

## IL PARTENARIATO STRATEGICO TRA UNIONE EUROPEA E NATO: L'EVOLUZIONE DELLA COOPERAZIONE SECURITARIA NEL CONTESTO EURO-ATLANTICO\*

di Francesco Gaudiosi\*\*

**Sommario.** 1. Introduzione. – 2. La base giuridica *ex Cap. VIII* della Carta ONU alla luce della cooperazione euro-atlantica tra NATO e UE. – 3. I rapporti tra NATO e Unione europea: l'integrazione degli interessi securitari fino agli Accordi *Berlin Plus*. – 4. Il rilancio del partenariato: il Concetto strategico del 2010 e le Dichiarazioni congiunte del 2016 e del 2018. – 5. Convergenza e complementarità delle competenze securitarie attraverso il Compasso strategico dell'Unione europea e il Concetto strategico della NATO. – 6. La Dichiarazione congiunta UE-NATO del 2023 e il rafforzamento della cooperazione in materia di difesa. – 7. Alcune considerazioni sull'evoluzione del partenariato strategico alla luce dei più recenti sviluppi. – 8. (segue): La diversa *ratio* di NATO e UE nel partenariato strategico. – 9. Osservazioni conclusive.

**1. Introduzione.** Il partenariato strategico tra NATO e Unione europea costituisce il principale strumento di coordinamento tra le due Organizzazioni che, nel particolare contesto euro-atlantico, possiedono competenze ai sensi dei rispettivi Trattati istitutivi per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Gli ultimi due decenni hanno registrato importanti fasi di slancio connesse al rafforzamento dei rapporti tra NATO e Unione europea congiuntamente a periodi di criticità, che hanno comportato il rallentamento della cooperazione securitaria. Più recentemente, si è assistito ad un cambio di rotta nel regime di cooperazione tra i due enti, attraverso una implementazione della cooperazione inter-organizzativa che ha progressivamente rilanciato i rapporti tra NATO e UE.

Il seguente lavoro intende analizzare il partenariato strategico tra NATO e Unione europea ricostruendo *prima facie* la base giuridica del regime di cooperazione, che si pone quale complementare e funzionale al mandato delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale ai sensi del Capitolo VIII della Carta ONU.

Un ruolo significativo è rappresentato dalle dichiarazioni congiunte concluse tra UE e NATO adottate nel 2016, 2018, e 2023. Le Dichiarazioni, infatti, permettono di articolare le competenze operative proprie di NATO e Unione europea e di definire il regime di cooperazione in ambiti come la ricerca e lo sviluppo, la mobilità delle forze armate, le capacità di difesa, l'industria militare, le esercitazioni congiunte, il contro-terrorismo, il *capacity building* e la sicurezza marittima.

Tale regime di cooperazione si è rafforzato anche grazie al Compasso strategico dell'Unione europea e il Concetto strategico della NATO, entrambi adottati nel 2022, che hanno riconosciuto l'esigenza di un potenziamento reciproco delle funzioni svolte dalle due

---

\* *Sottoposto a referaggio.*

\*\* Assegnista di ricerca di Diritto internazionale – Università di Napoli Federico II.

Organizzazioni per il mantenimento della pace e della sicurezza su scala regionale e su cui intende soffermarsi questo lavoro. In considerazione dei più recenti sviluppi, il seguente contributo intende altresì analizzare criticamente l'interazione tra i diversi regimi giuridici che hanno caratterizzato il partenariato strategico tra NATO e Unione europea, nonché i risvolti positivi e le eventuali problematicità concernenti le future evoluzioni del regime di cooperazione tra le due Organizzazioni in esame.

Particolare attenzione sarà posta, nella parte conclusiva dello scritto, sulla *ratio* del partenariato strategico, che, seppur orientato verso l'obiettivo comune della cooperazione strategica, risponde ad una diversa logica degli interessi securitari regionali di NATO e Unione europea.

**2. La base giuridica ex Cap. VIII della Carta ONU alla luce della cooperazione euro-atlantica tra NATO e UE.** La NATO e l'Unione europea sono due Organizzazioni internazionali a carattere regionale che operano, ai sensi dei rispettivi Trattati istitutivi, per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, seppur con mandati e con competenze operative particolarmente diversi tra loro.

Occorre, *in primis*, ricordare che il Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite, riconosce *ex art.* 52, par. 1, la facoltà per gli Stati membri di istituire organizzazioni internazionali - investite di competenze concernenti il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale - che si prestino ad un'azione regionale (c.d. *regional arrangements*). Nella categoria dei *regional arrangements* sono, dunque, da ascrivere quegli enti che la Corte internazionale di giustizia individua come dotati di due elementi qualificanti: (1) la loro attività in un dato contesto regionale; (2) l'esplicito conferimento, all'interno dei trattati istitutivi di dette organizzazioni, di competenze di attribuzione in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale<sup>1</sup>. Di pari importanza è, inoltre, quanto sancito nei successivi due paragrafi dell'art. 52 (parr. 2-3) che fanno riferimento non solo al coordinamento di queste organizzazioni con le Nazioni Unite<sup>2</sup>, ma che prevedono anche modalità di concertazione, e dunque di necessaria cooperazione, tra due o più enti che siano investiti di competenze attributive concernenti il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali nella medesima area geografica<sup>3</sup>.

Il sistema di cooperazione internazionale per il mantenimento della pace e della sicurezza nella prospettiva della NATO si caratterizza, ai sensi degli artt. 5 e 7 del Trattato Nord Atlantico, per una dimensione prevalentemente «verticale», riconoscendo il primato del Consiglio di sicurezza quale principale organo onusiano preposto al mantenimento della pace<sup>4</sup>. Il Trattato sancisce, nel combinato disposto degli artt. 5 e 7, l'obbligo per la NATO di

<sup>1</sup> V. Corte Internazionale di giustizia, *Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria*, Preliminary Objections, Judgment, in *ICJ Reports 1998*, 1998, par. 67, che in tale contesto delinea in senso negativo gli elementi costitutivi di un *regional arrangement*.

<sup>2</sup> V. J. Bröhmer, G. Ress, C. Walter, *Chapter VIII Regional Arrangements, Article 53*, in B. Simma, D. E. Khan, G. Nolte, A. Paulus, N. Wessendorf (a cura di), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, II, Oxford, 2012, 1494-1497.

<sup>3</sup> Cfr. C. Walter, *Regional Arrangements and the United Nations Charter*, in *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, 2009, in part. Lett. C(1) e H, che non solo riflette sulla difficile questione di prossimità geografica (*geographical proximity*) ma anche sul delicato regime giuridico sussistente quanto al coordinamento nell'individuazione di misure, implicanti e non l'uso della forza, sia tra l'ONU e l'organizzazione regionale, sia tra le diverse organizzazioni regionali, e dunque sul rapporto di sistematicità - e di eventuale primato (lett. E) - del Consiglio di sicurezza ONU rispetto a dette organizzazioni.

<sup>4</sup> Trattato Nord Atlantico, firmato il 4 aprile 1949, entrato in vigore il 24 agosto 1949, artt. 5, 7: «5. [...] *Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall immediately be reported to the Security Council. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and*

riportare immediatamente al Consiglio di Sicurezza l'adozione di qualsiasi misura implicante o meno l'uso della forza armata nell'ambito territoriale degli Stati membri dell'Alleanza e riconosce la responsabilità primaria del Consiglio di Sicurezza nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Tali articoli riflettono il contenuto dell'art. 54 della Carta ONU, che sancisce un obbligo di tempestiva notifica, da parte dei *regional arrangements*, delle misure adottate per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale in un dato contesto regionale<sup>5</sup>.

