

La graduale definizione di una politica di difesa comune dell'UE

di Luca Paladini

Abstract: *The progressive framing of a common EU defence policy* – The article aims at analyzing the recent developments in the ESDP domain, to make some considerations on the future of the European defense. After focusing on the ESDP tools aimed to promote the integration amongst the EU Member States, the analysis concentrates on the Strategic Compass and on its implementation “one year after”. On that basis, the article draws some conclusions on the European defence perspectives, bearing in mind that Article 42, para. 2, TEU provides for two objectives: firstly, the progressive framing of a common EU defence policy and, in the case, the subsequent creation of a common defence.

Keywords: ESDP; European Defence; Strategic Compass; NATO.

2395

1. Gli effetti della “guerra dietro casa” sulla PSDC

L'aumento del bisogno di sicurezza avvertito nel contesto europeo in seguito allo scoppio della guerra in Ucraina ha sortito l'effetto di imprimere un'ulteriore spinta all'integrazione nell'ambito della Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) dell'Unione europea. Basti pensare che da un sondaggio pubblicato da Eurobarometro il 15 giugno 2022 è emerso che l'81% dei cittadini europei è a favore di una politica di difesa e di sicurezza comune tra gli Stati membri, che l'85 % di essi ritiene che si debba potenziare la cooperazione in materia di difesa a livello di UE e, infine, che il 93% concorda sul fatto che gli Stati membri dovrebbero agire congiuntamente per difendere il territorio dell'Unione¹.

L'UE ha reagito all'attacco armato russo esercitando la sua competenza in materia di Politica estera e di sicurezza comune (PESC), con particolare riguardo al sostegno militare all'Ucraina² e alle misure restrittive comminate alla Russia e all'alleato bielorusso³. L'Unione ha inoltre esercitato le competenze di ambito TFUE sia per affrontare la crisi

¹ Cfr. il sondaggio *EU's response to the war in Ukraine*, in www.europa.eu/eurobarometer.

² Cfr. M. Vellano, *La guerra in Ucraina e le conseguenti decisioni dell'Unione europea in materia di sicurezza e di difesa*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2022, 124 ss. e A. Mignolli, *L'Unione europea fornirà armamenti letali all'Ucraina. Considerazioni critiche sulla decisione del 28 febbraio 2022*, in www.eurojus.it, 9 marzo 2022.

³ Cfr. il recente S. Poli, F. Finelli, *Context specific and structural changes in EU restrictive measures adopted in reaction to Russia's aggression on Ukraine*, in www.eurojus.it, 17 luglio 2023.

migratoria generata dalla parziale evacuazione dell'Ucraina, che ha portato il Consiglio a concedere la protezione temporanea agli sfollati⁴, sia per arginare gli effetti economici del conflitto sul mercato europeo⁵. *A latere*, è stato dato avvio al (discusso) *iter* di adesione dell'Ucraina all'UE⁶.

Nei mesi immediatamente successivi allo scoppio della “guerra dietro casa”⁷, alcuni sviluppi hanno riguardato la PSDC. Innanzitutto, nel marzo 2022 è stata adottata la Bussola strategica⁸, documento programmatico che, al fine di rendere l'UE autonoma sul piano strategico⁹, fissa degli obiettivi di sviluppo della PSDC da realizzare entro il 2030. Secondariamente, e in conseguenza del clima di incertezza generato dalla guerra¹⁰, la Danimarca ha sciolto l'*opting-out* risalente al Trattato di Maastricht del 1992¹¹, che le ha consentito di non essere coinvolta nelle questioni militari e di difesa per trent'anni. Pertanto, non solo dal 1° luglio 2022 tale Stato membro è vincolato dalla PSDC¹² e ha iniziato a contribuirvi anche sul piano militare¹³, ma il 23 marzo 2023 è entrato a far parte dell'Agenzia europea per la difesa

⁴ Cfr. S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, II ed., Torino, 116 ss. e A. Corraera, *Protezione temporanea per la popolazione ucraina: una svolta per la politica di asilo dell'Unione europea?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2022, 39 ss.

