

# Il perseguimento della pace da parte dell'Unione europea: lo strumento europeo per la pace

di Francesco Spera

**Abstract:** *The European Union's pursuit of peace: the European Peace Facility* - L'articolo valuta in che modo lo Strumento Europeo per la Pace e le nuove politiche europee di difesa stiano cambiando il concetto di perseguimento della pace. Inoltre, il contributo mette in evidenza la sua stretta connessione con le altre politiche che compongono l'azione esterna dell'Unione, tra le quali, in particolare la Politica di cooperazione allo sviluppo. Lo Strumento racchiude e riassume il concetto di perseguimento della pace nelle relazioni esterne dell'Unione europea attraverso il nesso tra pace e sicurezza: l'elemento fondamentale che emerge da questa analisi è la logica dell'approccio integrato.

**Keywords:** Unione Europea; Pace; Sicurezza; PSDC; Strategia Globale; Bussola Strategica

## 1. Introduzione

Il “perseguimento della pace” costituisce uno degli obiettivi dell'Unione europea nelle relazioni con il resto del mondo.<sup>1</sup> A tal fine, uno degli strumenti principali per il raggiungimento di questo obiettivo è lo Strumento Europeo per la Pace (EPF).<sup>2</sup> L'elemento di novità dello Strumento è sicuramente quello di portare l'Unione europea in un campo mai esplorato fino a questo momento, quello dell'assistenza militare a Stati terzi, contribuendo a dotare l'Unione di due elementi molto innovativi nel campo della sicurezza e della difesa: grande flessibilità e ampio margine di manovra.<sup>3</sup>

Nonostante la sua portata e la sua importanza nel panorama degli strumenti di politica estera a disposizione dell'Unione, la maggior parte della ricerca scientifica si è finora concentrata sugli aspetti giuridici e sugli impatti tecnico-finanziari dello Strumento. Sembra, invece, che non siano ancora stati approfonditi gli aspetti che potrebbero rivelarsi essenziali per comprendere l'evoluzione della politica esterna europea e il nuovo approccio

---

<sup>1</sup> Art. 3, Art. 21, Art. 42 Trattato sull'Unione europea, 26.10.2012, GUUE C 326/13.

<sup>2</sup> Dec. (PESC) 2021/509 del Cons. del 22.03.2021 che istituisce uno Strumento Europeo per la Pace (EPF) e abroga la dec. (PESC) 2015/528.

<sup>3</sup> S. Fortunato, *Il nuovo “strumento europeo per la pace”*, in *Rassegna della Giustizia Militare*, N. 2, 2021, 69.

europeo al perseguimento della pace.<sup>4</sup> Per questo motivo, il contributo mira a costruire un nuovo concetto di “perseguimento della pace” da parte dell’Unione che è fortemente legato a quello di “sicurezza” e che trova nel menzionato Strumento la sintesi di un percorso istituzionale inaugurato nel 2016 con la Strategia Globale e rafforzato nel 2022 con l’adozione della Bussola Strategica e di strumenti di *soft-law* conclusi tra l’Unione e la NATO. L’obiettivo dell’articolo è contribuire al dibattito istituzionale e dottrinale che vede l’Unione protagonista di una politica esterna più aggressiva nel perseguimento della pace nell’ottica della sicurezza e con lo stesso strumento strettamente connesso con le altre politiche esterne europee che perseguono lo stesso obiettivo della pace, ossia la Politica di cooperazione allo sviluppo.<sup>5</sup> Il fine è quello di comprendere in che modo la nuova politica esterna e di difesa europea, e gli strumenti giuridici adottati, declinano il concetto di perseguimento della pace così come inteso inizialmente nei Trattati istitutivi dell’Unione.

In questo contributo si sostiene che l’EPF, da una parte, racchiude e sintetizza coerentemente il nesso tra pace e sicurezza che costituisce il *leitmotiv* delle nuove politiche PESC/PSDC e della politica di cooperazione allo sviluppo.<sup>6</sup> Dall’altra, l’articolo analizza il concetto di pace così come declinato dallo Strumento europeo per la Pace e i suoi elementi di novità, in particolare la formazione e la nascita di un nuovo concetto di perseguimento

---

<sup>4</sup> *Come fare dell’UE un attore globale?*, 04.02.2021 Josep Borrell, Alto rappresentante dell’Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza / Vicepresidente della Commissione, Blog; sul tema G. Bonvicini (a cura di), *L’Unione Europea attore di sicurezza regionale e globale*, Quaderni del Centro Altiero Spinelli, 2010.

<sup>5</sup> Cfr gli ultimi lavori sul tema: M. Vellano, A. Miglio (a cura di), *Sicurezza e difesa comune dell’unione europea*, Torino, 2023; A. Molnár, D. Fiott, F. Asderaki and S. Paile-Calvo (eds.), *Challenges of the Common Security and Defence Policy*, Esdc 2nd Summer University Book, in *European Security and Defence College*, 2022; 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*, 2022; A. Houdé, R.A. Wessel, *A Common Security and Defence Policy: Limits to Differentiated Integration in PESCO?* in *European Papers*, Vol. 7, 2022, No 3, 1325-1356; F. Salmoni, *La difesa comune europea come pilastro della NATO. Un esercito senza Stato per un’Europa senza sovranità*, in *Costituzionalismo.it*, Fascicolo 2, 2022; F. Gaspari, *Profili costituzionali della Difesa comune europea*, in *Costituzionalismo.it*, Fascicolo 2, 2023.

