Servizio studi
Servizio delle Commissioni

Note su atti dell'Unione europea

NOTA N. 99

IL CONSIGLIO UE DIFESA DEL 17 MAGGIO: L'AVVIO DELL'IMPLEMENTAZIONE DELLA BUSSOLA STRATEGICA E IL NUOVO PACCHETTO DI AIUTI MILITARI ALL'UCRAINA

*Pur senza assumere decisioni significative, il Consiglio Ue Difesa del 17 maggio ha segnato l'**avvio della fase di implementazione della Bussola strategica**, il documento di "orientamento" geopolitico approvato - dopo molti mesi di lavori preparatori - dal Consiglio europeo dello scorso 23 e 24 marzo. I ministri hanno definito i primi passi dell'attuazione del documento, sulla base di una nota della Presidenza francese, che individua le **azioni da avviare entro la fine di giugno**, ripartite tra i quattro capitoli in cui si divide il documento, Il Consiglio si è occupato in particolare delle **missioni Ue** (che rientrano nel capitolo "Azione") e dell'**industria della difesa** (capitolo "Investimenti"). Sul primo tema i ministri hanno discusso le modalità per rendere le missioni più efficaci e adattabili, secondo gli obiettivi contenti nella Bussola. La questione si è intrecciata all'analisi della situazione, sempre più preoccupante, in **Mali,** dove, a causa della presenza russa ormai assai ingombrante, le due missioni Ue hanno sospeso le proprie attività e dovranno essere riviste. Per la missione civile **EUAM, presente in Ucraina** dal 2014, il cui personale era stato temporaneamente dislocato negli Stati membri di confine, per agevolare i movimenti di profughi e aiuti umanitari, si prevede invece il graduale rientro a Kiev, con il compito aggiuntivo di contribuire alle indagini sui possibili **crimini di guerra.** Per quanto riguarda il rafforzamento dell'industria della difesa, il Consiglio, anche in questo caso attuando un impegno contenuto nella Bussola strategica, ha approvato la creazione di un **Polo dell'innovazione**, all'interno dell'Agenzia europea per la difesa. I ministri hanno poi e discusso l'**Esame delle carenze critiche di investimenti dell'Ue in materia di difesa**, documento redatto dall'Agenzia europea della difesa e poi allegato all'importante Comunicazione in materia che la Commissione ha presentato il giorno successivo (18 maggio). Nel corso del Consiglio l'Alto Rappresentante Borrell ha anche annunciato una **nuova tranche di aiuti militari all'Ucraina**, per 500 milioni di euro, attraverso lo **Strumento europeo per la pace** (misura poi approvata formalmente qualche giorno dopo). Il sostegno complessiva alle Forze armate ucraine raggiungere così, dall'aggressione russa, la quota di **2 miliardi di euro**.*

Il rafforzamento delle missioni (anche civili) dell'Ue

Per quanto riguarda le missioni e operazione dell'Unione, la principale proposta contenuta nella Bussola strategica è - come noto - la previsione di istituire, entro il 2025 una **Capacità di intervento rapido,** articolata in moduli flessibili, fino a 5000 unità.

Il documento indica poi una serie di misure per rafforzare gli interventi Ue negli scenari di crisi, di cui si è appunto iniziato a discutere nel corso del Consiglio, tra cui:

- prevedere **mandati più solidi** (ad esempio con contingenti più numerosi e fornitura di armamenti), **e più flessibili** (da poter adattare rapidamente all'evoluzione della situazione sul terreno);

- avviare le missioni in modo **più rapido** (anche con lo strumento della "astensione costruttiva" o attivando l'art. 44 del Trattato, che consente di affidare lo svolgimento di una missione a un gruppo di Stati "volenterosi")

- garantire una **maggiore solidarietà finanziaria** (anche grazie allo Strumento europeo per la Pace);

- rafforzare le **strutture di comando e controllo**, nella prospettiva di istituire un vero e proprio "Quartier generale Ue", che possa gestire tutte le missioni e le operazioni;

- aumentare la **prontezza** e la **cooperazione,** migliorando la **mobilità militare** (cui partecipano anche Usa, Norvegia e Canada) e intensificando le **esercitazioni** periodiche, in particolare per la capacità di dispiegamento rapido.