⁵ Cfr. M. T. Moschetta, *Le misure dell'Unione europea per affrontare la sfida della sicurezza energetica: basi giuridiche e strumenti di attuazione*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2022, 487 ss. e il regolamento (UE) 2022/2578 del Consiglio del 22 dicembre 2022 che istituisce un meccanismo di correzione del mercato per proteggere i cittadini dell'Unione e l'economia da prezzi eccessivamente elevati, in GUUE L 335/2022, 45 ss.

⁶ Cfr. F. Casolari, *L'Ucraina e la (difficile) prospettiva europea*, in www.aisdue.eu, 22 marzo 2022.

⁷ L'efficace espressione è mutuata dal titolo di un volume sulla cinematografia relativa alla guerra nei Balcani (cfr. M. C. Vitucci, *La guerra dietro casa. Lo sguardo del cinema sulla Jugoslavia in fiamme*, Napoli, 2017).

⁸ Cfr. *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.

⁹ Cfr. P. De Pasquale, F. Ferraro, *L'autonomia strategica dell'Unione europea: dalla difesa ... alla politica commerciale c'è ancora tanta strada da fare*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2, 2023, V ss.

¹⁰ Le parole del ministro degli esteri danese pronunciate appena dopo il referendum del 1° giugno 2022 ben esprimono i timori sottesi alla revoca dell'*opting-out*: «The Danes have spoken. We can now fully participate in the European cooperation on security and defence. And we can thereby take greater responsibility for security in our own neighbourhood. This is a good and important step. Unity in Europe is the best answer we can give in the current situation» (cfr. Ministry of Foreign Affairs of Denmark, *Danes vote yes to abolish EU defence opt-out – here are the next steps*, 2 June 2022). Invero, il dibattito sull'*opting-out* era già in corso nell'opinione pubblica danese; ne dà conto K. C. Pedersen, *Denmark and the European Security and Defence Policy*, in B. Sundelius, G. Herolf, A. Bailes (eds.), *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*, Stockholm, 2006, 37 ss.

¹¹ Cfr. gli atti relativi alla Danimarca e il relativo allegato, in GUCE C 348/1992, 1.

¹² Cfr. l'elenco degli atti dell'Unione adottati a norma dell'articolo 26, paragrafo 1, dell'articolo 42 e degli articoli da 43 a 46 del trattato sull'Unione europea, da applicarsi alla Danimarca a decorrere dal 1° luglio 2022, in GUUE C 263/2022, 11 ss.

¹³ La Danimarca ha sempre partecipato allo sviluppo e alla realizzazione degli aspetti civili della PSDC. Cfr. P. V. Jakobsen, *Small States, Big Influence: The Overlooked Nordic Influence on the Civilian ESDP*, in *Journal of Common Market Studies*, 2009, 81 ss.

(AED)¹⁴ e, due mesi dopo, è stato ammesso alla cooperazione strutturata permanente (PESCO)¹⁵. In terzo luogo, alcuni Stati membri dell'UE hanno chiesto di diventare parti dell'Organizzazione del Nord Atlantico (NATO o alleanza) e, dopo un non facile negoziato, la Finlandia e la Svezia vi sono entrate. Di tale sviluppo avvenuto “oltre la PSDC” è bene tenere conto, perché l'UE e la NATO sono legate da una lunga *partnership*, che, dopo il 24 febbraio 2022, ha portato le due organizzazioni ad adottare dei nuovi e aggiornati documenti programmatici – la Bussola strategica per l'Unione e il concetto strategico del 2022 per l'alleanza – nei quali i due enti manifestano l'intento di agire sinergicamente per garantire la difesa europea.