<sup>6</sup> S. Saluzzo, *I Rapporti tra la Politica di Sicurezza e Difesa Comune e le altre Politiche Esterne dell’Unione europea*, cit. 126. Per approfondire l’importanza del nesso tra politica di sviluppo e politiche di sicurezza e difesa si leggano: Consiglio dell’Unione europea, *Strategia europea in materia di sicurezza: Un’Europa sicura in un mondo migliore*, 2003; Strategia europea in materia di sicurezza, PESD, P6\_TA(2008)0255, Risoluzione del Parlamento europeo del 5 giugno 2008 sull’attuazione della strategia europea in materia di sicurezza e la PESD (2008/2003(INI)); e per ultimo, Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione europea, (2017/C 210/01), *Nuovo Consenso Europeo In Materia Di Sviluppo*, «Il nostro mondo, la nostra dignità, il nostro futuro». Sulla letteratura che ha ampiamente analizzato il nesso, si vedano I.J. Schievels, *Examining and Critiquing the Security–Development Nexus*, in *E-International Relations*, 5.07.2019; M. Nilsson, *Security-Development Nexus in Peacebuilding*, in *The Palgrave Encyclopedia of Peace and Conflict Studies*, 2020, 1-9; S. Keukeleire, K. Raube, *The security–development nexus and securitization in the EU’s policies towards developing countries*, in *Cambridge Review of International Affairs*, 26:3, 2013, 556-572.

della pace secondo l'Unione europea. Tale evoluzione ha risentito significativamente dei nuovi sviluppi di politica estera negli ultimi anni, soprattutto l'invasione del 24 febbraio 2022 dell'Ucraina da parte della Russia. Quest'ultimo evento ha infatti impresso un ulteriore slancio agli obiettivi della Strategia Globale, portando all'adozione della Bussola Strategica.<sup>7</sup>

Di conseguenza, si cercherà di rispondere alla seguente domanda: in che modo lo Strumento Europeo per la Pace, all'interno delle nuove politiche europee di difesa, declina il concetto di perseguimento della pace così come inteso dall'Unione europea? E in che modo, lo Strumento è connesso alle altre politiche esterne europee, in particolare alla Politica di cooperazione allo Sviluppo?

Al fine di rispondere a queste domande, il contributo si articola nel modo seguente: nella prima parte, si analizza sinteticamente lo Strumento europeo per la Pace e si cerca di definire il concetto di pace così come inteso dall'Unione europea; nella seconda parte, invece, si propone una lettura differente dello Strumento attraverso l'elemento di novità, ossia il nesso fra pace e sicurezza che è alla base dell'EPF a partire dalla politica di cooperazione allo sviluppo fino alla nuova Strategia Globale in materia di PESC/PSDC e all'ultimo aggiornamento della politica estera europea, ossia la Bussola Strategica del 2022.<sup>8</sup> Nelle conclusioni, si presentano i risultati della ricerca e alcuni spunti per eventuali ulteriori analisi.

## 2. Lo Strumento europeo per la Pace

Lo Strumento europeo per la Pace è un meccanismo di finanziamento istituito al di fuori del bilancio dell'Unione, poiché è finanziato dagli Stati membri che partecipano alle decisioni e contribuiscono alle operazioni, ai sensi dell'art. 41, para. 2, TUE.<sup>9</sup> Quest'ultimo articolo costituisce la base legale per la natura "extra bilancio" dell'EPF dal momento che esclude l'imputabilità al bilancio dell'Unione delle "spese derivanti da operazioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa".<sup>10</sup>

La maggior parte della dottrina è concorde sul fatto che lo Strumento, per la sua capacità e il suo utilizzo, costituisce un'importante novità nel perseguimento della Politica esterna e di sicurezza comune (PESC) e la Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) così come delineata a partire dalla Strategia Globale del 2016.<sup>11</sup> E' indubbio che, al momento, esso rappresenta lo Strumento principale dell'Unione per finanziare azioni volte

---

<sup>7</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa – Per un'Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionali*, Bruxelles, 21 marzo 2022, 7371/22.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Art. 1, Art. 5 della Dec. (PESC) 2021/509, *cit.*

<sup>10</sup> L. Grossio, *Il rifinanziamento dello Strumento europeo per la pace: una ritrovata ambizione dell'Unione?*, in *Centro Studi sul Federalismo*, Commento, n. 263, 23.05.2023.

<sup>11</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Una strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea*, Bruxelles, 28.06.2016.

a preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente all'art. 21, para. 2, let. c) del TUE.<sup>12</sup>

L'approccio integrato alla pace, il rafforzamento della sicurezza interna e il sostegno alle organizzazioni regionali contemplate dalla Strategia Globale sono tra gli obiettivi principali finanziati dallo strumento e rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 1 dell'EPF.<sup>13</sup> Da una parte, l'Unione mette in atto con azioni concrete e con una copertura finanziaria la volontà espressa nel 2016 di esercitare anche un "potere di coercizione",<sup>14</sup> dall'altra, mira a rafforzare le capacità nel settore militare e della difesa e la resilienza di Stati terzi, organizzazioni regionali e internazionali.<sup>15</sup>

Per realizzare questi obiettivi, si sono introdotti due elementi di novità rispetto al precedente fondo: l'espansione del novero finanziabile dei costi comuni e un mandato più ampio rispetto al sistema precedente.<sup>16</sup> Vi sono inoltre due linee di finanziamento: una è volta alla copertura dei costi comuni delle missioni e operazioni militari della PSDC, e la seconda è finalizzata all'adozione di misure di sostegno a favore di Paesi terzi o di altre organizzazioni regionali. Quest'ultimo fondo, in linea con la Strategia Globale, rafforza la capacità militare e di difesa dei Paesi terzi e di organizzazioni internazionali, nonché al sostegno di operazioni di sostegno alla pace condotte dai medesimi.<sup>17</sup> Tuttavia, queste sono le novità che hanno sollevato più critiche da parte dei governi dei Paesi membri neutrali poiché le Costituzioni prevedono dei limiti importanti all'assistenza militare che può essere offerta a Stati terzi in termini di armi e munizioni (ad es. è questo il caso di Irlanda, Austria, Malta e Svezia).<sup>18</sup> In più, molta letteratura ha

---

<sup>12</sup> Art. 21, para. 3. Cft. S. Saluzzo, *I Rapporti tra la Politica di Sicurezza e Difesa Comune e le altre Politiche Esterne dell'Unione europea*, in *Sicurezza e difesa comune dell'Unione europea*, cit., 122-130. Vedi anche altri autori citati da Saluzzo sul principio di coerenza: V.C. Hillion, *Conferral, Cooperation and Balance in the Institutional Framework of the EU External Action*, in M. Cremona (ed.), *Structural Principles in EU External Relations Law*, Oxford, 2018; L. den Hertog, S. Stroß, *Coherence in EU External Relations: Concepts and Legal Rooting of an Ambiguous Term*, 18, in *European Foreign Affairs Review*, 2023, Issue 3, 373-388.