Diversa è, invece, la base giuridica che attiene al coordinamento tra Unione europea e Consiglio di sicurezza di cui all' art. 34, par. 2, TUE<sup>6</sup>: esso, infatti, si limita a riconoscere la conformità delle funzioni dell'Unione, in particolar modo per quanto attiene alla Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), con le risoluzioni del Consiglio di sicurezza. Il Capo 2, Sezione 2, TUE, si caratterizza poi per una dimensione «orizzontale», focalizzata sul coordinamento tra NATO e UE nella prospettiva regionale. L'art. 42, par. 2, TUE, individua nel rapporto con la NATO due componenti fondamentali: la centralità dell'Alleanza atlantica per la definizione delle principali misure securitarie nel contesto euro-atlantico e la compatibilità della NATO con la PSDC, attraverso un regime di cooperazione sulle materie securitarie di comune interesse per le due Organizzazioni<sup>7</sup>. In particolare, il TUE tende a limitare le competenze operative dell'Unione a beneficio del ruolo ricoperto dalla NATO nelle funzioni securitarie regionali: infatti, l'art. 42, par. 7, TUE dispone che la NATO, «[...] resta, per gli Stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva e l'istanza di attuazione della stessa»<sup>8</sup>. Nello specifico, il par. 7 dispone che gli «impegni» e la «cooperazione» in ambito PSDC devono essere conformi a quelli già assunti dalla NATO, volendo con ciò considerare l'adattamento dell'UE alle priorità strategiche individuate dall'Alleanza atlantica<sup>9</sup>.

### **3. I rapporti tra NATO e Unione europea: l'integrazione degli interessi securitari fino agli Accordi Berlin Plus.** Se, da un canto, la NATO ha storicamente costituito la principale

*security. [...] 7. This Treaty does not affect, and shall not be interpreted as affecting in any way the rights and obligations under the Charter of the Parties which are members of the United Nations, or the primary responsibility of the Security Council for the maintenance of international peace and security».*

<sup>5</sup> Carta delle Nazioni Unite, firmata il 14 agosto 1941, entrata in vigore il 24 ottobre 1945, art. 54: «*The Security Council shall at all times be kept fully informed of activities undertaken or in contemplation under regional arrangements or by regional agencies for the maintenance of international peace and security».*

<sup>6</sup> Trattato sull'Unione europea, firmato il 13 dicembre 2007, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, art. 34, par. 2: «[...] Gli Stati membri che sono anche membri del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite si concerteranno e terranno pienamente informati gli altri Stati membri e l'alto rappresentante. Gli Stati membri che sono membri del Consiglio di sicurezza difenderanno, nell'esercizio delle loro funzioni, le posizioni e l'interesse dell'Unione, fatte salve le responsabilità che loro incombono in forza delle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite. Allorché l'Unione ha definito una posizione su un tema all'ordine del giorno del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, gli Stati membri che vi partecipano chiedono che l'Alto rappresentante sia invitato a presentare la posizione dell'Unione».

<sup>7</sup> Cfr. sul punto M. Arcari, *Legittima difesa e (in)azione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite*, in A. Lanciotti, A. Tanzi (a cura di), *Uso della forza e legittima difesa nel diritto internazionale contemporaneo*, Napoli, 2012, 37-78; N. Pirozzi, L. Tosi, *L'Italia e la riforma del Consiglio di sicurezza*, in L. Tosi (a cura di), *La Sfida della pace. L'Italia con le Nazioni Unite: 1945-2015*, Padova, 2017, 309-333; P. Bargiacchi, *Passi avanti e giri a vuoto nella riforma dell'ONU*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 20, 2018, 875-907; F. Gaudiosi, *Il Capitolo VIII della Carta ONU e il rapporto con la NATO: esigenza di rinnovamento nel regionalismo euro-atlantico?*, in P. Gargiulo, I. Ingravallo, P. Rossi (a cura di), *L'ONU nei nuovi assetti sistemici internazionali: le riforme necessarie*, Napoli, 2023, in part. 93-99.

<sup>8</sup> Trattato sull'Unione europea, *supra*, art. 42, par. 7.

<sup>9</sup> Quanto all'implementazione e al superamento delle operazioni militari, v. Servizio di azione esterna dell'Unione europea, *Annual Progress Report on the Implementation of the Strategic Compass for Security and Defence*, Bruxelles, 2023, in part. 7-18.

Organizzazione internazionale operante per il mantenimento della pace e della sicurezza nello scenario euro-atlantico a partire dal secondo dopoguerra, dall'altro, l'Unione europea la ha affiancata<sup>10</sup> attraverso il Trattato di Maastricht che ha istituito la Politica estera e di sicurezza comune (PESC) ai sensi del Titolo I, art. B, par. 2 e al Titolo V, art. J<sup>11</sup>. In particolare, è a partire dal Consiglio europeo di Colonia del 1999 che l'Unione decide di rafforzare la PESC, attraverso la Parte V del testo nelle Conclusioni della Presidenza<sup>12</sup>.

La costruzione di una proiezione «esterna» dell'Unione, con evidenti collegamenti al tema della difesa comune europea, ha posto la necessità di individuare adeguati meccanismi di coordinamento con la NATO. Difatti, è proprio l'Alleanza atlantica a suggerire nel 1999, in occasione del *summit* dei Capi di Stato e di Governo a Washington D.C., l'esigenza di elaborare meccanismi di cooperazione con l'Unione europea maggiormente sistematici, «[...] to strengthen the transatlantic link and Alliance solidarity as a whole»<sup>13</sup>. Tale esigenza viene corrisposta dall'Unione europea attraverso la conclusione della Dichiarazione NATO-UE sulla Sicurezza europea e la Politica di Difesa del 2002 e degli Accordi *Berlin Plus* del 2003.

Per quanto concerne la Dichiarazione del 2002, in essa è riconosciuta la coerenza, la trasparenza e il rafforzamento reciproco delle capacità militari, «with a spirit of openness»<sup>14</sup>, che deve caratterizzare il partenariato tra NATO e Unione europea. In particolare, il testo della Dichiarazione individua quali elementi strategici del partenariato la gestione delle crisi (c.d. *crisis management*); la consultazione, il dialogo e la cooperazione strategica attraverso un atteggiamento di trasparenza, di uguaglianza e di *due-regard* delle capacità decisionali e operative dei due enti; il rispetto dei principi dello Statuto delle Nazioni Unite circa la risoluzione pacifica delle controversie internazionali e il divieto di uso della forza armata, e

<sup>10</sup> Sul punto, v. *inter alia*: J. Howorth, *NATO and ESDP: Institutional Complexities and Political Realities*, in *Politique étrangère*, 5, 2009, 95-106; F. Munari, *La politica estera e di sicurezza comune (PESC) e il sistema delle fonti ad essa relative*, in L. F. Pace (a cura di), *Nuove tendenze del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2012, 145-176; A. Lang, P. Mariani, *La politica estera dell'Unione europea. Inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Torino, 2014, *passim*; V. Petralia, *La politica estera e di sicurezza comune e la politica europea di sicurezza e di difesa*, in U. Draetta, N. Parisi (a cura di), *Elementi di diritto dell'Unione europea. Parte speciale. Il diritto sostanziale*, Milano, 2014, 348-413; A. Esteban Samà, *La politica estera di sicurezza comune dell'Unione europea (P.E.S.C.)*, in S. Baldi, G. Nesi, (a cura di), *Diplomatici in azione: aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo*, Napoli, 2015, 77-82; E. Carli, *La Politica di Sicurezza e di Difesa Comune dell'Unione europea. Profili di responsabilità internazionale*, Torino, 2019, in part. *La Politica di Sicurezza e di Difesa Comune nel quadro dell'azione esterna dell'Unione europea*, 9-62.

