

## Osservazioni sulla missione EUMAM Ucraina

Ivan Ingravallo

*Professore ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Bari Aldo Moro*

L'intervento militare unilaterale russo contro l'Ucraina, iniziato il 24 febbraio 2022 con la denominazione "operazione militare speciale", ha portato l'Unione europea ad approvare significative misure a sostegno dello Stato aggredito, inclusa l'accoglienza dei rifugiati, la fornitura di aiuti umanitari, il sostegno alle indagini ai fini del perseguimento dei crimini di guerra e la ricostruzione di un'Ucraina democratica. Soprattutto nella prima fase, caratterizzata da una marcata emergenza, l'Unione ha adottato numerosi atti<sup>1</sup> e, a distanza di quasi due anni dall'inizio dell'intervento armato, ci troviamo dinanzi a una situazione in evoluzione, il che rende arduo per l'osservatore, incluso il giurista, valutare gli eventi.

Di seguito, l'attenzione sarà dedicata all'EUMAM Ucraina, missione di assistenza e formazione delle forze armate ucraine, ulteriore manifestazione di quello che può essere definito il sistema di sicurezza collettiva dell'Unione europea<sup>2</sup>. Essa si colloca nell'azione esterna dell'Unione in ambito PESC (politica estera e di sicurezza comune), per essere più precisi nella PSDC (politica di sicurezza e difesa comune). Come noto, l'eliminazione della struttura a pilastri dell'Unione europea, avvenuta con il Trattato di Lisbona, non ha modificato l'approccio marcatamente intergovernativo di queste politiche. La PSDC, ancor più della stessa PESC, prevede l'adozione di atti che hanno caratteri differenti rispetto agli ordinari atti di diritto derivato dell'Unione e che sono approvati, di regola all'unanimità, dalle istituzioni composte da Stati, in particolare dai loro governi (quindi Consiglio europeo e Consiglio), mentre un ruolo marginale hanno quelle sovranazionali (Parlamento, Commissione, Corte di giustizia)<sup>3</sup>.

L'EUMAM Ucraina è finanziata attraverso lo strumento europeo per la pace, istituito con decisione (PESC) 2021/509 e rafforzato dopo l'intervento militare russo del febbraio 2022; attualmente il suo ammontare supera i 12 miliardi di euro<sup>4</sup>. Secondo l'art.

---

<sup>1</sup> Per una prima analisi complessiva v. C. Cellerino, *La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra "autonomia strategica" e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?*, in *I Post di AISDUE*, 18 maggio 2022; P. De Luca, *La risposta dell'Europa alla guerra in Ucraina*, in *Comparazione e diritto civile*, 2023, p. 223 ss.

<sup>2</sup> In tema sia consentito il rinvio a I. Ingravallo, *Cooperazione e autonomia nel rapporto tra Nazioni Unite e Unione europea per il mantenimento della pace*, in AA.VV., *L'azione dell'ONU per il mantenimento della pace, 75 anni dopo: risultati e prospettive*, Napoli, 2021, p. 189 ss.; nonché L. Grossio, *Le missioni e le operazioni militari dell'Unione europea*, in M. Vellano, A. Miglio (a cura di), *Sicurezza e difesa comune dell'Unione europea*, Milano, 2023, p. 143 ss.

<sup>3</sup> V., nella dottrina italiana, i recenti contributi di L. Paladini, *La politica di sicurezza e di difesa comune*, in M.E. Bartoloni, S. Poli (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2021, p. 289 ss.; M. Vellano, *I profili istituzionali della politica di sicurezza e di difesa comune*, in M. Vellano, A. Miglio (a cura di), *Sicurezza e difesa comune*, cit., p. 33 ss., spec. p. 36 ss.

<sup>4</sup> Decisione (PESC) 2021/509 del Consiglio, del 22 marzo 2021, che istituisce uno strumento europeo per la pace, e abroga la decisione (PESC) 2015/528. Sulla prassi precedente v. A. Aresu, *Dall'Africa all'Ucraina: lo Strumento europeo per la pace*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2021, p. 593 ss. La decisione (PESC) 2021/509 è stata in seguito modificata dalle decisioni

1, par. 1, della decisione (PESC) istitutiva esso è «volto al finanziamento, da parte degli Stati membri, delle azioni dell'Unione nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune (PESC) per preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente all'articolo 21, paragrafo 2, lettera c), del Trattato sull'Unione europea, nei casi in cui, a norma dell'articolo 41, paragrafo 2, TUE<sup>5</sup>, le spese operative derivanti da tali azioni non siano a carico del bilancio dell'Unione».