<sup>13</sup> *Ibid.*, Art. 1: "Lo strumento mira a rafforzare la capacità dei paesi partner di prevenire le crisi e rispondere ad esse e contribuire alla loro resilienza, al fine di permettere loro di proteggere meglio le loro popolazioni, nonché a sostenere le organizzazioni regionali e internazionali. Lo strumento dovrebbe essere utilizzato nell'ambito dell'approccio integrato dell'Unione, sfruttando al meglio le sinergie con altre azioni e misure di sostegno dell'Unione e dei suoi Stati membri, in particolare i progetti e le missioni civili in ambito PSDC a titolo del regolamento che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale".

<sup>14</sup> Strategia Globale, cit. 3.

<sup>15</sup> EPF, cit. Art. 1, in combinato disposto con Art. 56 della Decisione che istituisce lo Strumento europeo per la Pace.

<sup>16</sup> S. Fortunato, *Il nuovo "strumento europeo per la pace"*, cit., 68. Rappresentano fino al 35-45% del budget della missione contro il 5-10% del meccanismo ATHENA.

<sup>17</sup> Vedi *supra* (dove?) (riferimento a paesi terzi).

<sup>18</sup> S. Fortunato, *Il nuovo "strumento europeo per la pace"*, cit., 68.

messo in evidenza le implicazioni finanziarie che uno Strumento *off-budget* potrebbe avere per il budget europeo.<sup>19</sup>

Lo Strumento, dunque, finanzia tutte quelle azioni negli Stati terzi che rafforzano il settore della sicurezza, della gestione delle crisi e del consolidamento dell'apparato di sicurezza statale, mirando a ripristinare le istituzioni di sicurezza responsabili ed efficaci rivolte a tutelare la popolazione. Questi contributi hanno come destinatari soprattutto quei paesi che fanno parte della Politica europea di vicinato (PEV).<sup>20</sup>

La maggior parte della letteratura scientifica mette in evidenza le difficoltà legali e tecniche del funzionamento del nuovo Strumento che finanzia armi letali a Stati terzi.<sup>21</sup> Inoltre, lo Strumento ha una struttura a carattere prettamente intergovernativo, in cui le istituzioni democratiche quali il Parlamento europeo sono spesso escluse come anche il controllo di legittimità della Corte di Giustizia; ciò ha contribuito a rafforzare il carattere di specialità che riveste la politica estera e di sicurezza dell'Unione.<sup>22</sup> Le maggiori criticità sono legate a dubbi sul meccanismo di valutazione adottato dall'Unione, il cd. *Integrated Methodological Framework (IMF) for assistance measures*, per essere in grado di giudicare i contesti operativi e i mezzi da utilizzare, garantendo le necessarie misure di salvaguardia e i sistemi di monitoraggio adeguati che consentano di evitare che quegli stessi interventi di assistenza militare siano utilizzati nel senso di rafforzare piuttosto che risolvere pericolose dinamiche conflittuali a carattere locale.<sup>23</sup> E' stata riscontrata una mancanza di trasparenza e di controllo da parte di istituzioni democratiche per il suddetto meccanismo.<sup>24</sup>

Infine, parte della dottrina mette in evidenza quanto lo Strumento possa allontanarsi ulteriormente dalla tradizionale attenzione dell'UE per gli strumenti di soft power non militari, e inaugurare una nuova stagione

---

<sup>19</sup> Manca iniziale del nome Grossio, *Il rifinanziamento dello Strumento europeo per la pace: una ritrovata ambizione dell'Unione? cit.*; S. Fortunato, *Il nuovo "strumento europeo per la pace"*, cit., 68; F. Fabbrini, *Funding the War in Ukraine: The European Peace Facility, the Macro-Financial Assistance Instrument, and the Slow Rise of an EU Fiscal Capacity*, Vol 11, No 4 (2023): Comparative Fiscal Federalism and the Post-Covid EU: Between Debt Rules and Borrowing Power.

<sup>20</sup> La politica europea di vicinato (PEV) si applica ad Algeria, Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Egitto, Georgia, Israele, Giordania, Libano, Libia, Moldova, Marocco, Palestina, Siria, Tunisia e Ucraina. EPF, cit., In linea con la strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea, lo strumento dovrebbe contribuire alla stabilità e alla pace e al rafforzamento della resilienza dei paesi partner. Le azioni finanziate a titolo dello strumento dovrebbero rispondere alle esigenze in termini di sviluppo delle capacità dei partner dell'Unione, in particolare nel suo vicinato, para. 8.

<sup>21</sup> G. Maletta, L. Héau, *Funding Arms Transfers Through The European Peace Facility Preventing Risks of Diversion and Misuse*, Sipri, 2022, 22

<sup>22</sup> S. Fortunato, *Il nuovo "strumento europeo per la pace"*, cit., 68.

<sup>23</sup> S. Fortunato, *Il nuovo "strumento europeo per la pace"*, cit., 69; F. Santopinto, *EU military assistance under the new European Peace Facility*, Konrad Adenauer Stiftung, 2021, 18.