<sup>11</sup> Trattato sull'Unione europea, in O.J. C. 191, 29.7.1992: Titolo I, art. B, par. 2: «L'Unione si prefigge i seguenti obiettivi: [...] [A]ffermare la sua identità sulla scena internazionale, segnatamente mediante l'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune, ivi compresa la definizione a termine di una politica di difesa comune che potrebbe, successivamente, condurre ad una difesa comune»; Titolo V, art. J: «È istituita una politica estera e di sicurezza comune, disciplinata dalle seguenti disposizioni». Occorre altresì menzionare l'art. J.4, par. 2, che recita: «L'Unione chiede all'Unione dell'Europa occidentale (UEO), che fa parte integrante dello sviluppo dell'Unione europea, di elaborare e di porre in essere le decisioni e le azioni dell'Unione aventi implicazioni nel settore della difesa. Il Consiglio adotta, d'intesa con le istituzioni dell'UEO, le necessarie modalità pratiche». Difatti, non si può sottacere l'iniziale contributo dell'UEO, che ha rappresentato la prima forma di cooperazione militare nell'Europa comunitaria, fino alla completa integrazione dell'Unione europea delle competenze in materia di difesa con il Trattato di Amsterdam del 1997. Sul punto, v. P. Bilancia, *La Politica Estera di Sicurezza Comune dopo il Trattato di Lisbona*, in *ASTRID Rassegna*, 3, 2010, 8.

<sup>12</sup> Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza*, Colonia, 3-4 giugno 1999, Parte V, *Relazioni esterne*. Cfr. J. Howorth, *supra*, 95-101.

<sup>13</sup> NATO, *Washington Summit*, 23-25 aprile 1999, in part. *Enhancement of the ESDI within NATO*.

<sup>14</sup> NATO, Unione europea, *EU-NATO Declaration on ESDP*, 16 dicembre 2002, *Conclusioni*: «[...] NATO is supporting ESDP in accordance with the relevant Washington Summit decisions, and is giving the European Union, *inter alia* and in particular, assured access to NATO's planning capabilities, as set out in the NAC decisions on 13 December 2002; Both organisations have recognised the need for arrangements to ensure the coherent, transparent and mutually reinforcing development of the capability requirements common to the two organisations, with a spirit of openness».

infine la mobilità e lo scambio delle forze armate e delle capacità militari a disposizione delle due Organizzazioni<sup>15</sup>.

Quanto riconosciuto dalla Dichiarazione del 2002 trova disciplina giuridica vincolante negli Accordi *Berlin Plus* del 2003<sup>16</sup>. Gli Accordi costituiscono un c.d. *package-agreement*, giacché essi racchiudono un insieme di accordi volti, *prima facie*, a garantire l'accesso alle capacità di pianificazione militare della NATO nel contesto delle operazioni di gestione delle crisi guidate dall'Unione e a disciplinare la cooperazione tra il Comandante alleato della NATO in Europa (*Deputy Supreme Allied Commander Europe*, DSACEUR), e il vice Comandante, di nomina invece dell'Unione europea. Lo strumento di cooperazione individuato dagli Accordi *Berlin Plus* conferisce competenze operative all'Unione europea in particolar modo nelle missioni concernenti il *crisis management*, subordinando la cessione degli assetti militari della NATO al vaglio dei suoi organi decisionali, civili e militari<sup>17</sup>. Come dimostrato dalla prassi di cooperazione tra NATO ed UE nelle missioni in Macedonia e in Bosnia-Erzegovina del 2003<sup>18</sup>, condotte ai sensi degli Accordi *Berlin Plus*, il regime di cooperazione è andato strutturandosi sul principio delle c.d. 3D (*no duplication, no decoupling, no discrimination*), che ha sollevato non poche perplessità quanto alle modalità di coordinamento, alle capacità operative nonché alla (in)dipendenza delle missioni dell'Unione sottoposte all'effettiva approvazione e coordinamento da parte degli assetti e delle capacità militari dell'Alleanza atlantica<sup>19</sup>. Tali questioni hanno comportato un sostanziale rallentamento del dialogo strategico tra NATO e UE, a causa di un'involuzione nel partenariato strategico tra le due Organizzazioni da una logica cooperativa ad una evidentemente competitiva<sup>20</sup>.

<sup>15</sup> *Ibidem*, *Partnership*: «[E]nsuring that the crisis management activities of the two organisations are mutually reinforcing, while recognising that the European Union and NATO are organisations of a different nature; [...] Coherent, transparent and mutually reinforcing development of the military capability requirements common to the two organisations». Sul punto, v. F. Naert, *European Union Common Security and Defence Policy Operations*, in A. Nollkaemper, I. Plakokefalos (a cura di), *The Practice of Shared Responsibility in International Law*, Cambridge, 2017, 669-700.

<sup>16</sup> Accordi *Berlin Plus* tra NATO e Unione europea, conclusi il 17 marzo 2003.

<sup>17</sup> A. Reichard, *Some Legal Issues Concerning the EU-NATO Berlin Plus Agreement*, in *Nordic Journal of International Law*, 73, 2004, 37-67. Cfr. anche J. Larik, *Arma fero, ergo sum?: the European Union, NATO and the quest for 'European Identity'*, in H. De Waele, J. Kuipers (a cura di), *The European Union's emerging international identity: views from the global arena*, Leida, 2013, 43-71.

<sup>18</sup> Cfr. A. Aversano Stabile, G. Lasconjarias, P. Sartori, *infra*, 5, che considerano che le missioni e le operazioni militari condotte dalle due Organizzazioni «*have been often performed in an independent fashion, with different approaches and not always well-coordinated efforts*».

<sup>19</sup> Cfr. S. Hill, D. Lemétayer, *NATO-EU relations. An International Law perspective*, in *The Irish yearbook of international law*, 12, 2017, 97-103; E. Carli, *supra*, in part. *Le missioni di Politica di Sicurezza e di Difesa Comune nella prassi*, 63-127; A. Ziegerhofer, *Pan-europäische Visionen einer Verteidigungs- und Sicherheitspolitik*, in A. J. Kumin, K. Schmalenbach, L.-J. Wagner, J. Schimpfhuber, H. Isak (a cura di), *Außen- und sicherheitspolitische Integration im Europäischen Rechtsraum*, Vienna, 2020, 311-328; R. A. Wessel, *The participation of members and non-members in EU foreign, security and defence policy*, in W. Douma, C. Eckes, P. van Elsuwege, E. Kassoti, A. Ott, R. A. Wessel (a cura di), *The evolving nature of EU external relations law*, Berlino, 2021, 177-201. L'efficacia degli Accordi è stata anche messa in gioco sia dalla progressiva centralità della NATO, dovuta al suo allargamento a 29 Stati membri nel 2004, sia dal graduale ampliamento delle sue competenze, anche attraverso nuove modalità di cooperazione 'civile-militare' in alcuni scenari di gestione delle crisi internazionali. Sul punto, si rimanda a H. Sjursen, *On the Identity of NATO*, in *International Affairs*, 80, 2004, 687-703. V. anche NATO, *The Enlargement of the Alliance*, in *The Istanbul Summit Media Guide*, 2004, 1-12.

<sup>20</sup> Per quanto riguarda la prassi, si pensi all'operazione della NATO a sostegno delle vittime dell'uragano Katrina negli Stati Uniti dell'agosto 2005, attraverso la creazione di contingenti civili e militari. Sul punto, v. M. Jochems, *NATO's growing humanitarian role*, in *NATO Review*, 2006, reperibile *online* al sito <https://www.nato.int/docu/review/articles/2006/03/01/nato-s-growing-humanitarian-role/index.html>. V. anche la missione civile e militare della NATO a sostegno della popolazione civile a causa del terremoto in Pakistan dell'8 ottobre 2005: NATO, *Pakistan earthquake relief operation*, 27 ottobre 2010, reperibile *online* al sito [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_50070.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50070.htm).