Sebbene occasionati da eventi infausti, si deve cogliere la rilevanza di tali sviluppi istituzionali, poiché capaci di sollecitare l'integrazione europea in un ambito materiale nel quale, sin dagli esordi della PESC/PESD, i progressi sono stati conseguiti piuttosto lentamente. Pertanto, sulla base di tali premesse, con questo lavoro si intende svolgere alcune considerazioni sulle prospettive della “difesa europea”, tratteggiate dai nuovi obiettivi di sviluppo della PSDC di cui l'Unione si è dotata con intento di raggiungere l'autonomia strategica. A tal fine, premesso un *excursus* sull'evoluzione della cooperazione europea in materia difensiva, si intende, da una parte, dar conto degli strumenti di integrazione tra gli Stati membri previsti in ambito PSDC e, dall'altra, soffermarsi sulla Bussola strategica, che di tali strumenti si avvale, nonché sulla sua prima attuazione e valutazione. Sulla scorta degli elementi raccolti, si intende trarre delle conclusioni sulle prospettive della difesa di ambito europeo, partendo dal presupposto necessario che l'integrazione in materia deve o dovrebbe seguire la progressione indicata dall'art. 42, par. 2, TUE: *in primis*, la graduale definizione della politica di difesa comune e, eventualmente, la successiva creazione di una difesa comune¹⁶. Giova premettere che nessuno dei due obiettivi è stato finora raggiunto.

2. “Dalla PESD alla PSDC”

È opportuno compiere un *excursus* sull'evoluzione della cooperazione in ambito difensivo “dalla PESD alla PSDC”, nonché sui principali aspetti di disciplina di quest'ultima, al fine di comprendere quale sia l'attuale livello di cooperazione raggiunto dagli Stati membri.

Va detto che la materia difensiva era stata considerata già agli albori del processo di integrazione europea, con esiti diversi. Favorevolmente nel 1949, con la creazione dell'Unione europea occidentale (UEO) e dell'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO), due alleanze difensive cui partecipavano diversi Stati europei. Altrettanto

¹⁴ European Defence Agency, *Denmark joins the European Defence Agency*, 23 March 2023.

¹⁵ Cfr. la decisione (PESC) 2023/1015 del Consiglio del 23 maggio 2023 che conferma la partecipazione della Danimarca alla PESCO e modifica la decisione (PESC) 2017/2315, che istituisce la cooperazione strutturata permanente (PESCO) e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti, in GUUE L 136/2023, 73 ss.

¹⁶ In termini generali, cfr. art. 24, par. 1, TUE.

positiva fu la creazione nel 1951 della Comunità europea del carbone e dell'acciaio da parte di Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Olanda, il cui obiettivo era la creazione del mercato comune di materie allora (forse più di oggi) rilevanti nell'industria degli armamenti. Per converso, il tentativo di integrazione percorso l'anno successivo non ebbe successo. Nel 1952 gli Stati membri della CECA firmarono il Trattato di Parigi istitutivo della Comunità europea di difesa (CED)¹⁷, che prevedeva la creazione di un esercito comune composto da 43 divisioni, che, in caso di attacco armato a uno Stato membro della CED, avrebbero provveduto alla difesa europea sotto la direzione del comandante supremo della NATO e con il sostegno militare di Stati Uniti e della Gran Bretagna. Come noto, il Trattato di Parigi non entrò in vigore a causa della «grave decisione della Francia» (così titolò il Corriere della sera dell'epoca) di non ratificarlo. Dopo un lungo silenzio, la materia difensiva fu ripresa in vista della stipula dell'Atto unico europeo del 1986, che prevedeva l'avvio della cooperazione europea in politica estera, comprese la maggiore concertazione nelle questioni di "sicurezza europea" e la cooperazione nel settore degli armamenti.