<sup>24</sup> M. Hoijtink, H.L. Muehlenhoff, *The European Peace Facility and the Legitimation of European Arms Exports*, in *E-International Relations* June 2021; See also G. Maletta, L. Héau, *Funding Arms Transfers Through The European Peace Facility Preventing Risks of Diversion and Misuse*, cit., 22; E.G. Berman, *The Management of Lethal Materiel in Conflict Settings: existing challenges and opportunities for the European Peace Facility*, September 2021, in *International Peace Information Service vzw*, 2021, 35.

nell' approccio alle crisi integrate che sia più in linea con quelle di uno stato che proietti la propria influenza all'estero con qualsiasi tipo di mezzo, anche militare.<sup>25</sup> Contrariamente, altri autori sostengono che lo Strumento per la Pace non sia un elemento essenziale per rafforzare il concetto di pace inserito in quello della sicurezza nell'Unione europea.<sup>26</sup>

### 3. Il nesso tra sicurezza e pace quale nuovo concetto nella PSDC

Come si è avuto modo di accennare nell'introduzione, in base al principio di coerenza, gli obiettivi e i principi comuni dell'azione esterna dell'UE rappresentano la base anche per l'attuazione di una delle principali politiche dell'Unione in materia di perseguimento della pace, ossia la Politica di cooperazione allo sviluppo.<sup>27</sup> In questo paragrafo, si mette in evidenza come dall'analisi tra questa politica e quella di sicurezza e difesa possa derivare quel nesso tra pace e sicurezza alla base dello Strumento europeo per la Pace.

L'obiettivo primario della Politica di cooperazione è quello della riduzione e dell'eliminazione della povertà. Per ottenere ciò, la promozione della sicurezza nei Paesi a rischio è considerata dall'Unione un'azione strumentale necessaria per l'eradicazione della povertà, legando quindi la cooperazione allo sviluppo alla PSDC.<sup>28</sup> Di conseguenza, il nesso appare evidente a partire da diversi documenti programmatici adottati dall'Unione e legati al concetto di sicurezza.

Nella Strategia europea in materia di Sicurezza del 2003, si afferma che "I conflitti non solo distruggono le infrastrutture, compresa quella sociale, ma incitano anche alla criminalità, scoraggiano gli investimenti e impediscono la normale attività economica. Vari paesi e regioni sono presi in una spirale di conflitto, insicurezza e povertà".<sup>29</sup> Inoltre, nella Relazione del 2008 sull'attuazione della Strategia Europea e nel Nuovo Consenso europeo in materia di sviluppo del 30 giugno 2017, la sicurezza era considerata un presupposto fondamentale allo sviluppo.<sup>30</sup>

Il nesso tra pace e sicurezza è rafforzato altresì da una recente pronuncia della Corte di Giustizia in merito ad accordi di partenariato. La Corte ritiene che la cooperazione allo sviluppo rivesta un carattere ampio, non limitandosi alle misure tese all'eliminazione della povertà, bensì perseguendo gli obiettivi di cui all'art. 21, para. 2, TUE. La Corte mette in evidenza i rapporti esistenti fra gli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione e quelli specifici della cooperazione allo sviluppo: "la cooperazione allo sviluppo contribuisce sostenere la democrazia, lo stato di diritto e i diritti umani, a preservare la pace e prevenire i conflitti". La politica dell'Unione

---

<sup>25</sup> M. Deneckere, *The uncharted path towards a European Peace Facility*, in ECDPM, *Making policies work*, Discussion Paper No. 248, 15; guarda anche F. Santopinto, *EU military assistance under the new European Peace Facility*, cit., 18.

<sup>26</sup> L. Pineschi, *La nozione di "sicurezza" nel sistema internazionale dell'Unione europea*, in E. Castelli (a cura di) *Coesione Interna E Sicurezza Internazionale, Quali sfide per la pace europea?* Napoli, 2023.

<sup>27</sup> S. Saluzzo, *I Rapporti tra la Politica di Sicurezza e Difesa Comune e le altre Politiche Esterne dell'Unione europea*, cit., 126.

<sup>28</sup> *Ibid.*, cit., 127.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*

nel settore della cooperazione allo sviluppo ai sensi dell'art. 208 TFUE non si limita alle misure tese direttamente all'eliminazione della povertà, ma persegue anche gli obiettivi generali dell'azione esterna dell'Unione di cui all'art. 21, TUE, come quello, enunciato al suo paragrafo 2, lettera c), di preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale.<sup>31</sup>

Il carattere di complementarità che caratterizza e lega il concetto di pace con quello di sicurezza è avvalorato nel passaggio dalla politica di cooperazione allo sviluppo a quello della nuova strategia europea PESC/PSDC, inaugurato nella Strategia Globale del 2016.<sup>32</sup> Il documento programmatico costituisce la base della nuova autonomia strategica europea e senz'altro rappresenta un cambio di paradigma.<sup>33</sup> L'Unione presuppone che la nuova strategia si basi pertanto sulla "esistenza (stessa) della nostra Unione messa in discussione".<sup>34</sup> Per questa ragione, gli Stati membri dell'Unione concentrano la propria attenzione sulle minacce e le priorità dell'UE in termini di azione esterna e politica di sicurezza ponendo cinque priorità fondamentali: la sicurezza dell'UE, la resilienza statale e sociale nelle periferie meridionali ed orientali, il raggiungimento di un approccio integrato verso i conflitti e le crisi, lo sviluppo di cooperazione e governance a livello regionale, ed infine, ma non per importanza, lo sviluppo di una governance globale.<sup>35</sup>

In questo documento è chiaro che coerentemente con la politica di sviluppo, la costruzione della pace costituisce il fine ultimo di tutte le politiche europee, strettamente collegato alla resilienza degli Stati e delle società, in Europa e attorno ad essa. Per la prima volta, l'Unione afferma di non esprimere solo un "potere civile"; essa, infatti, unisce al suo potere di persuasione una forza di coercizione attraverso lo strumento delle operazioni militari e civili al servizio della pace e della sicurezza.<sup>36</sup> Pertanto, può

---

<sup>31</sup> Corte di Giustizia, Causa C-180/2, *Commissione europea c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2021:658, para. 49-50.

<sup>32</sup> *Strategia Globale*, cit.