**4. Il rilancio del partenariato: il Concetto strategico del 2010 e le Dichiarazioni congiunte del 2016 e del 2018.** Il Concetto strategico della NATO del 2010, licenziato in occasione del *summit* dell'Alleanza atlantica a Lisbona, ha rappresentato il primo tentativo di rilanciare il partenariato tra NATO e Unione europea<sup>21</sup>. Sebbene in una prospettiva unilaterale, il Concetto strategico rappresenta un documento funzionale all'analisi giuridica del partenariato strategico tra NATO e UE, giacché esso rileva le principali minacce riguardanti l'ambiente strategico euro-atlantico. Tale documento, adottato mediante la regola del *consensus* da parte dei Capi di Stato e di Governo della NATO<sup>22</sup>, viene riconosciuto quale lo strumento programmatico volto ad ampliare il mandato dell'Alleanza atlantica senza operare una procedura di revisione del Trattato Nord Atlantico, particolarmente complessa dal punto di vista procedimentale<sup>23</sup>.

Nel documento in questione, la NATO riconosce la centralità della cooperazione con altre organizzazioni internazionali, menzionando *expressis verbis* le Nazioni Unite e l'Unione europea quali attori strategici per la prevenzione delle crisi e la gestione dei contesti conflittuali in corso e in fase di ricostruzione dello *status quo ante* (c.d. *post-conflict management*)<sup>24</sup>. Nondimeno, è il punto 32 del testo a sottolineare con pragmatismo l'esigenza di individuare un partenariato strategico con l'Unione per quanto attiene alle misure da adottare per la difesa e la deterrenza del territorio europeo<sup>25</sup>.

La rilevanza del Concetto strategico risiede nell'identificare, da un canto, la dimensione esterna della NATO attraverso la sicurezza cooperativa, d'altro canto, di riconoscere il progressivo rafforzamento, in ambito unionale, della Politica di Sicurezza e di Difesa Comune (PSDC) attraverso il Titolo V del TUE. Nonostante l'intenzione della NATO «[...] to *minimise duplication and maximise cost effectiveness*»<sup>26</sup> attraverso un rinnovato partenariato strategico con l'UE, resta immutato il regime di cooperazione accordato dagli Accordi *Berlin Plus*, con le conseguenti criticità operative quanto al coordinamento, al mandato e alle procedure

<sup>21</sup> Il Concetto strategico della NATO costituisce il principale documento di aggiornamento della NATO in cui l'Alleanza individua i valori e gli ambiti di operato dell'Organizzazione. Inoltre, il documento analizza le modifiche riguardanti il contesto securitario euro-atlantico e definisce l'approccio della NATO alle minacce alla pace nello scenario regionale, nonché le principali sfide e opportunità che la NATO intende affrontare per il decennio successivo.

<sup>22</sup> In tal senso, v. S. R. Sloan, *NATO in an evolving world disorder*, in T. Tardy (a cura di), *NATO's New Strategic Concept*, Nato Defence College, 2022, Roma, 25, 22: «[...] NATO's consensus decision-making rule, as well as traditional diplomatic respect for the sovereignty of each Ally, guarantees that the Alliance will not formally speak or act against any individual members».

<sup>23</sup> NATO Parliamentary Assembly, *Contribution to NATO's New Strategic Concept*, 2021-2022, reperibile online al sito <https://www.nato-pa.int/document/nato-pa-contribution-natos-new-strategic-concept>. V. anche NATO, *NATO 2030: United for a New Era, Analysis and Recommendations of the Reflection Group appointed by the NATO Secretary General*, Bruxelles, 25 novembre 2020, in part. 5-22.

<sup>24</sup> NATO, *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*, 2010, Lisbona, Prefazione, pt. 2: «[The Strategic Concept] commits the Alliance to prevent crises, manage conflicts and stabilize post-conflict situations, including by working more closely with our international partners, most importantly the United Nations and the European Union».

<sup>25</sup> *Ivi*, pt. 32, par. 2: «An active and effective European Union contributes to the overall security of the Euro-Atlantic area. Therefore the EU is a unique and essential partner for NATO. The two organisations share a majority of members, and all members of both organisations share common values. NATO recognizes the importance of a stronger and more capable European defence. We welcome the entry into force of the Lisbon Treaty, which provides a framework for strengthening the EU's capacities to address common security challenges. [...] NATO and the EU can and should play complementary and mutually reinforcing roles in supporting international peace and security. We are determined to make our contribution to create more favourable circumstances through which we will: - fully strengthen the strategic partnership with the EU, in the spirit of full mutual openness, transparency, complementarity and respect for the autonomy and institutional integrity of both organisations [...]».

<sup>26</sup> *Ibidem*.

operative *de quo*.

Tale circostanza ha spinto le due Organizzazioni ad individuare un nuovo strumento giuridico di cooperazione internazionale, costituito dalle dichiarazioni congiunte. Dal punto di vista della natura giuridica, le dichiarazioni congiunte non possiedono efficacia vincolante<sup>27</sup>. Inoltre, le dichiarazioni congiunte hanno un contenuto prevalentemente programmatico, per quanto attiene agli impegni che le parti si assumono attraverso la firma del documento<sup>28</sup>. Quanto alla loro conclusione, il procedimento di adozione si presenta particolarmente celere, richiedendo soltanto, nel caso della NATO, la firma del Segretario generale e, nel caso dell'UE, quella dei Presidenti della Commissione e del Consiglio europeo<sup>29</sup>.

*Ergo*, è nel 2016 e nel 2018 che vengono licenziate le prime due Dichiarazioni congiunte tra NATO e Unione europea.

La prima Dichiarazione del 2016 sottolinea il rafforzamento della sicurezza cooperativa con riguardo alle attività di deterrenza e di difesa del territorio europeo, nel fianco Sud e nel fianco Est<sup>30</sup>. Diverse sono le aree di cooperazione strategica menzionate, tra cui figurano la collaborazione tra l'operazione *Sea Guardian* della NATO e l'operazione *Sophia* dell'EUNAVFOR (*European Union Naval Force*) nel Mediterraneo; lo scambio di informazioni e la condivisione delle migliori pratiche in materia di sicurezza informatica; il miglioramento degli strumenti di coordinamento nei rispettivi processi di pianificazione della difesa; l'aumento della mobilità militare attraverso procedure per il rapido attraversamento delle frontiere; lo scambio di conoscenze e competenze nella lotta al terrorismo sia a livello europeo che con i Paesi partner a livello universale<sup>31</sup>.

Gli impegni annunciati nel testo del 2016 trovano ulteriore approfondimento nella seconda Dichiarazione congiunta del 10 luglio 2018<sup>32</sup>, che analizzano la cooperazione tra i due enti

<sup>27</sup> C. Bradley, J. L. Goldsmith, O. A. Hathaway, *The Rise of Nonbinding International Agreements: An Empirical, Comparative, and Normative Analysis*, in *University of Chicago Law Review*, 90, 2023, in part. 1304-1306; M. Prietz, *Weiches Recht und normative Härting*, Tübingen, 2023, *passim*. V. come esempi di prassi, *inter alia*, Dichiarazione congiunta di Russia e Cina sulla Promozione e i Principi di diritto internazionale, conclusa il 25 giugno 2016, Dichiarazione congiunta di Russia e Iran sulla Promozione del diritto internazionale, conclusa il 16 giugno 2020, la Dichiarazione congiunta dell'*Eastern Partnership Summit* tra Unione europea e Armenia, Azerbaigian, Georgia, Moldavia e Ucraina, conclusa il 15 dicembre 2021, la Dichiarazione congiunta sul Summit UE-USA, conclusa il 20 ottobre 2023.