L'integrazione europea in materia di sicurezza e di difesa ha ufficialmente preso avvio con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht del 1992 e, in particolare, nel quadro della PESC. Nel definire il contenuto di tale politica, l'art. J.4 TUE vi includeva infatti «tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione europea, ivi compresa la definizione a termine di una politica di difesa comune, che potrebbe successivamente condurre a una difesa comune». A tal fine, si prevedeva che l'UEO, considerata parte integrante dello sviluppo dell'UE, elaborasse e attuasse le decisioni e le azioni dell'Unione in ambito difensivo. Quanto alla NATO, si stabiliva, da una parte, che la PESC non pregiudicasse il carattere specifico delle politiche di sicurezza e di difesa degli Stati membri e, dall'altra, che essa rispettasse gli obblighi derivanti, per alcuni di essi, dall'appartenenza all'alleanza. Peraltro, gli Stati membri avrebbero potuto cooperare più strettamente anche nell'ambito dell'UEO e della NATO, ma tale cooperazione condotta al di fuori dell'UE non avrebbe dovuto contravvenire a quanto stabilito in ambito PESC.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam del 1997 le questioni di sicurezza e di difesa hanno assunto una maggiore autonomia nel quadro della PESC. Per un verso, l'art. J.7, par. 2, TUE (poi, art. 17 TUE) riproponeva l'ipotesi di giungere a una difesa comune, se così deciso dal Consiglio europeo, sostenendo tale obiettivo con la possibilità di realizzare una reciproca cooperazione nel settore degli armamenti. D'altro canto, l'art. 17 TUE consentiva di avviare e condurre diversi tipi di intervento civile e militare in scenari di crisi, gettando le basi per lo sviluppo di una prassi applicativa che, a partire dal 2003, ha visto l'avvio di numerose "missioni di

¹⁷ Il testo del trattato è disponibile, nella versione linguistica non ufficiale, sul sito dell'*Archive of European Integration* dell'Università di Pittsburgh (www.aei.pitt.edu). Sui presupposti storico-istituzionali, cfr. B. Olivi, *L'Europa difficile. Storia dell'integrazione europea (1948-2000)*, Bologna, 41 ss.

pace”¹⁸. In sostanza, con il Trattato di Amsterdam nasceva la PESD, quale parte ben distinguibile del quadro giuridico della PESC.

Mentre con il Trattato di Nizza del 2001 è stata espunta dall’art. 17 TUE la parte relativa al ruolo, oramai cessato, dell’UEO¹⁹, uno sviluppo importante nella PESD si verificò qualche anno dopo sul piano del diritto derivato. Infatti, nel 2004 il Consiglio istituì l’AED, organo ad adesione volontaria avente il compito di «aiutare il Consiglio e gli Stati membri nello sforzo di migliorare le capacità di difesa dell’UE nel settore della gestione delle crisi e di sostenere la PESD nel suo assetto attuale e in quello futuro», senza pregiudizio per le competenze nazionali.

Da ultimo, con la stipula del Trattato di Lisbona la PESD è stata rinominata PSDC e la relativa disciplina è stata rivista, al fine di arricchirla e di emanciparla sotto il profilo normativo²⁰. Infatti, alla PSDC è stata dedicata una sezione del Titolo V TUE – il Capo 2, relativo alle Disposizioni sulla politica di sicurezza e di difesa comune (artt. da 42 a 46 TUE) – che ne reca la disciplina specifica. Disciplina che, da una parte, sviluppa i contenuti della PESD, anche alla luce della creazione dell’AED e della prassi relativa alle missioni di pace e, dall’altra, introduce alcune novità tese a stimolare la maggiore integrazione tra gli Stati membri, soprattutto in ambito difensivo.

Quanto brevemente ripercorso consente di svolgere una prima considerazione di contesto sulla PESD/PSDC. Sin dall’Atto unico europeo, ma ancor di più con il Trattato di Maastricht, l’integrazione tra gli Stati membri in tale ambito si è articolata lungo due direttrici. Da una parte, si può individuare la componente relativa alla sicurezza, la cui evoluzione e attuazione ha portato l’UE a intervenire, con l’invio di missioni di pace, in scenari di crisi più o meno prossimi ai confini europei. Dall’altra, si può distinguere la componente relativa alla difesa, votata allo sviluppo delle capacità militari dell’UE necessarie a proteggere il territorio degli Stati membri in caso di necessità.

Sebbene si tratti di due componenti distinte, esse sono complementari e mutualmente influenzabili, poiché gli sviluppi conseguiti nella “componente sicurezza” influiscono sulla “componente difesa” e viceversa. Ad esempio, le *learning lessons* che vengono tratte dalle missioni di pace di tipo militare restituiscono delle informazioni sugli armamenti o sulla logistica utili allo sviluppo della cooperazione in materia difensiva. Al contempo, il miglioramento delle capacità militari conseguito nell’ambito della “componente difesa” può risultare utile al più efficace svolgimento delle missioni di pace.