<sup>33</sup> M. Peronaci, R. Palma, *Il Sogno europeo dalla CECA all'Unione attraverso le crisi: la nuova difesa europea*, Cacucci Editore, 65. Citando il testo: "[...] appare decisivo il messaggio via via consolidatosi sin dal 2016 nel linguaggio delle Conclusioni del Consiglio e in quello comune degli operatori della difesa europea, secondo cui l'UE deve essere in grado di poter operare nel perseguimento dei suoi valori e dei suoi interessi with partners wherever possible and alone when necessary". Cft anche Commission, *Europe as a global actor*, cit., 3, Istituto Affari Internazionali, *The EU as a global actor in the UN reform process*, C. Kaunert, K. Zwolski, *The EU as a Global Security Actor*, a Comprehensive Analysis beyond CFSP and JHA, 2013, Palgrave Studies in European Union Politics; C. Adamides, *The EU as a global security actor: a comprehensive analysis beyond CFSP and JHA*, 2014, Perspectives on European Politics and Society, 15:4, 620-621; European Union, *Security, Strategy, and the EU's Global Role*, in *DGF-Communication*, 2009; Centro alti studi per la Difesa, Centro militare per gli studi Strategici, *EU Global Strategy: la nuova frontiera della cooperazione per la sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea (UE)*, 13.

<sup>34</sup> A. Molnár, *The idea of a European Security and Defence Union*, in *Challenges of the Common Security and Defence Policy*, in *Esdc 2nd Summer University Book*, cit., 19.

<sup>35</sup> Cfr. M. Monaco, *Strategic Compass: una nuova bussola per la sicurezza europea?*, in Osservatorio sull'Unione europea, 2021.

<sup>36</sup> *Strategia globale*, cit., 3.

affermarsi che questi ultimi concetti risultano sempre più interconnessi, generando la maggior consapevolezza per l'Unione che solo la pace al di là delle frontiere può garantire la sicurezza al loro interno.<sup>37</sup>

L'interesse che inizia a delinearsi in questa nuova strategia nel 2016 è quello alla prevenzione dei conflitti e alla capacità per l'Unione di dotarsi di strumenti, formazioni e organizzazioni migliori.<sup>38</sup> L'Unione dunque comincia a percepire che bisogna rafforzarsi al proprio interno, se si vuole promuovere la pace all'esterno: inaugura il concetto di autonomia strategica<sup>39</sup> nell'ottica della promozione di ordini regionali cooperativi, in cui l'Unione, quale attore regionale, considera le dinamiche regionali come di primo piano e fondamentali per la pace.<sup>40</sup>

Con questo documento, l'Unione adotta definitivamente l'approccio integrato per la costruzione della pace, così come definito già nei trattati europei.<sup>41</sup> La ragione alla base dell'adozione di questa nuova strategia è frutto delle esperienze delle guerre in Siria e in Libia che hanno insegnato che una pace sostenibile è possibile solo mediante accordi globali fondati su partenariati regionali e internazionali ampi e duraturi. Per ottenere una pace sostenibile, l'Unione intende intervenire in tutte le fasi del conflitto attraverso questo approccio "globale", adoperandosi nel perseguimento della pace con una logica pluridimensionale, multifase e multilaterale.<sup>42</sup>

Il nesso che può trarsi dall'analisi dell'evoluzione della strategia europea di difesa è rafforzato ulteriormente dalla comprensione del concetto di pace attraverso le fonti primarie del diritto europeo le quali citano il perseguimento della pace in vari articoli con riferimento a due aspetti delle politiche perseguite dall'Unione; la pace presenta una doppia valenza: una interna, ed una esterna. Con riferimento alla prima, il primo paragrafo dell'Art. 3 TUE indica che "l'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli", ossia dei cittadini dei ventisette stati membri dell'Unione. Per quanto riguarda la seconda, la pace ha valenza esterna, poiché nel quinto paragrafo l'obiettivo di contribuire alla pace è tra quelli che guidano le relazioni che l'Unione intrattiene con il resto del mondo. Quest'ultima disposizione trova piena elaborazione nella parte speciale del TUE, ossia il Titolo V che pone norme comuni all'azione esterna dell'Unione e da cui trae origine il nesso tra pace e sicurezza.<sup>43</sup> Infatti, la preservazione della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, "conformemente agli obiettivi e ai principi della

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 5. Vedi M. Peronaci, R. Palma, *Il Sogno europeo dalla CECA all'Unione attraverso le crisi: la nuova difesa europea*, cit., 65.

<sup>38</sup> *Ibid.* p. 12.

<sup>39</sup> *Ibid.* 7.

<sup>40</sup> *Ibid.* p. 8. Cft. Conclusioni del Consiglio, *Implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence*, del 14 novembre 2016, 14149/16.

<sup>41</sup> Centro alti studi per la Difesa, Centro militare per gli studi Strategici, *EU Global Strategy: la nuova frontiera della cooperazione per la sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea (UE)*, cit., 14.

<sup>42</sup> *Strategia Globale*, cit., 8 "L'UE interverrà in tutte le fasi del ciclo del conflitto agendo tempestivamente sulla prevenzione, rispondendo responsabilmente ma in modo decisivo alle crisi, investendo nella stabilizzazione e evitando un disimpegno prematuro nel caso di una nuova crisi".

<sup>43</sup> S. Saluzzo, *I Rapporti tra la Politica di Sicurezza e Difesa Comune e le altre Politiche Esterne dell'Unione europea*, cit., 129.

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”, sono gli obiettivi che l’Unione persegue in tutti i settori delle relazioni internazionali secondo il paragrafo 2 dell’Art. 21 TUE. A tal fine, l’art. 42 TUE prevede che l’Unione disponga delle capacità di inviare missioni civili e militari, strumenti operativi della proiezione esterna dell’Unione nella PESC/PSDC. L’esecuzione di tali compiti è affidata alle capacità fornite dagli Stati membri dell’Unione. Il fine è mantenere la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite.<sup>44</sup>

Basandosi sulla Strategia Globale inaugurata nel 2016, e sulle disposizioni dei trattati, lo Strumento coerentemente persegue ancora quel di “sicurezza e pace” e politiche di sviluppo, traducendolo in impegni operativi e finanziabili.<sup>45</sup> Di conseguenza, sintetizza e costruisce un nuovo concetto di perseguimento della pace da parte dell’Unione europea. Pertanto, la novità dello Strumento è quello di implementare il nesso tra pace e sicurezza, da una parte rafforzando le azioni interne verso una autonomia strategica europea, e, dall’altra, allargando la possibilità per l’Unione di operare all’esterno in tutte le fasi di un conflitto, al fine di “preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale” in base a priorità e orientamenti strategici di cui all’Art. 9 dell’EFP, attuando la logica dell’approccio integrato come previsto dai trattati europei, dalla politica di cooperazione allo sviluppo e dalla strategia globale. Va ricordato che tutte queste misure devono rispettare determinati principi giuridici europei e internazionali che disciplinano gli adempimenti necessari per l’erogazione delle misure di assistenza.