<sup>28</sup> Sul punto, v. Dipartimento di Stato americano degli Stati Uniti d'America, *International Documents of a Non-Legally Binding Character*, reperibile online, 1: «[...] These documents are sometimes referred to as non-binding agreements, gentlemen's agreements, joint statements or declarations. The title of the document is not determinative as to whether it establishes legal obligations, but rather the intent of the parties, as reflected in the language and context of the document, the circumstances of its conclusion, and the explanations given by the parties». Cfr. sulla prassi più recente: I. C. Maher, *Revisiting soft law*, in M. Eliantonio, E. Korkea-aho, O. Stefan (a cura di), *EU soft law in the member states*, Oxford, 2021, 21-38; F. Jiménez García, *Derecho internacional líquido*, Cizur Menor (Navarra), 2021, Cap. 1, *Futurismo Jurídico Y Derecho Líquido Global. El Soft Law: De Pre-Derecho A Para-Derecho*, 21-74; C. A. Bradley, J. L. Goldsmith, O. A. Hathaway, *supra*, 1281-1364.

<sup>29</sup> Per la NATO, v. Consiglio Nord Atlantico, *Reorganization of the North Atlantic Treaty Organization*, Note by the Executive Secretary, Document C9-D/4, 17 marzo 1952, in part. par. 17; per l'Unione europea, v. Trattato sull'Unione europea, *supra*, art. 15, par. 6 per il Presidente del Consiglio europeo; art. 17, par. 6, per il Presidente della Commissione europea. V. anche C. Bradley, J. L. Goldsmith e O. A. Hathaway, *supra*, 1358-1360.

<sup>30</sup> Dichiarazione congiunta UE-NATO, conclusa l'8 luglio 2016, par. 1. Cfr. A. Aversano Stabile, G. Lasconjarias, P. Sartori, *NATO-EU Cooperation to Project Stability*, in *Documenti LAI 18*, 2018, 6-9.

<sup>31</sup> Dichiarazione congiunta UE-NATO, *supra*, pt. 5: «*In light of the common challenges we are now confronting, we have to step-up our efforts: we need new ways of working together and a new level of ambition; because our security is interconnected; because together we can mobilize a broad range of tools to respond to the challenges we face; and because we have to make the most efficient use of resources. A stronger NATO and a stronger EU are mutually reinforcing. Together they can better provide security in Europe and beyond.*

<sup>32</sup> Dichiarazione congiunta UE-NATO, conclusa il 10 luglio 2018.

nei settori della mobilità militare, dell'antiterrorismo e del rafforzamento della resilienza ai rischi chimici, biologici, radiologici e nucleari, attraverso rinnovate forme di cooperazione civile-militare in grado di vedere coinvolte unità sia della NATO che dell'Unione europea<sup>33</sup>.

**5. Convergenza e complementarità delle competenze securitarie attraverso il Compasso strategico dell'Unione europea e il Concetto strategico della NATO.** Nel 2022 si assiste ad un'importante fase di convergenza del partenariato strategico tra NATO e Unione europea, attraverso il primo Compasso strategico dell'Unione europea per la sicurezza e la difesa e l'aggiornamento del Concetto strategico della NATO.

Il Compasso strategico per la sicurezza e la difesa costituisce il primo documento dell'Unione europea volto ad inquadrare la Politica di sicurezza e di difesa comune nel contesto securitario regionale e internazionale<sup>34</sup>. Il Compasso strategico è stato adottato il 21 marzo 2022 dal Consiglio dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 42, par. 4, TUE, che prevede, per gli atti adottati nell'ambito della Politica di sicurezza e di difesa comune, la deliberazione all'unanimità da parte del Consiglio dell'Unione europea su proposta dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza o su iniziativa di uno Stato membro<sup>35</sup>. Tali documenti, dal punto di vista formale, si ascrivono nella categoria giuridica dei c.d. atti «atipici» non previsti dai Trattati<sup>36</sup>, vale a dire quell'insieme di atti qualificati come conclusioni, risoluzioni o orientamenti adottati dal Consiglio dell'Unione europea alla fine delle sue riunioni che contengono la posizione dell'organo circa talune questioni europee o internazionali, con la caratteristica di possedere una portata generale, ancorché non giuridicamente vincolante<sup>37</sup>.

Per quanto riguarda i contenuti del Compasso, si ribadisce che la NATO «[...] *remains the foundation of collective defence for its members*»<sup>38</sup>: il rapporto tra le due Organizzazioni si estrinseca infatti attraverso i principi di inclusività, reciprocità e autonomia decisionale dell'Unione<sup>39</sup>, designando l'Alleanza atlantica quale il principale *partner* regionale che definisce e regola gli strumenti di deterrenza e di difesa collettiva nel contesto euro-atlantico. Particolarmente interessante è l'intenzione del documento di operare un bilanciamento del mandato dell'UE in materia di difesa, tra l'autonomia operativa affermata a più riprese dal Compasso strategico dell'Unione, ai sensi del rafforzamento della PSDC nei Trattati UE e mediante la PESCO,

<sup>33</sup> Non di poco conto è, inoltre, l'istituzione da parte dell'Unione europea di una cooperazione rafforzata in materia di sicurezza e di difesa comune, la cooperazione strutturata permanente disciplinata ex art. 42, par. 6 del TUE e dal Protocollo 10 del TUE. Sul punto, v. Dichiarazione congiunta UE-NATO, *supra*, pt. 7. Cfr. F. Naert, *supra*, in part. 674-687.

<sup>34</sup> Consiglio dell'Unione europea, *A Strategic Compass for Security and Defence. For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*, 7371/22, Bruxelles, 21 Marzo 2022, reperibile *online* al sito <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf>.

<sup>35</sup> Trattato sull'Unione europea, *supra*, art. 42, par. 4: «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. L'alto rappresentante può proporre il ricorso sia ai mezzi nazionali sia agli strumenti dell'Unione, se del caso congiuntamente alla Commissione».

<sup>36</sup> Sul punto, si rimanda ad autorevole dottrina, che qualifica tali atti come «singolari» (G. Tesaurò, *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2010, 166) o «anomali» (L. Ferrari Bravo, E. Moavero Milanesi, *Lezioni di diritto comunitario*, Napoli, 2002, 172).

<sup>37</sup> Cfr. A Di Pascale, *Gli atti atipici nel sistema delle fonti del diritto dell'Unione europea*, Milano, 2017, 170-178.

<sup>38</sup> V. *Foreword by HR/VP Josep Borrell*, Bruxelles, 2023, reperibile *online* al sito [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic\\_compass\\_en3\\_web.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf), 10.

<sup>39</sup> *Ivi*, 10: «*The transatlantic relationship and EU-NATO cooperation, in full respect of the principles set out in the Treaties and those agreed by the European Council, including the principles of inclusiveness, reciprocity and decision-making autonomy of the EU, are key to our overall security*».

con il riconoscimento di una complementarità rispetto all'operato della NATO nel contesto securitario<sup>40</sup>. In aggiunta, il documento qualifica le dichiarazioni congiunte come «*key pillars of this cooperation*»<sup>41</sup>, in grado di revisionare costantemente il regime di cooperazione tra le due Organizzazioni per incrementare la sicurezza cooperativa tra NATO e Unione europea nelle diverse forme di cooperazione strategica individuate dal Compasso del 2022<sup>42</sup>.

Dalla prospettiva della NATO, il 29 giugno 2022 i Capi di Stato e di Governo degli Stati membri della NATO aggiornano il Concetto strategico dell'Alleanza atlantica in occasione del Summit di Madrid<sup>43</sup>.

In chiave speculare, è quindi la NATO a riconoscere, al punto 27 del documento, l'esigenza di integrare le sue attività di difesa e di deterrenza attraverso una maggiore sinergia con l'Unione europea<sup>44</sup>, con una declinazione al contrasto internazionale al terrorismo<sup>45</sup>, alla gestione delle crisi<sup>46</sup> e, inevitabilmente, alla sicurezza cooperativa<sup>47</sup>.