¹⁸ L’espressione “missioni di pace” verrà di seguito utilizzata con riferimento al complesso delle missioni umanitarie e di soccorso e delle attività di mantenimento della pace condotte dall’UE.

¹⁹ In seguito alla Dichiarazione di Marsiglia del 13 novembre 2000 del Consiglio dei ministri dell’UEO, il ruolo di tale organizzazione a favore della PESD è venuto meno a favore dell’autonomia operativa dell’UE. Cfr. C. Morviducci, *La PECSA: verso una politica di difesa europea?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, 1130 ss.

²⁰ È il caso di ricordare che, in tale ambito, il Trattato di Lisbona ha recepito pressoché *in toto* gli artt. da III-309 a III-312 del Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa, mai entrato in vigore.

L'integrazione tra gli Stati membri nell'ambito delle due componenti è avvenuta secondo velocità diverse. Infatti, mentre la "componente sicurezza" ha ricevuto forti impulsi, anche normativi, sin dalla fine degli anni Novanta ed è divenuta operativa nei primi anni Duemila, l'integrazione nell'ambito della "componente difesa" è avvenuta in modo più flemmatico, quantomeno fino all'avvio della PESCO.

2.1 La componente "sicurezza" e la sua prassi

Sin dagli esordi, lo sviluppo della "componente sicurezza" è stato scandito dagli obiettivi stabiliti dal Consiglio europeo, istituzione che esercita il ruolo di orientamento politico anche in ambito PSDC. Risale al 1999 la decisione del Consiglio europeo di Colonia di inserire la gestione delle crisi nel potenziamento della PESC, mentre in successivi vertici sono state fissate le tappe dell'evoluzione della "componente sicurezza", stabilendo obiettivi in termini di capacità militari²¹, di creazione di strutture dedicate²², di capacità civili²³ *et cetera*. Tale *modus procedendi* è proseguito negli anni e, ancora oggi, segna le realizzazioni conseguite nella PSDC. Così è accaduto, ad esempio, con l'avvio della PESCO, decisa dal Consiglio europeo del 22 e 23 giugno 2017, o con la fissazione dell'obiettivo di imprimere un'ulteriore accelerazione all'attuazione dei progetti sulle infrastrutture di mobilità militare, fissato dal Consiglio europeo del 15 dicembre 2022.

La "componente sicurezza" è disciplinata da diverse norme primarie. In primo luogo, l'art. 42, par. 1, TUE prevede che l'UE disponga di una capacità operativa civile e militare fornita dagli Stati membri, al fine di condurre delle missioni di pace, la cui attuazione deve avvenire in conformità ai principi della Carta dell'ONU. Di regola, tutti gli Stati membri contribuiscono allo svolgimento delle missioni di pace, prevedendo l'art. 42 TUE che essi mettano a disposizione le capacità civili e militari utili a contribuire al conseguimento degli obiettivi della PSDC e provvedano a migliorare progressivamente le loro capacità militari. Ciò detto, la prassi riferisce di una partecipazione variabile da parte degli Stati membri. Tale ipotesi, la cui ricorrenza dipende anche dal tipo di missione di pace da avviare e dalle capacità necessarie a condurla, è stata esplicitata dal Trattato di Lisbona, prevedendo l'art. 42, par. 5, TUE e l'art. 44 TUE che il Consiglio possa affidare lo svolgimento di una missione di pace a un gruppo di Stati membri che lo desiderino e possano disporre delle necessarie capacità²⁴. Ad oggi, il Consiglio non ha ancora assunto decisioni fondate su tali disposizioni primarie, ma, come vedremo, nuovi sviluppi potranno discendere dall'attuazione della Bussola strategica. Per sua parte, e in via ricognitiva della prassi attuativa dell'*ex art.* 17 TUE, l'art. 43 TUE precisa che tali

²¹ Consiglio europeo di Helsinki del 10 e 11 dicembre 1999.