### 3.1 Bussola Strategica e pace

L’elemento di novità rappresentato dal rapporto tra pace e sicurezza è ulteriormente consolidato dalla Bussola Strategica, concordata e approvata nel 2022, un aggiornamento alla linea strategica adottata nel 2016, in cui l’EPF trova collocazione come principale strumento operativo e finanziario.

---

<sup>44</sup> Sul tema, M. E. Cavallaro, *La nascita dell’Unione europea occidentale: una parentesi o un passo in avanti nel processo di costruzione europea?*, in *Ventesimo Secolo*, Vol. 6, No. 14, A 50 anni dai trattati di Roma (Ottobre 2007), 17-44; Sul tema delle missioni militari e delle operazioni militari, cft. L. Grossio, *Le Missioni e le Operazioni militari dell’Unione europea*, in *Sicurezza e difesa comune dell’unione europea* (a cura di M. Vellano, A. Miglio), 2023, CEDAM, 143-160; Peronaci, R. Palma, *Il Sogno europeo dalla CECA all’Unione attraverso le crisi: la nuova difesa europea*, cit., 53.

<sup>45</sup> EFP, para. 3 “Nelle conclusioni del 22 gennaio 2018 sull’approccio integrato alle crisi e ai conflitti esterni, nel quale la strategia globale individua un quadro per un impegno dell’Unione più coerente e olistico nelle crisi e nei conflitti esterni, il Consiglio ha ribadito i legami tra sviluppo sostenibile, azione umanitaria, prevenzione dei conflitti e costruzione della pace”. Cfr. S. Saluzzo, *I Rapporti tra la Politica di Sicurezza e Difesa Comune e le altre Politiche Esterne dell’Unione europea*, cit. 164-165; M. Furness, J. Bergmann, *A European Peace Facility Could Make a Pragmatic Contribution to Peacebuilding around the World*, in Briefing Paper 6/2018, IDOS; 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*, cit., 2.

Sostanzialmente, la nuova strategia rimarca gli obiettivi e le priorità concordati nel 2016, mettendo però in rilievo “un senso di urgenza e una determinazione di gran lunga maggiori”, facendo “prova di solidarietà e assistenza reciproca”.<sup>46</sup>

La Bussola rafforza il concetto secondo cui la sicurezza interna dipende dall'essere protetti dalle “minacce esterne che possono incidere sulla nostra sicurezza interna”.<sup>47</sup> In questo caso, la “resilienza” è quella degli Stati membri e deve essere rafforzata per rispondere a diverse crisi e minacce.<sup>48</sup> Certamente, in questo documento strategico, la guerra in Ucraina costituisce l'evento fondamentale che spinge l'Unione ad agire per ripristinare la pace in Europa, attraverso una maggiore collaborazione con la NATO e una maggiore assunzione di responsabilità per la pace.<sup>49</sup> Quest'ultimo concetto, accompagnato da un maggiore sforzo nelle azioni volte alla sicurezza e alla difesa dell'Unione sicuramente diventa la priorità, tuttavia non fa che rimarcare la linea strategica già inaugurata nel 2016.<sup>50</sup>

Lo stesso avviene con altri obiettivi, quali il rafforzamento delle organizzazioni regionali in un ordine multipolare e la collaborazione con gli alleati NATO. Va messo in evidenza come, diversamente da quanto previsto nella Strategia Globale, gli Stati Uniti diventano “il più leale e il più importante partner strategico dell'UE, oltre ad essere una potenza globale che contribuisce alla pace, alla sicurezza, alla stabilità e alla democrazia nel nostro continente”.<sup>51</sup>

Nel documento, il nesso tra pace e sicurezza unitamente alla politica di sviluppo ritornano soprattutto nell'obiettivo del consolidamento della resilienza dei paesi del Mediterraneo.<sup>52</sup> La Bussola ribadisce l'approccio integrato alla sicurezza, ai conflitti e alle crisi, sottolineando un maggior “coraggio” nell'uso sinergico degli strumenti giuridici nella PESC/PSDC (dalle sanzioni, alle missioni civili e militari) per contribuire al consolidamento della pace.<sup>53</sup> In tal modo, l'Unione intende utilizzare l'EPF per finanziare nuove missioni e operazioni in teatri strategici, qualora vi sia

---

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 12. Cft. M. Peronaci, R. Palma, *Il Sogno europeo dalla CECA all'Unione attraverso le crisi: la nuova difesa europea*, cit., 67, ove sicuramente vi è una rinnovata e significativa novità rispetto al passato di impegnare gli Stati membri e l'Unione su una griglia di obiettivi specifici da realizzare entro un orizzonte temporale racchiuso tra i dieci e quindici anni. Cft. S. Paile-Calvo, *Strategic compass and strategic culture: what roles for the European Security and Defence College? in Challenges of the Common Security and Defence Policy*, cit., 10-18.

<sup>47</sup> Cfr. le dichiarazioni dell'Alto Rappresentante, J. Borrell, <https://www.eeas.europa.eu/node/410976>.

<sup>48</sup> P. Barguès, *The EU Strategic Compass: A Blueprint for a European Defensive and Securitisation Policy*, cit., 2

<sup>49</sup> Bussola Strategica, cit., 5.