Le missioni militari attualmente in corso sono **sette**, di cui tre sono "operazioni" (hanno cioè un mandato esecutivo, che prevede il possibile uso della forza). L'Ue è presente In **Bosnia Herzegovina** dal 2004, con l'operazione Althea, attiva dal 2004. In Africa sono attive quattro missioni, tutte con compiti di addestramento delle forze armate e consulenza ai vertici politico-militari: in **Somalia** (dal 2010), nella **Repubblica Centrafricana** (nella forma attuale dal 2016) in **Mali** (dal 2013, con una sfera d'azione progressivamente estesa a tutta l'area del Sahel) e in **Mozambico** (la più recente, avviata nel 2021). Completano il quadro le due operazioni marittime: EUNAVFOR **Atalanta**, per il contrasto alla pirateria nelle acque antistanti la Somalia (attiva dal 2008) e EUNAVFOR MED **Irini**, che, dal 2020, ha il compito principale di attuare l'embargo delle armi nei confronti della Libia**.** L'Ue ha poi attivato **11 missioni civili**, che talvolta operano nelle stesse aree delle missioni miliari (come in Somalia o nel Sahel) oppure in paesi diversi (dalla **Libia** al **Kosovo**, dai **Territori palestinesi** alla **Georgia**), per il sostegno allo stato di diritto, la riforma delle istituzioni giudiziarie e di sicurezza.

Una missione civile PSDC è presente, dal 2014, anche in **Ucraina**, per svolgere funzioni di assistenza per la riforme del settore della giustizia, della sicurezza civile e per il rafforzamento dello stato di diritto. Prima dell'invasione russa, EUAM Ucraina poteva disporre di uffici decentrati in diverse città del Paese (ormai tristemente famose) come Odessa, Kharkiv e Mariupol. Dopo lo scoppio della guerra, il personale della missione è stato temporaneamente dislocato in territorio Ue, ai confini con l'Ucraina. Con una decisione del 18 marzo, il Consiglio aveva infatti attribuito alla missione **nuovi compiti**: aiutare le autorità di frontiera ad agevolare il **flusso di rifugiati** verso Polonia, Romania, e Slovacchia; facilitare lo **scambio di informazioni** con le istituzioni Ue e con Frontex; agevolare il passaggio di **aiuti umanitari** verso Kiev. La missione ha **avviato il rientro in Ucraina**, con il compito supplementare di supportare le autorità giudiziarie locali nelle indagini sui **crimini di guerra compiuti** nel territorio. Anche la missione **EUBAM Moldova e Ucraina,** che pure formalmente non rientra nella PSDC (ma nell'ambito delle Politiche di Vicinato) ha dovuto modificare il suo mandato in conseguenza della guerra. Avviata nel 2005 per agevolare le procedure di frontiera tra i due Paesi, si è trasformata anch'essa in uno strumento di sostegno al passaggio dei profughi (in transito verso altri Paesi) e degli aiuti umanitari.

Altre missioni Ue in situazione particolarmente delicata (con tutte le differenze del caso) sono quelle nel Sahel (di cui si è ampiamente discusso nel Consiglio Ue), ma anche in Somalia. Dopo il **ritiro delle missioni internazionali** a guida francese (Takuba e Barkhané), anche le due missioni di addestramento in **Mali** (EUTM per le Forze armate e EUCAP per la polizia) sono state sospese. L'Ue resta infatti in attesa che Bamako fornisca le necessarie garanzie che il personale formato e gli equipaggiamenti forniti dall'Unione non finiscano sotto il controllo delle truppe filo-russe del gruppo Wagner, ormai partner del governo maliano. Per le stesse ragioni è stato anche **bloccata una misura di assistenza alle Forze armate locali**, nell'ambito dello Strumento europeo per la pace, anche perché il Paese è nel frattempo uscito dal coordinamento militare del ***G5 Sahel*** (con Mauritania, Burkina Faso, Niger e Ciad), che è ampiamente sostenuto dall'Ue. L'Alto Rappresentante ha annunciato una revisione strategica entro poche settimane.