²² Consiglio europeo di Nizza del 7-10 dicembre 2000.

²³ Consiglio europeo di Santa Maria da Feira del 19 e 20 giugno 2000; Consiglio europeo di Nizza del 7-10 dicembre 2000; nonché Consiglio europeo di Göteborg del 15-16 giugno 2001.

²⁴ Sull'art. 44 TUE cfr. per tutti G. Fiengo, *Le missioni di pace dell'Unione europea nel quadro della Politica di sicurezza e difesa comune*, in *Percorsi costituzionali*, 3, 2015, 505 ss.

missioni «comprendono le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni umanitarie e di soccorso, le missioni di consulenza e assistenza in materia militare, le missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti», aggiungendo che possono altresì contribuire alla lotta contro il terrorismo.

Consentendo di avviare delle missioni di pace nel territorio di (uno o più) Stati terzi, la “componente sicurezza” va intesa in senso esterno, dunque riferita al mantenimento della pace e della sicurezza nella comunità internazionale, con particolare riguardo agli scenari di crisi vicini e, in qualche caso, meno prossimi. Non va, dunque, intesa in relazione all’aspetto interno della sicurezza dell’UE, sul quale dispongono alcune disposizioni del TFUE. Ad esempio, nel caso del terrorismo, se da una parte l’art. 43 TUE stabilisce che le missioni di pace possono contribuire alla lotta contro tale condotta criminale, anche tramite il sostegno agli Stati terzi, dall’altra alle minacce terroristiche che colpiscono l’interno dell’UE sono dedicate sia alcune norme relative allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sia la clausola di solidarietà prevista dall’art. 222 TFUE.

Sul piano della prassi, a parte alcuni interventi *ante litteram*²⁵, la “componente sicurezza” è divenuta operativa nel 2003, con l’invio di una missione civile di polizia in Bosnia-Erzegovina²⁶. Da tale intervento ha preso avvio l’ampia prassi delle missioni di pace dell’UE, che ad oggi conta ventisei interventi civili e quindici interventi militari, svolti o in fase di conduzione. Mentre gli interventi militari prevedono lo schieramento di forze armate degli Stati membri e di Stati terzi con finalità di mantenimento o costruzione della pace²⁷, le missioni civili raggruppano più sottotipi di interventi non

²⁵ Si tratta di due interventi nei Balcani, la cui conduzione è precedente all’avvio della PESD: l’amministrazione europea di Mostar (1994-1996) e la *European Community Monitoring Mission* (1991-2008), che dal 2001 ha assunto la denominazione di *European Union Monitoring Mission* (EUMM). L’amministrazione di Mostar è stata oggetto di alcune azioni comuni riguardanti l’aiuto umanitario in Bosnia-Erzegovina, ma il primo atto PESC ad essa dedicato è la decisione del Consiglio, del 12 dicembre 1994, relativa all’azione comune, adottata dal Consiglio in base all’articolo J.3 del trattato sull’Unione europea, per proseguire l’azione di sostegno all’amministrazione della città di Mostar da parte dell’Unione europea in GUUE L 326/1994, 2. In dottrina, cfr. F. Pagani, *L’Administration de Mostar par l’Union européenne*, in *Annuaire Français de Droit International*, 1996, 234 ss. Quanto all’EUMM, si trattava di una missione di osservazione avente il mandato di sorvegliare l’attuazione dell’Accordo di Brioni del 1991, con il quale era stata abbozzata una prima ipotesi di pacificazione del conflitto balcanico. Cfr. l’azione comune del Consiglio, del 22 dicembre 2000, relativa alla Missione di vigilanza dell’Unione europea (2000/811/PESC), in GUUE L 328/2000, 53 ss.