<sup>50</sup> Strategia Globale, cit., tra gli obiettivi, vi è quello di rafforzare la capacità degli europei di dotarsi di strumenti, formazione e organizzazioni migliori nel settore della difesa.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 9: “Continueremo ad adoperarci per la pace e la sicurezza nella regione euromediterranea, anche attraverso la mediazione, la risoluzione dei conflitti, la ricostruzione delle istituzioni e la reintegrazione di tutti i membri della società”.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 12.

un suo interesse.<sup>54</sup> Quest'ultimo punto rappresenta un elemento di novità in quanto pare che l'Unione rimarchi un elemento di rafforzata condizionalità nell'operare all'esterno: concetti come “*multilateral governance*” o “*global governance*” non sono presenti all'interno del testo della Bussola Strategica, ragion per cui alcuni autori ritengono che l'UE si stia ritirando dalle responsabilità condivise e dall'azione collettiva con gli attori esterni, dando priorità agli interessi europei in materia di sicurezza. La sicurezza, di conseguenza, si riduce fundamentalmente alla protezione dalle minacce esterne piuttosto che all'avanzamento di un'agenda globale per la cooperazione.<sup>55</sup> Di contro, vi è chi afferma che la Bussola è solo una delle tappe verso la creazione di una vera PESC/PSDC, così come previsto dai trattati stessi.<sup>56</sup>

Ad ogni modo, il “ritorno alla politica del potere” rappresenta una prospettiva che Bruxelles pone al centro della sua pianificazione della politica di sicurezza.<sup>57</sup>

Ne consegue che lo strumento delle missioni risulta molto rafforzato in quanto gli stati membri concordano sull'incentivare la costituzione della forza per le missioni e le operazioni militari attraverso una serie di intendimenti logistici e di comando e controllo. Sembra di capire che anche la dotazione finanziaria dell'EPF verrà ulteriormente estesa con l'obiettivo di prolungare il periodo di impiego dei funzionari nelle missioni.<sup>58</sup>

E' poi nella parte relativa al partenariato con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali che più si rispecchia la strategia di connettere sicurezza, pace e sviluppo. Inoltre, risulta rafforzato l'elemento della sovranità europea, della promozione dei valori europei e del reciproco vantaggio, laddove l'Unione voglia promuovere accordi per lo sviluppo e la resilienza dei Paesi terzi ai fini della sicurezza interna.<sup>59</sup> È importante anche sottolineare la volontà di alcuni Paesi membri dell'Unione europea di utilizzare questo strumento soprattutto nella cooperazione con i Paesi terzi che aderiscono alla Politica di vicinato europea e che comprende i Balcani occidentali.<sup>60</sup>

Infine, in base a quanto detto, a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina e della adozione della nuova Bussola Strategica, l'Unione europea ha adottato alcune misure finanziate dall'EPF.

Per la prima volta, il 28 febbraio 2022, e coerentemente con il nesso tra pace e sicurezza, l'EPF è stato impiegato per il finanziamento

---

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>55</sup> P. Barguès, *The EU Strategic Compass: A Blueprint for a European Defensive and Securitisation Policy*, cit.,

<sup>56</sup> M. Peronaci, R. Palma, *Il Sogno europeo dalla CECA all'Unione attraverso le crisi: la nuova difesa europea*, cit., 74.

<sup>57</sup> M. Kaim, R. Kempin, *Compass or Wind Chime? An Analysis of the Draft 'Strategic Compass' of the EU*, in *SWP Comments*, No. 3/2022 (January 2022).

<sup>58</sup> Bussola Strategica, cit., 17.

<sup>59</sup> *Ibid.*, 39.

<sup>60</sup> Non-paper by Bulgaria, Croatia, Finland, Italy, Romania, Spain, Sweden, The Netherlands on EU partnerships in the context of the Strategic Compass, 26 Aprile 2020, in M. PERONACI, R. PALMA, *Il Sogno europeo dalla CECA all'Unione attraverso le crisi: la nuova difesa europea*, cit., 127.

dell'acquisto di materiali e piattaforme militari funzionali all'utilizzo letale della forza destinati alle forze armate ucraine.<sup>61</sup>

L'azione mira al ripristino della pace contribuendo 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>62</sup>

A tal proposito, alcuni autori sostengono che l'introduzione di misure assistenziali nel mandato dell'EPF rientra in una più generale tendenza ad integrare le missioni civili e militari in un quadro più ampio di strumenti a sostegno della PESC, alla luce del concetto di Unione quale attore globale attraverso il perseguimento della pace attraverso l'autonomia strategica e la sicurezza interna.<sup>63</sup>

### 3.2 Il nesso tra pace e sicurezza nel quadro dei rapporti con la NATO

La strategia europea fondata sul binomio pace / sicurezza in coerenza con la politica di sviluppo non può essere completa se non si prende in considerazione per ultimo un attore fondamentale per l'autonomia strategica europea, ossia la NATO. L'Unione e la NATO hanno concluso tre accordi che rispecchiano e completano questa strategia.

Nella prima Dichiarazione congiunta UE-NATO adottata a Varsavia nel 2016, le Parti riconoscono come priorità di sicurezza l'area geografica orientale e meridionale del continente europeo, in linea con la Strategia Globale.<sup>64</sup> La volontà di assicurare la sicurezza oltre i propri confini è espressa con la stretta correlazione tra lo sviluppo di capacità interne di sicurezza<sup>65</sup> e la volontà di rafforzare la capacità di difesa e sicurezza e resilienza dei Paesi terzi (definiti *partners*) nel Sud e nell'Est attraverso progetti specifici in varie aree con l'obiettivo di rafforzare una pace sostenibile e prosperità in quei paesi.<sup>66</sup>

---

<sup>61</sup> Dec. (PESC) 2022/338 del Consiglio 28.02.2022 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.

<sup>62</sup> *Ibid.*, para. 3, 4, Artt. 1-4.

<sup>63</sup> L. Grossio, *Le Missioni e le Operazioni militari dell'Unione europea*, in *Sicurezza e difesa comune dell'unione europea*, cit., 164.