Lo strumento finanzia sia i costi comuni delle operazioni condotte direttamente dall'Unione europea (istituite in base agli articoli 42, par. 4, e 43, par. 2, TUE)<sup>6</sup>, sia le misure di assistenza consistenti in azioni dell'UE ai sensi dell'art. 28 TUE<sup>7</sup>, quando il Consiglio decide che sono a carico degli Stati membri. Queste misure di assistenza includono tanto le operazioni di sostegno alla pace condotte da organizzazioni internazionali o regionali o Stati terzi, quanto le azioni volte a rafforzare le capacità di Stati terzi (o di organizzazioni internazionali e regionali) nel settore militare e della difesa.

Per quanto riguarda l'Ucraina, il Consiglio ha attivato lo strumento europeo per la pace con due decisioni (PESC), a più riprese rinnovate e potenziate: la 2022/338<sup>8</sup> e la

---

(PESC) 2023/577, 2023/994 e 2023/1034, approvate dal Consiglio rispettivamente il 13 marzo, 22 maggio e 26 giugno 2023. In tema v. S. Fortunato, *Il nuovo 'strumento europeo per la pace'*, in *Periodico di diritto e procedura penale militare*, 2021, n. 2, p. 63 ss.; A. Mignolli, *European Peace Facility e fornitura di armi all'Ucraina: l'Unione europea tra pace e guerra*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2022, p. 258 ss., p. 270 ss.; G. Maletta, L. Héau, *Funding Arms Transfers through the European Peace Facility. Preventing Risks of Diversion and Misuse*, SIPRI, giugno 2022, nonché le osservazioni critiche di E. Cantraine, *The European Peace Facility – Another Accountability Gap?*, in *EU Law Analysis*, 22 febbraio 2023.

<sup>5</sup> A termini di questa disposizione: «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 [...]».

<sup>6</sup> Secondo i quali, rispettivamente: «Le decisioni relative alla politica di sicurezza e di difesa comune, comprese quelle inerenti all'avvio di una missione di cui al presente articolo, sono adottate dal Consiglio che delibera 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»; «Il Consiglio adotta decisioni relative alle missioni di cui al paragrafo 1 stabilendone l'obiettivo, la portata e le modalità generali di realizzazione. L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, sotto l'autorità del Consiglio e in stretto e costante contatto con il comitato politico e di sicurezza, provvede a coordinare gli aspetti civili e militari di tali missioni».

<sup>7</sup> Art. 28 TUE: «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».

<sup>8</sup> 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. La stessa è stata in seguito modificata dalle decisioni (PESC) 2022/471, 2022/636, 2022/809, 2022/1285, 2022/1971, 2023/230 e 2023/810, approvate dal Consiglio rispettivamente il 23 marzo, 13 aprile, 23 maggio, 21 luglio e 17 ottobre 2022 e il 2 febbraio e il 13 aprile 2023. In tema 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*, in *BlogDUE*, 7 marzo 2022; M.E. Bartoloni, *First-ever EU Funding of Lethal Weapons: 'Another Taboo Has (Lawfully) Fallen'*, in *European Papers*, 2022, p. 379 ss., che manifesta alcune perplessità sulla perfetta coerenza tra questa decisione (PESC) e quella istitutiva dello strumento europeo per la pace, dovuta alla situazione di emergenza in cui il Consiglio ha agito; così anche A. Mignolli, *European Peace Facility e fornitura di armi*

2022/339<sup>9</sup>, al fine 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 civile dall'aggressione militare in corso»<sup>10</sup>. Entrambe sono state approvate su richiesta delle autorità ucraine e costituiscono uno strumento legittimo di sostegno allo Stato vittima di una aggressione armata unilaterale<sup>11</sup>; nel diritto UE la loro base giuridica è data dai già menzionati art. 28, par. 1, e 41, par. 2, TUE. A queste due decisioni (PESC) se ne è in seguito aggiunta una terza, la 2023/927<sup>12</sup>, anch'essa approvata su richiesta delle autorità ucraine, con la quale il Consiglio ha istituito una ulteriore misura di assistenza, attraverso il finanziamento della «fornitura alle forze armate ucraine di munizioni di artiglieria di calibro 155 mm e, se richiesti, di missili»<sup>13</sup>.