Da un canto, il documento pone in evidenza, al punto 43, l'interoperabilità della NATO con la PSDC<sup>48</sup>. A tal proposito, la NATO qualifica l'Unione europea come un partner «unico e essenziale [trad.]»<sup>49</sup>, tenendo conto del progressivo ampliamento delle competenze dell'Unione nella PSDC<sup>50</sup>. D'altro canto, per l'Alleanza il regime di cooperazione con l'Unione deve essere strutturato su una triplice logica: la complementarità, la coerenza e il rafforzamento reciproco<sup>51</sup>, volendo con ciò ribadire il ruolo primario della NATO quanto alla difesa e alla deterrenza nel contesto regionale euro-atlantico<sup>52</sup>. Cionondimeno, la NATO articola il rapporto con l'UE anche in una logica di coerenza e di rafforzamento reciproco, in virtù dei significativi progressi che hanno caratterizzato la difesa comune europea e, dunque, con l'intenzione di non sovrapporre le competenze operative della NATO con le funzioni svolte dall'Unione europea. Viene, dunque, in rilievo la necessità di un coordinamento sistematico, in grado di sviluppare opportuni meccanismi di cooperazione tra un modello di difesa e di deterrenza «classico», basato sul ruolo centrale della NATO, ed uno «innovativo», nel quale le due Organizzazioni condividono la medesima funzione

<sup>40</sup> Ivi, 23: «*Recent geopolitical shifts remind us that the EU urgently needs to take more responsibility for its own security by acting in its neighbourhood and beyond, with partners whenever possible and alone when necessary. The strength of our Union lies in unity, solidarity and determination. [...] A stronger and more capable EU in security and defence will contribute positively to global and transatlantic security and is complementary to NATO, which remains the foundation of collective defence for its members. These two go hand in hand*». Sul punto, v. anche A. Wessel, *supra*, 180-193.

<sup>41</sup> *Foreword by HR/VP Josep Borrell, supra*, 23.

<sup>42</sup> V. Servizio di azione esterna dell'Unione europea, *Annual Progress Report on the Implementation of the Strategic Compass for Security and Defence*, Marzo 2023, 1-24, reperibile online al sito [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/StrategicCompass\\_1stYear\\_Report.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/StrategicCompass_1stYear_Report.pdf).

<sup>43</sup> NATO, *Concetto Strategico della NATO (NATO Strategic Concept 2022)*, adottato il 29 giugno 2022, 1-13, reperibile online al sito [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf).

<sup>44</sup> Ivi, pt. 27.

<sup>45</sup> Ivi, pt. 34.

<sup>46</sup> Ivi, pt. 39.

<sup>47</sup> Ivi, pt 43: «*The European Union is a unique and essential partner for NATO. NATO Allies and EU members share the same values. NATO and the EU play complementary, coherent and mutually reinforcing roles in supporting international peace and security. [...] NATO recognises the value of a stronger and more capable European defence that contributes positively to transatlantic and global security and is complementary to, and interoperable with NATO. Initiatives to increase defence spending and develop coherent, mutually reinforcing capabilities, while avoiding unnecessary duplications, are key to our joint efforts to make the Euro-Atlantic area safer*».

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> Cfr. J. Howorth, *supra*, 98-100; S. Hill, D. Lemétayer, *supra*, 97-103.

<sup>52</sup> V. *infra* par. 7.

difensiva, in particolar modo alla luce delle più recenti minacce alla pace che possono interessare il territorio euro-atlantico.

**6. La Dichiarazione congiunta UE-NATO del 2023 e il rafforzamento della cooperazione in materia di difesa.** La terza Dichiarazione congiunta del 10 gennaio 2023<sup>53</sup> approfondisce il partenariato strategico tra le due Organizzazioni, considerando come il Compasso strategico dell'UE e il Concetto strategico della NATO costituiscano allo stato «[...] a key juncture for Euro-Atlantic security and stability, more than ever demonstrating the importance of the transatlantic bond, calling for closer EU-NATO cooperation»<sup>54</sup>. Il documento del 2023 ribadisce le caratteristiche del ruolo dell'UE in rapporto al suo partenariato con la NATO<sup>55</sup>, ossia la complementarità, la coerenza e il rafforzamento reciproco nell'azione di difesa e di deterrenza per quanto attiene al contesto geografico europeo<sup>56</sup>.

La *ratio* della Dichiarazione è dunque quella di riaffermare un regime di cooperazione attraverso la complementarità delle competenze securitarie dell'Unione rispetto al mandato dell'Alleanza atlantica. In aggiunta, la Dichiarazione riconosce come, seppur il partenariato strategico abbia ormai raggiunto il ventesimo anno dalla sua istituzione attraverso gli Accordi *Berlin Plus*, il rapporto tra le due Organizzazioni sia stato efficacemente implementato a partire dalle prime due Dichiarazioni congiunte del 2016 e del 2018<sup>57</sup>. Per tale motivo il documento, pur richiamando gli Accordi di *Berlin Plus* quale componente giuridica che ha significativamente contribuito ad istituire la disciplina del partenariato strategico tra Unione europea e NATO, pone rilievo alle successive evoluzioni del partenariato attraverso la prassi delle Dichiarazioni congiunte, che costituiscono, allo stato attuale, lo strumento di cooperazione in grado di rafforzare gradualmente il confronto tra le due Organizzazioni in merito alle più svariate questioni securitarie.

Infine, per quanto attiene ai seguiti della Dichiarazione congiunta del 2023, il 16 marzo 2023 è stata creata una *task-force* congiunta sulla resilienza delle infrastrutture critiche<sup>58</sup>. L'iniziativa riunisce funzionari della NATO e dell'Unione europea, con l'obiettivo di focalizzare la cooperazione strategica nel settore della difesa e della resilienza di quattro settori critici: energia, trasporti, infrastrutture digitali e spazio<sup>59</sup>. L'istituzione della *task force* appena richiamata è solo una tra le più recenti aree di cooperazione che hanno evidenziato il rafforzamento del partenariato strategico tra le due Organizzazioni: come infatti considerato dal più recente rapporto sull'implementazione delle relazioni tra UE e NATO del 2023<sup>60</sup>, la

<sup>53</sup> Dichiarazione congiunta sulla cooperazione UE-NATO (*Joint Declaration on EU-NATO Cooperation*), conclusa il 10 gennaio 2023.

<sup>54</sup> *Ivi*, pt. 7.

<sup>55</sup> *Ivi*, pt. 8: «NATO remains the foundation of collective defence for its Allies and essential for Euro Atlantic security. We recognise the value of a stronger and more capable European defence that contributes positively to global and transatlantic security and is complementary to, and interoperable with NATO».

<sup>56</sup> *Ivi*, pt. 9: «Our mutually reinforcing strategic partnership contributes to strengthening security in Europe and beyond. NATO and the EU play complementary, coherent and mutually reinforcing roles in supporting international peace and security. We will further mobilize the combined set of instruments at our disposal, be they political, economic or military, to pursue our common objectives to the benefit of our one billion citizens».

<sup>57</sup> *Ivi*, pt. 10: «Building on the 2016 Warsaw Joint Declaration and the 2018 Brussels Joint Declaration, which significantly expanded the breadth and depth of our partnership established more than twenty years ago, we have achieved unprecedented progress across all areas of cooperation».

<sup>58</sup> NATO, *NATO and European Union launch task force on resilience of critical infrastructure*, Bruxelles, 2023, reperibile online al sito [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_212874.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_212874.htm).

<sup>59</sup> Il primo rapporto, a firma congiunta di NATO e Unione europea, è stato rilasciato il 29 giugno 2023: v. Task force di UE-NATO sulla resilienza delle infrastrutture critiche, *Final Assessment Report*, giugno 2023, 1-10.

<sup>60</sup> UE-NATO, *Eight progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by EU and NATO Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017*, pubblicato il 16 giugno 2023.

cooperazione si è ulteriormente intensificata anche nelle politiche di contrasto alle minacce ibride, nella cybersicurezza, nell'industria della difesa, nella ricerca scientifica, nelle esercitazioni congiunte, nel *capacity building* civile-militare e nel dialogo politico tra i rappresentanti delle due Organizzazioni<sup>61</sup>.