<sup>64</sup> Vedi *supra* (dove?), Strategia Globale, 6.

<sup>65</sup> A livello operativo (forse: operativo) (contrasto agli attacchi ibridi attraverso la condivisione dell'intelligence degli stati membri NATO-EU; cooperazione operativa in mare e sulle migrazioni; coordinamento sulla cybersicurezza; rafforzamento dell'industria della difesa europea e NATO) in Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, 08 Jul. 2016 - | Press Release (2016) 119.

<sup>66</sup> We are convinced that enhancing our neighbours' and partners' stability in accordance with our values, as enshrined in the UN Charter, contributes to our security and to sustainable peace and prosperity. So that our neighbours and partners are better able to address the numerous challenges they currently face, we will continue to support their sovereignty, territorial integrity and independence, as well as their reform efforts, in *Ibid.*

Questi punti sono ripresi dalla seconda Dichiarazione congiunta EU-NATO del 2018<sup>67</sup> in cui le priorità continuano ad essere: il rafforzamento interno, il coordinamento tra membri UE e membri NATO, la costruzione della resilienza dei partner al di fuori dei confini UE-NATO con riferimento soprattutto all'Est e al Sud dell'Europa.<sup>68</sup>

L'ultima Dichiarazione congiunta del 2023 segna una delicata svolta rispetto alle prime due. Essa rispecchia inevitabilmente le conseguenze per la politica di difesa e di sicurezza EU-NATO della guerra in Ucraina. Per la prima volta, Russia e Cina sono rappresentate esplicitamente i concorrenti principali dell'Alleanza Atlantica sullo scenario globale e le minacce più rilevanti ai valori e agli interessi EU-NATO.<sup>69</sup> Venendo meno il riferimento alla costruzione della resilienza e dello sviluppo dei Paesi orientali e meridionali dell'Europa, il documento si concentra sulla volontà da parte EU-NATO di sostenere l'Ucraina e i Paesi del vicinato per assicurare la sicurezza europea e globale basata sulle regole del diritto internazionale.<sup>70</sup>

#### 4. Conclusioni

Il contributo, in sintesi, mette in evidenza come lo Strumento europeo per la Pace presenti una serie di vantaggi per lo sviluppo di una politica estera europea in linea con l'idea di un'Unione "geopolitica".<sup>71</sup> Tuttavia, è stato sottolineato quanto la struttura dello Strumento, il suo carattere intergovernativo, il meccanismo di finanziamento, e l'oggetto del finanziamento, siano problematici sotto diversi aspetti, tanto da ricevere critiche da parte della società civile, che hanno messo in rilievo la

---

<sup>67</sup> Joint Declaration on EU-NATO Cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, 10 Jul. 2018, Issued on 10 Jul. 2018, Warsaw.

<sup>68</sup> *Ibid.*, We have increased our ability to respond to hybrid threats: we reinforce our preparedness for crises, we exchange timely information including on cyber-attacks, we confront disinformation, we build the resilience of our members and partners and we test our respective procedures through parallel and coordinated exercises; We support the defence and security capacity of our neighbours to the East and to the South.

<sup>69</sup> Joint Declaration on EU-NATO Cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, 10 Jan. 2023, Bruxelles.

<sup>70</sup> *Ibid.*, Today, we are faced with the gravest threat to Euro-Atlantic security in decades. Russia's brutal war on Ukraine violates international law and the principles of the UN Charter. It undermines European and global security and stability. Russia's war has exacerbated a food and energy crisis affecting billions of people around the world.

We condemn in the strongest possible terms Russia's aggression. Russia must immediately stop this war and withdraw from Ukraine. We express our full solidarity with Ukraine and reiterate our unwavering and continued support for its independence, sovereignty and territorial integrity within its internationally recognized borders. We fully support Ukraine's inherent right to self-defence and to choose its own destiny.

<sup>71</sup> Commissione europea - Comunicato stampa, La Commissione von der Leyen: per un'Unione più ambiziosa, Bruxelles, 10 settembre 2019; EEAS, L'Europa nell'interregno: il nostro risveglio geopolitico dopo l'Ucraina

24.03.2022, disponibile su [https://www.eeas.europa.eu/eeas/1%E2%80%99europa-nell%E2%80%99interregno-il-nostro-risveglio-geopolitico-dopo-1%E2%80%99ucraina\\_it](https://www.eeas.europa.eu/eeas/1%E2%80%99europa-nell%E2%80%99interregno-il-nostro-risveglio-geopolitico-dopo-1%E2%80%99ucraina_it)

contraddizione intrinseca tra sostegno alla pace e finanziamento del conflitto e, in ultima analisi, tra questa spesa e uno degli obiettivi principali che intende raggiungere, ossia la promozione della pace in base all'art. 3, par. 1 TUE.<sup>72</sup>

Si è affrontato un aspetto che sembra finora essere stato trascurato dalla dottrina, cercando di estendere l'interpretazione della nozione di perseguimento della pace adottata dall'Unione, connettendo lo Strumento con altre politiche esterne e in particolare con la politica di cooperazione allo sviluppo, sulla base del principio di coerenza di cui all'art 21 TUE.

Da questo collegamento, unitamente ad una rilettura dei trattati europei e del concetto di pace che ne deriva, si è estrapolata una connessione interessante tra pace, sicurezza interna ed esterna e relazioni esterne

Il nesso tra pace e sicurezza risulta la variante fondamentale della nuova strategia di sicurezza e difesa, inaugurata nel 2016, con la Strategia Globale, perfezionata nel 2022, con la Bussola Strategica, ed infine, resa operativa e portata a compimento con lo Strumento europeo per la Pace.

Ulteriori analisi potrebbero correlare la politica di difesa e sicurezza con altre politiche dell'Unione, per meglio illustrare l'evoluzione del ruolo che questa intende svolgere nello scenario globale e nell'ambito esteso degli obiettivi di cui all'art.21 del TUE.

---

<sup>72</sup> S. Fortunato, *Il nuovo "strumento europeo per la pace"*, cit., 68.