Come anticipato, lo strumento europeo per la pace finanzia anche la missione di assistenza militare dell'Unione europea a sostegno dell'Ucraina (EUMAM Ucraina), istituita con la decisione (PESC) 2022/1968 del 17 ottobre 2022<sup>14</sup>. L'obiettivo strategico di questa missione, anch'essa sollecitata dalle autorità ucraine, è «contribuire al rafforzamento della capacità militare delle forze armate ucraine di rigenerarsi e condurre efficacemente operazioni, per consentire all'Ucraina di difendere la propria integrità territoriale entro i suoi confini riconosciuti a livello internazionale, esercitare efficacemente la sua sovranità e proteggere i civili in Ucraina». Si tratta, in sostanza, di una missione di formazione (addestramento) del personale delle forze armate ucraine (si stima che coinvolgerà circa 15000 effettivi), al fine di accrescere la loro capacità di contrastare efficacemente l'aggressione armata russa.

L'EUMAM Ucraina, peraltro, almeno finché il Consiglio non dovesse decidere diversamente, non ha luogo in territorio ucraino, ma su quello degli Stati UE (cui possono affiancarsi Stati terzi)<sup>15</sup>. Il Consiglio, quindi, ha istituito una operazione al fine di addestrare, sul territorio di Stati UE, il personale delle forze armate dello Stato aggredito,

---

*all'Ucraina*, cit., p. 259 ss., che analizza la legittimità della decisione (PESC) 2022/338 anche nella prospettiva del diritto internazionale.

<sup>9</sup> 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. La stessa è stata in seguito modificata dalle decisioni (PESC) 2022/472, 2022/637, 2022/810, 2022/1284, 2022/1972 e 2023/229, approvate dal Consiglio rispettivamente il 23 marzo, 13 aprile, 23 maggio, 21 luglio e 17 ottobre 2022 e il 2 febbraio 2023.

<sup>10</sup> V. l'art. 1, par. 2, di entrambe le decisioni (PESC). In tema v. K. Mustasilta, T. Karjalainen, *From Conflict Prevention to Security Actor. European Peace Facility, Ukraine, and the Evolution of EU's Role*, in *UNU-WIDER Blog*, marzo 2022.

<sup>11</sup> E. Cannizzaro, A. Rasi, *Europe at War*, in *European Papers*, 2021, p. 1523 ss.

<sup>12</sup> Decisione (PESC) 2023/927 del Consiglio, del 5 maggio 2023, relativa a una misura di assistenza nell'ambito dello strumento europeo per la pace al fine di sostenere le forze armate ucraine mediante la fornitura di munizioni.

<sup>13</sup> *Ivi*, art. 1, par. 3.

<sup>14</sup> La base giuridica è costituita dai già richiamati articoli 42, par. 4, e 43, par. 2, TUE. Si segnala che l'Ungheria ha utilizzato l'astensione costruttiva in occasione dell'adozione di questa decisione (PESC). In tema v. R. Sapienza, *Primi bilanci dell'uso dello Strumento europeo per la pace. Considerazioni sulla Missione di assistenza militare dell'Unione europea in Ucraina*, in O. Porchia, M. Vellano (a cura di), *Il diritto internazionale per la pace e nella guerra. Sviluppi recenti e prospettive future*. Liber amicorum in onore di Edoardo Greppi, Napoli, 2023, p. 129 ss.

<sup>15</sup> L'art. 8 della decisione (PESC) 2022/1968 prevede tale possibilità, di cui si è avvalsa la Norvegia; cfr. la decisione (PESC) 2023/495 del Comitato politico e di sicurezza, del 28 febbraio 2023.

non intervenendo così direttamente con propri effettivi nelle operazioni militari che coinvolgono Ucraina e Russia. Si tratta di una misura legittima, sia per il diritto UE<sup>16</sup>, sia per il diritto internazionale e lo rimarrebbe anche qualora il Consiglio decidesse di dispiegare la missione sul territorio ucraino, fermo restando che ciò potrebbe comportare il coinvolgimento diretto di forze armate di Stati membri nel conflitto con la Russia.