Per la **missione navale Atalanta**, invece, i problemi sorgono dal mutamento dell'atteggiamento della Somalia. A fronte del mancato consenso del Paese, infatti **il Consiglio di sicurezza dell'Onu non ha prorogato il mandato** che attribuiva ad Atalanta il compito di svolgere le sue attività (contrasto alla pirateria, attuazione dell'embargo delle armi e scorta della navi umanitarie del *World Food Programme*), anche nelle acque territoriali somale. Anche in questo caso una revisione del mandato è imminente.

LO STRUMENTO EUROPEO PER LA PACE

L'esistenza dello Strumento europeo per la pace (fondo fuori dal bilancio Ue, con circa 5,7 miliardi di euro per il periodo 2021-2027), **istituito nel marzo del 2021**, ha consentito all'Unione europea di adottare **misure di assistenza a favore delle forze armate ucraine**, immediatamente dopo l'avvio dell'aggressione russa.

Le **prime misure sono state adottate il 28 febbraio**, per un totale di 500 milioni di euro, di cui 50 milioni per "attrezzature e forniture non concepite per l'uso letale della forza" (essenzialmente dispositivi di protezione individuale, kit di pronto soccorso e carburante). Con due successive decisioni (del **23 marzo** e del **13 aprile**), l'importo complessivo è stato portato alla somma di 1,5 miliardi di euro (di cui 150 milioni per attrezzature non letali). Con le misure approvate il **20 maggio** l'ammontare complessivo sale a **2 miliardi.** Questa volta, però, la quota destinata alla forniture "non letali" è una componente molto più ridotta che nelle misure precedenti (10 milioni invece di 50). Complessivamente, dunque, la destinazione ad armamenti assomma a 1.840 milioni di euro, mentre 160 milioni sono per attrezzature non letali.

Il tipo e la quantità dei materiali da trasferire sono definiti tenendo inconsiderazione le richieste delle forze armate ucraine e le priorità raccomandate dallo Stato maggiore UE. L'attuazione delle misure è affidata ai ministeri della difesa (o articolazioni equivalenti) degli Stati membri. Nella sostanza, con tutte le difficoltà del caso, evidenziate anche dalla stampa[1], **l'Unione rimborsa la cessione di armi e altri materiali effettuata (a titolo gratuito per il Paese beneficiario) dai singoli Paesi**. La misura di assistenza ha anche un breve **effetto retroattivo**: possono essere rimborsate (con alcuni limiti) anche le cessioni effettuate prima dell'adozione della decisione Ue del 28 febbraio (ma successivamente al 1 gennaio 2022). Le misure approvate finora hanno la **durata di 60 mesi**.

L'attivazione dello Strumento è decisa, **all'unanimità**, dal Consiglio dell'Unione. Per quanto riguarda le misure di assistenza, nei casi in cui si preveda la fornitura di "armi letali", per agevolare il consenso è prevista una forma di **"astensione costruttiva",** che consente agli Stati di non partecipare a queste spese, senza però opporsi all'adozione della misura, compensando con un contributo supplementare per le altre misure di assistenza (così hanno fatto **Austria, Irlanda e Malta** per le misure di sostegno della Forze armate ucraine).

---

23 maggio 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.

[1] Vedi *Armi a Kiev e rimborsi europei fanno litigare gli Stati dell'Unione*, sul corriere della Sera del 21 maggio scorso.