²⁶ Trattasi della *European Union Police Mission*, che si è svolta in Bosnia-Erzegovina dal 2003 al 2012 in avvicendamento con la forza di polizia internazionale delle Nazioni Unite (*IPTF*), col fine di assicurare il proseguimento delle attività dell’*IPTF*, il cui obiettivo principale era di assistere le autorità locali a riformare le forze di polizia in linea con gli *standard* internazionali in materia. Cfr. l’azione comune del Consiglio, dell’11 marzo 2002, relativa alla missione di polizia dell’Unione europea (2002/210/PESC), in GUUE L 70/2002, 1 ss., e succ. mod.

²⁷ Tra le prime operazioni militari lanciate dall’UE si può ricordare *Althea* (in corso dal 2004), il cui compito è di contribuire alla stabilizzazione della Bosnia-Erzegovina

armati, che comprendono lo schieramento di forze di polizia, doganali o di tipo tecnico, col fine di sostenere e assistere le autorità locali nel mantenere l'ordine interno, nel presidiare i confini e, più in generale, nel promuovere lo Stato di diritto²⁸.

L'UE ha inviato proprie missioni di pace in diversi contesti, in ambito europeo e oltre. In alcuni casi, ha avviato più missioni di pace nello stesso scenario di crisi, avvicinandole o affiancandole in ragione dell'evoluzione della situazione locale e della necessità di modulare o potenziare gli interventi *in loco*²⁹.

Gli interventi condotti nel continente europeo hanno riguardato alcuni Stati prossimi, nonché bisognevoli di supporto militare o civile, la cui instabilità poteva o può minacciare la sicurezza esterna dell'UE. Con

attraverso la sorveglianza degli Accordi di Dayton, l'instaurazione di un clima di sicurezza interna al Paese e l'addestramento dell'esercito bosniaco in linea con gli *standard* definiti in sede NATO. Cfr. l'azione comune 2004/570/PESC del Consiglio, del 12 luglio 2004, relativa all'operazione militare dell'Unione europea in Bosnia-Erzegovina, in GUUE L 252/2004, 10 ss., e succ. mod.

²⁸ Alcuni esempi possono chiarire tale varietà. Con riguardo agli interventi di polizia, si può ricordare la missione *EUPOL COPPS*, in corso dal 2006, che assiste l'Autorità nazionale palestinese nella riforma del settore della sicurezza e della giustizia. Cfr. la decisione 2013/354/PESC del Consiglio, del 3 luglio 2013, sulla missione di polizia dell'Unione europea per i territori palestinesi, in GUUE L 185/2013, 12 ss., e succ. mod. Rispetto all'attività di sorveglianza delle dogane, si può citare la missione *EUBAM Moldova and Ukraine*, in corso dal 2005, il cui fine è di promuovere il controllo delle fragili frontiere tra i due Stati, al fine di fissare norme e pratiche doganali e commerciali rispondenti alle esigenze degli Stati interessati. Cfr. l'azione comune 2005/776/PESC del Consiglio, del 7 novembre 2005, che modifica il mandato del rappresentante speciale dell'Unione europea per la Moldova, in GUUE L 292/2005, 113 ss. Infine, tra le missioni di tipo tecnico figura *Eujust Themis* (2004-2005), missione sullo Stato di diritto che ha operato in Georgia, al fine di assistere le autorità locali nella riforma del sistema giudiziario penale. Cfr. l'azione comune 2004/523/PESC del Consiglio, del 28 giugno 2004, relativa alla missione dell'Unione europea sullo stato di diritto in Georgia, in GUUE L 228/2004, 21 ss.

