somalia* (con 65 milioni, per il pagamento delle truppe e i trattamenti economici in caso di decesso o disabilità dei militari);

- le *forze armate somale* (con 20 milioni, per i costi di gestione delle strutture di addestramento, l'equipaggiamento personale per le reclute e materiale di armamento non letale);

- la componente militare del G5 *Sahel*, cui partecipano le forze armate di Mauritania, Mali, Burkina FASO, Niger e Chad (con 35 milioni, per la fornitura di equipaggiamento personale dei militari, interventi infrastrutturali e manutenzione);

- la *task force* multinazionale *MNJTTF*, cui partecipano Camerun, Chad, Niger e Nigeria, per il contrasto all'organizzazione terroristica *Boko Haram*, nella regione del *lago Chad* (10 milioni, per le spese del quartier generale della missione, la mobilità aerea, il supporto logistico e medico).

Misure di assistenza più specifiche sono state adottate a favore delle forze armate di Paesi ove operano missioni PSDC: in *Mali* (sostegno all'accademia militare, infrastrutture di addestramento e equipaggiamento non letale, per complessivi 24 milioni), *Mozambico* (fornitura di veicoli terrestri ed anfibi, strumentazione informatica e un ospedale da campo, per 44 milioni) e *Bosnia Herzegovina* (fornitura di veicoli, ambulanze e metal detectors, per 10 milioni).

Il 2 dicembre del 2021 il Consiglio ha approvato una serie di misure di assistenza a favore di *Georgia* (per 12,75 milioni), *Moldova* (7 milioni) e *Ucraina* (31 milioni). Le misure hanno una durata di tre anni e sono finalizzate a rafforzare le capacità delle forze armate dei tre Paesi. In Georgia l'intervento è finalizzato alla fornitura di materiale medico e

² "Gli Stati membri rifiutano licenze di esportazione di tecnologia o attrezzature militari che provochino o prolunghino conflitti armati o aggravino tensioni o conflitti in corso nel paese di destinazione finale".

³ "Gli Stati membri rifiutano licenze di esportazione qualora esista un rischio evidente che il destinatario previsto utilizzi la tecnologia o le attrezzature militari da esportare a fini di aggressione contro un altro paese o per far valere con la forza una rivendicazione territoriale".

ingegneristico e di veicoli, mentre per la Moldova si prevede l'invio di materiale medico e di strumenti per lo smaltimento degli ordigni esplosivi. In Ucraina l'intervento, di più ampia portata, finanzia ospedali da campo, materiale medico, strumenti per lo sminamento, veicoli, assetti logistici e misure di sostegno alla difesa cibernetica.

LE RECENTI MISURE DI ASSISTENZA A FAVORE DELLE FORZE ARMATE UCRAINE

Il 28 febbraio scorso, dopo "l'invasione non provocata dell'Ucraina"⁴ da parte della Federazione russa, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato due nuove misure di assistenza a favore delle forze armate ucraine.

La prima (2022/338) finanzia la fornitura di materiale e piattaforme militari concepiti per l'uso letale della forza, per una spesa complessiva di **450 milioni di euro**.

La seconda decisione (2022/339) finanzia l'erogazione di "attrezzature e forniture non concepite per l'uso letale della forza" (dispositivi di protezione individuale, kit di pronto soccorso e carburante), per una spesa complessiva di **50 milioni di euro**.

Austria, Irlanda e Malta, in virtù del meccanismo di "astensione costruttiva" prima ricordato, hanno deciso di non partecipare al finanziamento della misura che comprende armi letali, ma contribuiscono in maniera supplementare alla spese derivanti dalla seconda decisione.

Il presupposto delle due decisioni è la richiesta di assistenza rivolta all'Ue dal governo ucraino, a causa della "**invasione non provocata**" da parte delle forze armate della Federazione russa. Le misure si collocano nell'ambito del dialogo e della cooperazione nel settore della sicurezza e della difesa, avviati da Ue ed Ucraina a partire dalla firma dell'Accordo di associazione del 2014, e confermati nei vertici bilaterali del 2020 e 2021.

I documenti preparatori svolgono una articolata **valutazione dei rischi** connessi alla decisione di fornire armi (o alla eventuale decisione contraria), anche in relazione ai criteri fissati dalla Posizione comune 2008/944/Pesc, prima richiamata. La **mancata fornitura** viene valutata come un pregiudizio alla credibilità del sostegno Ue all'Ucraina, sulla base degli accordi esistenti, oltre che un elemento di ulteriore deterioramento della sicurezza del Paese e della sua popolazione. **Misure specifiche** (tracciabilità, sicurezza dei depositi, possibili ispezioni in loco ecc.) sono previste per assicurare che le forniture non vengano sviate dal loro destinatario, che sono direttamente le forze armate e non altre articolazioni dello Stato ucraino. Le forniture saranno comunque sospese nel caso in cui le autorità ucraine vengano meno agli obblighi di **rispetto del diritto internazionale e dei diritti umani**.

Entrambi le misure - che hanno la durata di 24 mesi - hanno l'obiettivo di 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 dall'aggressione militare in corso**".

Il tipo e la quantità dei materiali da trasferire (che dovrebbero includere anche cannoni, mortai, armi anti-carro, obici, sistemi anti-missile e anti-aereo) sono definiti tenendo in

⁴ Così nelle motivazioni delle due decisioni

considerazione le priorità raccomandate dallo Stato maggiore dell'Unione europea, per rispondere alle esigenze delle forze armate ucraine.

L'attuazione delle misure è affidata ai ministeri della difesa (o articolazioni equivalenti) degli Stati membri.

9 marzo 2022

A cura di Federico Petrangeli

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.