**7. Alcune considerazioni sull'evoluzione del partenariato strategico alla luce dei più recenti sviluppi.** Obiettivo precipuo della Dichiarazione congiunta del 2023 è il rafforzamento della sicurezza cooperativa tra le due Organizzazioni in esame. La nozione di sicurezza cooperativa, non giuridica ma politica, qualifica un approccio internazionale che mira a incrementare la sicurezza attraverso la cooperazione tra soggetti statali e organizzazioni internazionali che contribuiscono al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, sia in chiave universale che regionale<sup>62</sup>. La difesa cooperativa, ai fini dell'analisi del partenariato strategico UE-NATO, abbraccia anche la sicurezza umana<sup>63</sup> e la promozione della sicurezza internazionale, quest'ultimo obiettivo indirizzato a Stati terzi che possono essere interessati da fenomeni di instabilità, di conflitto o di (in)sicurezza regionale<sup>64</sup>.

Ai fini dell'inquadramento giuridico della nozione di sicurezza cooperativa nell'ambito del partenariato strategico oggetto di analisi, la Dichiarazione congiunta del 2023 pare focalizzarsi sull'implementazione di un'azione securitaria coerente e opportunamente condivisa tra l'Unione europea e la NATO. Per quanto attiene alla ripartizione delle competenze securitarie, è anzitutto opportuno chiarire che la Dichiarazione congiunta non intende bilanciare *ex novo* la complementarità dell'Unione alla NATO, più volte richiamata nei documenti programmatici. In altri termini, l'obiettivo della Dichiarazione è quello di implementare il partenariato strategico sulla base delle funzioni che sono giuridicamente attribuite alle due Organizzazioni, focalizzando la cooperazione su specifiche aree di interesse strategico per la NATO e per l'Unione europea (unità di comunicazione, quartier generale, funzionari militari e personale civile, *crisis management* e scambio di informazioni classificate<sup>65</sup>). Un effetto positivo direttamente ascrivibile alle Dichiarazioni congiunte è quello di individuare un sistema di responsabilizzazione di entrambe le Organizzazioni quanto al

<sup>61</sup> *Ivi*, 2: «The NATO-EU strategic partnership continues to be taken forward in full respect of the agreed guiding principles enshrined in the three Joint Declarations on EU-NATO cooperation. In light of the current challenges to international peace and stability, and with the full engagement and continued support by all NATO Allies and EU Member States, as underscored in both the EU Strategic Compass and the NATO Strategic Concept as well as the third Joint Declaration, the two staffs remain firmly committed to further strengthen, deepen and expand our mutually beneficial cooperation by exploring avenues for further collaboration across all existing work strands, as well as in new areas such as climate and defence, space, and new technologies».

<sup>62</sup> Sul punto, v. R. Cohen, *Cooperative Security: From Individual Security to International Stability*, in R. Cohen, M. Mihalka (a cura di), *Cooperative Security: New Horizons for International Order*, Garmisch-Partenkirchen, 2001, 1.

<sup>63</sup> V. R. Cohen, *supra*, 8. Nello specifico, la NATO individua nella nozione di sicurezza umana l'insieme di operazioni, missioni e attività che l'Organizzazione dispiega sia nel contesto euro-atlantico che in quello internazionale per far fronte a rischi o minacce alla popolazione civile. V. NATO, *Human security*, reperibile online al sito [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_181779.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_181779.htm).

<sup>64</sup> R. Cohen, *Cooperative Security: From Individual Security to International Stability*, *supra*, 9. V. anche B. Ramcharan, *A New International Law of Security and Protection*, in *UN Chronicle, Implementing the 2030 Agenda: The Challenge of Conflict*, LII, 2015, *passim*. Tale concetto risponde ad una logica preventiva, in cui la promozione della sicurezza consente di limitare e, ove possibile, evitare, l'insorgere di nuovi conflitti armati, sia a carattere interno che internazionale. Cfr. G. Oberleitner, *Human Security: A Challenge to International Law?*, in *Global Governance*, 11, 2005, 185–203; C.M. Baillietm, K. Mujezinović Larsen, *Introduction: Promoting Peace through International Law*, in M. C. Baillietm, K. Mujezinović Larsen (a cura di), *Promoting Peace Through International Law*, Oxford, 2015, 1-18.

<sup>65</sup> Sul punto, v. A. Reichard, *supra* nota 15, 37-67; F. Graziani, *Lo spazio di sicurezza europeo. L'Unione europea e i suoi rapporti con la NATO e con l'OSCE*, Napoli, 2007, *passim*; S. Blockmans, S. Coban, H. Suzen, F. Yilmaz, *North Atlantic Treaty Organization (NATO): Reinforcing EU-NATO Cooperation – Walking the Talk?*, in R. A. Wessel, J. Odermatt (a cura di), *Research Handbook on the European Union and International Organizations*, Cheltenham, 2019, *passim*.

rafforzamento reciproco degli obiettivi securitari che UE e NATO condividono, sia sul piano giuridico-formale che su quello politico-sostanziale. Ciò si traduce nell'elaborazione di un meccanismo di *accountability*, da intendersi nell'ordinamento giuridico internazionale quale condotta specifica che, per quanto riguarda un'organizzazione internazionale, contribuisce alla formalizzazione di comportamenti costruttivi e responsabili per conto dei propri organi e dei diversi funzionari attraverso il rafforzamento di pratiche, strumenti e metodologie correlate all'amministrazione e alla gestione delle diverse funzioni attribuite all'ente<sup>66</sup>. Nel contesto del partenariato strategico NATO-UE, l'*accountability* favorisce un regime di cooperazione in cui i due enti si impegnano ad approfondire diverse questioni securitarie condividendo le informazioni, le buone pratiche e le prassi comportamentali con gli organi e i funzionari appartenenti alla NATO e all'Unione europea.

Occorre parimenti considerare, in chiave critica, l'interazione tra i diversi regimi giuridici che hanno caratterizzato il partenariato strategico, in misura particolare gli Accordi *Berlin Plus* e le tre Dichiarazioni congiunte. L'elemento distintivo tra le due categorie di atti è, anzitutto, la vincolatività dei primi rispetto ai secondi. Alla luce delle criticità degli Accordi precedentemente richiamate (e del successivo rilancio della cooperazione NATO-UE attraverso le Dichiarazioni congiunte) non può tuttavia accogliersi l'ipotesi circa l'estinzione degli Accordi *Berlin Plus* per causa di desuetudine<sup>67</sup>. In primis, poiché il regime di cooperazione tra NATO e Unione europea a partire dagli Accordi *Berlin Plus* ha subito un graduale processo di implementazione nel corso degli ultimi due decenni, e non invece una mancata applicazione continuata nel tempo degli Accordi. In secondo luogo, poiché le Dichiarazioni congiunte hanno volutamente operato un graduale *iter* di rafforzamento del partenariato strategico proprio sui presupposti giuridici riconosciuti dagli Accordi *Berlin Plus*. Da ultimo, poiché il regime di cooperazione, seppur opportunamente revisionato alla luce dell'evoluzione delle dinamiche securitarie nel contesto europeo, attribuisce tutt'oggi centralità alla NATO quanto alla difesa e alla sicurezza nel territorio euro-atlantico e una complementarità dell'azione unionale in materia, elemento questo sotteso tanto agli Accordi quanto alle più recenti Dichiarazioni congiunte. È, dunque nell'ottica giuridico-evolutiva che va compresa la questione del partenariato strategico, considerando non la sostituzione di una forma o di un regime di cooperazione rispetto ad un altro, quanto piuttosto l'interazione tra differenti sistemi giuridici all'uopo capaci di strutturare, in misura coerente con l'evoluzione delle due Organizzazioni, il partenariato strategico tra NATO e Unione europea.