Come anticipato, l'EUMAM Ucraina è finanziata attraverso lo strumento europeo per la pace, con un ammontare, a copertura dei “costi comuni” per un periodo di due anni pari a poco meno di 107 milioni di euro, cui vanno aggiunte le somme previste da due ulteriori decisioni (PESC), che ripropongono la già esaminata distinzione in merito alla tipologia di aiuto offerto: a) la 2022/2245 riguarda il sostegno alle forze armate ucraine formate dalla EUMAM Ucraina mediante attrezzature e piattaforme militari concepite per l'uso letale della forza<sup>17</sup>; b) la 2023/231 è relativa al sostegno delle forze armate ucraine formate dalla EUMAM Ucraina per quanto concerne le attrezzature e forniture non concepite per l'uso letale della forza<sup>18</sup>.

Per quanto concerne il rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, l'art. 1, par. 4, della decisione (PESC) 2022/1968 dispone: «Il diritto internazionale umanitario, i diritti umani, la protezione dei civili, anche contro la violenza di genere, nonché le agende su donne, pace e sicurezza, in materia di giovani, pace e sicurezza e sul tema dei bambini coinvolti nei conflitti armati sono pienamente integrati nella pianificazione operativa, nella formazione e nell'elaborazione di relazioni dell'EUMAM Ucraina».

Per quanto riguarda le decisioni (PESC) 2022/2245 e 2023/231, in coerenza con quanto già stabiliscono quelle relative allo strumento europeo per la pace, entrambe incaricano l'Alto rappresentante di concludere con il beneficiario “gli accordi necessari”, ma vi è una differenza nel contenuto di questi accordi. La prima decisione (PESC) – relativa alle formazioni all'uso letale della forza – fa riferimento alla necessità di «garantire il rispetto del diritto internazionale, in particolare del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario [...] quale condizione per la concessione del sostegno nell'ambito della misura di assistenza» (art. 3, par. 1), aggiungendo che i futuri accordi «includono disposizioni che obbligano il beneficiario a garantire [...] la conformità delle unità delle forze armate ucraine sostenute nell'ambito della misura di assistenza con il pertinente diritto internazionale, in particolare il diritto internazionale dei diritti umani e il diritto internazionale umanitario» (art. 3, par. 2, lett. a). La decisione (PESC) 2023/231, invece, che riguarda profili di uso non letale della forza, contiene un più generico richiamo all'inserimento, negli accordi con il beneficiario, di un riferimento alla «conformità delle unità delle UAF [forze armate ucraine] sostenute

---

<sup>16</sup> A tale riguardo A. Melzer, *EU Military Mission is Coming Home: On the New European Union Military Assistance Mission in Support of Ukraine*, in *VerfBlog*, 19 ottobre 2022, esprime perplessità sulla conformità all'art. 42, par. 1, TUE, secondo il quale l'Unione può svolgere missioni “al suo esterno”. Peraltro, la circostanza che l'EUMAM Ucraina sia una missione di addestramento rende questa obiezione poco significativa.

<sup>17</sup> Decisione (PESC) del Consiglio, del 14 novembre 2022. L'art. 2 prevede un “importo di riferimento finanziario iniziale” di 16 milioni di euro.

<sup>18</sup> Decisione (PESC) del Consiglio, del 2 febbraio 2023. L'art. 2 stabilisce un “importo di riferimento finanziario” pari a 45 milioni di euro.

nell'ambito della misura di assistenza con il pertinente diritto internazionale, in particolare il diritto internazionale dei diritti umani e il diritto internazionale umanitario» (art. 3, par. 2, lett. a).

Peraltro, entrambe le decisioni (PESC) contenenti misure di attuazione connesse al funzionamento dell'EUMAM Ucraina affidano all'Alto rappresentante il compito di garantire la sorveglianza sul rispetto, da parte del beneficiario, degli obblighi contenuti negli accordi, contribuendo a prevenire eventuali violazioni, incluse quelle del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, da parte di unità delle forze armate ucraine coinvolte nella misura di assistenza<sup>19</sup>.

*Ottobre 2023*

---

<sup>19</sup> V. l'art. 5, par. 1, delle decisioni (PESC) 2022/2245 e 2023/231.