**8. La diversa ratio di NATO e UE nel partenariato strategico.** Alla luce di quanto osservato, emerge che il partenariato strategico tra NATO e Unione europea è caratterizzato da una *ratio* che, seppur tesa al medesimo obiettivo della sicurezza cooperativa, possiede logiche di coordinamento diverse per le due Organizzazioni.

Per quanto riguarda la NATO, l'obiettivo fondamentale è quello di designare un meccanismo di difesa attraverso un regime di cooperazione coordinato con il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (*ex artt. 5 e 7 Trattato Nord Atlantico*) e coerente nel suo operato a livello regionale con l'Unione europea, riconoscendo, nell'ultimo caso, un ruolo della NATO *in positio princeps*. In tale frangente, la NATO concepisce la sicurezza cooperativa in una

<sup>66</sup> Cfr. V. Röben, *Accountability*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Heidelberg, 2020, 1-13.

<sup>67</sup> Cfr. G. Fitzmaurice, *Document A/CN.4/107* (Second report by G. G. Fitzmaurice, Special Rapporteur) in *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. II, 1957, 48: «Indeed it would be possible to point to a number of treaties centuries old, framed in archaic language, and seldom invoked in terms or referred to by the parties, which the latter nevertheless regard as being still in force». Sul punto, v. *inter alia*: J. Wouters, S. Verhoeven, *Desuetudo*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Heidelberg, 2008; M. G. Kohen, *Desuetude and Obsolescence of Treaties*, in E. Cannizzaro (a cura di), *The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention*, Oxford, 2011, 350-360.

prospettiva onnicomprensiva, tesa a sistematizzare il suo rapporto sia con il Consiglio di sicurezza, a livello universale, sia con l'Unione europea, sul piano regionale.

Di converso, la *ratio* del partenariato strategico dell'Unione europea con la NATO è quella di rafforzare progressivamente la PSDC, che rappresenta una politica *in itinere* del processo di integrazione europea. L'intento dell'Unione, allo stato attuale, non è quello di assumere a sé competenze proprie della NATO quanto al mantenimento della pace nel regionalismo europeo, quanto piuttosto quello di rafforzare la PSDC attraverso il partenariato strategico con l'Alleanza atlantica. Difatti, la priorità dell'Unione è quella, da un canto, di istituire efficaci meccanismi di coordinamento con la NATO nell'ambito della difesa e della sicurezza del territorio europeo, dall'altro, di utilizzare lo strumento del partenariato strategico quale mezzo funzionale alla progressiva implementazione della PSDC.

In altri termini, la NATO accorda al partenariato strategico una vocazione prevalentemente «esterna», con l'obiettivo di articolare organicamente il suo mandato con il Consiglio di sicurezza e con l'Unione europea. Di converso, l'Unione riconosce al partenariato strategico una *ratio* di particolare utilità in una logica unionale «interna», per la progressiva implementazione della PSDC e il rafforzamento di una difesa cooperativa complementare e coerente rispetto alla NATO.

**9. Osservazioni conclusive.** Il partenariato strategico tra NATO e Unione europea costituisce un *regional arrangement* tanto prolifico quanto articolato su modelli di cooperazione in continuo sviluppo, per inquadrare le competenze di attribuzione dei due enti sotto il profilo securitario. Gli strumenti finora richiamati hanno contribuito ad aggiornare progressivamente le competenze operative delle due Organizzazioni nell'ambito della difesa cooperativa per quanto attiene alle loro funzioni securitarie nel contesto euro-atlantico.

I due Concetti strategici della NATO (rispettivamente, del 2010 e del 2022) e il Compasso strategico dell'Unione del 2022 costituiscono i principali strumenti di cooperazione attraverso cui è stata rilanciata, in chiave strategico-programmatica, la difesa cooperativa tra NATO e Unione europea. In aggiunta, rileva il sempre più frequente utilizzo dello strumento delle Dichiarazioni congiunte, come evidenziato dalla prassi del partenariato nell'ultimo decennio, attraverso l'adozione delle tre Dichiarazioni nel 2016, nel 2018 e nel 2023. In quanto strumenti non giuridicamente vincolanti, le dichiarazioni congiunte hanno avviato un regime di cooperazione flessibile, in grado di adattare le competenze operative alle funzioni attribuite dai trattati istitutivi delle due Organizzazioni in materia securitaria. *Ergo*, è presumibile attendersi che tale strumento di coordinamento venga ulteriormente impiegato nei prossimi anni per incrementare la cooperazione tra NATO e Unione europea sulle questioni securitarie proprie del regionalismo euro-atlantico, al fine di garantire complementarità nei rispettivi mandati, coerenza giuridica e, soprattutto, efficacia operativa per quanto concerne l'obiettivo della difesa cooperativa.

In una prospettiva futura, nell'ottica del progressivo superamento della complementarità dell'Unione europea rispetto al mandato della NATO e in vista di un possibile allineamento delle competenze operative tra le due Organizzazioni, si porrà, presumibilmente, una questione concernente la ripartizione di talune funzioni securitarie per quanto attiene al partenariato strategico tra i due enti, sia nella loro prospettiva di coordinamento, che, ai sensi del Capitolo VIII della Carta ONU, nell'articolazione delle loro funzioni con il sistema onusiano. Nondimeno, tale questione, allo stato ancor ipotetica, sarà necessariamente condizionata all'effettivo rafforzamento nei prossimi decenni della PSDC, obiettivo questo tutt'altro che prevedibile.

**Abstract.** Il partenariato strategico tra NATO e Unione europea è stato interessato da regimi

di cooperazione particolarmente complessi ed eterogenei nel corso degli ultimi due decenni. Se, da un lato, la NATO ha progressivamente aggiornato le competenze nel settore della difesa e della sicurezza ai sensi del Trattato Nord Atlantico, dall'altro, anche l'Unione europea ha assistito ad un'importante implementazione della Politica di sicurezza e di difesa comune nel processo di integrazione europea. Scopo del seguente lavoro è analizzare l'evoluzione del regime giuridico concernente il partenariato strategico tra le due Organizzazioni, che è gradualmente riuscito a superare le principali criticità attinenti al coordinamento, in ambito securitario, tra NATO e UE. Come evidenziato dalla prassi, tale partenariato ha previsto l'elaborazione di strumenti di cooperazione particolarmente flessibili, come è il caso delle tre Dichiarazioni congiunte, firmate nel 2016, nel 2018 e nel 2023. Dal punto di vista giuridico, le Dichiarazioni congiunte hanno consentito di rilanciare il partenariato strategico nell'ottica della complementarità, della coerenza e del rafforzamento reciproco di NATO e UE e di adattare le competenze securitarie dei due enti in numerosi settori strategici per la sicurezza del territorio euro-atlantico.

**Abstract.** The strategic partnership between NATO and the European Union has been impacted by particularly complex and heterogeneous legal regimes of cooperation over the past two decades. While, on the one hand, NATO has progressively updated its defence and deterrence competences under the North Atlantic Treaty, on the other hand, the European Union has witnessed an important implementation of the Common Security and Defence Policy in the European integration process. The purpose of the following work is to analyse the evolution of the legal regime concerning strategic partnership between the two Organisations, which has gradually managed to overcome the main critical issues concerning the coordination, in the security field, between NATO and the EU. As confirmed by the practice, this partnership has provided for the development of particularly flexible instruments of cooperation, as is the case with the three Joint Declarations, signed in 2016, 2018 and 2023. From a legal point of view, the Joint Declarations have made it possible to relaunch the strategic partnership with a view to complementarity, coherence and mutual reinforcement of NATO and the EU to adapt the security competences of the two organizations in many strategic sectors for the security of the Euro-Atlantic territory.

**Parole chiave.** NATO – Unione europea – partenariato strategico – difesa cooperativa – deterrenza nel contesto euro-atlantico.

**Key words.** NATO – European Union – strategic partnership – cooperative defence – deterrence in the Euro-Atlantic context.