²⁹ Così è accaduto, ad esempio, in Somalia. In tale Stato, l'UE ha lanciato tre missioni di pace, tuttora in corso, col fine di contribuire alla sua pacificazione, in coordinamento con l'ONU e l'Unione africana. Innanzitutto, nel 2008 l'UE ha avviato l'operazione militare navale *Atalanta*, avente il compito di proteggere le navi del Programma Alimentare Mondiale e altre navi vulnerabili dagli atti di pirateria marittima, oltre che di sorvegliare le acque somale che presentano rischi per le attività marittime. Cfr. l'azione comune 2008/851/PESC del Consiglio, del 10 novembre 2008, relativa all'operazione militare dell'Unione europea volta a contribuire alla dissuasione, alla prevenzione e alla repressione degli atti di pirateria e delle rapine a mano armata al largo della Somalia, in GUUE L 301/2008, 33 ss., e succ. mod. Nel 2010, l'Unione ha avviato la *EU Training mission Somalia*, intervento militare di formazione, finalizzato a sostenere lo sviluppo del settore della sicurezza e a rafforzare le forze di sicurezza somale attraverso l'erogazione di una formazione militare specifica. Cfr. la decisione 2010/96/PESC del Consiglio, del 15 febbraio 2010, relativa alla missione militare dell'Unione europea volta a contribuire alla formazione delle forze di sicurezza somale, in GUUE L 44/2010, 16 ss., e succ. mod. Infine, nel 2012 è stata resa operativa *EUCAP Nestor Somalia*, missione civile di sicurezza avente il mandato di rafforzare la capacità somala di esercitare una *governance* marittima efficace e di sostenere le necessarie riforme legislative. Cfr. la decisione 2012/389/PESC del Consiglio, del 16 luglio 2012, relativa alla missione dell'Unione europea per lo sviluppo delle capacità marittime regionali nel Corno d'Africa (EUCAP NESTOR), in GUUE L 187/2012, 40 ss., e succ. mod.

riguardo agli Stati terzi sorti dalla dissoluzione della *ex* Jugoslavia, le missioni di pace hanno rappresentato degli strumenti di stabilizzazione utili al progressivo avvicinamento, se non all'adesione, alla stessa UE. In tale ottica si possono oramai leggere anche le missioni di pace avviate in Ucraina. Da ultimo, e nell'ambito del pacchetto di misure di sostegno a tale Stato terzo, va segnalata la missione di assistenza militare *EUMAM*, avviata alla fine del 2022 con il compito di formare le forze armate ucraine e di consentire la difesa dell'integrità territoriale del loro Paese entro i confini riconosciuti a livello internazionale³⁰.

Oltre i confini europei, le numerose missioni di pace condotte in Africa hanno riguardato scenari di crisi accesi in un continente vicino all'UE e potenzialmente pregiudizievoli della sua sicurezza esterna. La varietà delle missioni di pace avviate in tale continente testimonia i diversi bisogni degli Stati terzi interessati a ricevere sostegno. Quanto al continente asiatico, l'UE ha inviato proprie missioni di pace nei territori palestinesi³¹, nell'Iraq "post-Saddam"³², in Afghanistan³³ e in Indonesia³⁴.

Alla luce della sua evoluzione, normativa e di prassi, la "componente sicurezza" può definirsi inclusiva. È oramai comune che diversi Stati terzi partecipino alle missioni di pace dell'UE, in alcuni casi puntualmente, dunque a singoli interventi, e in altri casi più sistematicamente. Lo strumento giuridico necessario a garantire tale partecipazione esterna è l'accordo internazionale, oggi stipulato con base giuridica nell'art. 37 TUE. La relativa prassi, cospicua e risalente alla vigenza dell'*ex* art. 24 TUE, riferisce di due tipi di accordi internazionali³⁵. Da una parte, l'UE ha stipulato numerosi accordi internazionali *ad hoc* con gli Stati terzi interessati a partecipare a singole missioni di pace ("accordi di partecipazione")³⁶. Dall'altra, l'Unione ha stipulato oltre venti accordi internazionali con Stati terzi che prendono parte sistematicamente alle missioni di pace, col fine di fissare le regole generali di tale partecipazione ("accordi che creano un quadro di partecipazione")³⁷. Detta inclusività comprende anche la

³⁰ Cfr. la decisione (PESC) 2022/1968 del Consiglio, del 17 ottobre 2022, relativa a una missione di assistenza militare dell'Unione europea a sostegno dell'Ucraina (*EUMAM Ucraina*), in GUUE L 270/2022, 85 ss.

³¹ Cfr. la decisione 2013/354/PESC, cit.

³² Da ultimo, cfr. la decisione (PESC) 2017/1869 del Consiglio, del 16 ottobre 2017, relativa alla missione consultiva dell'Unione europea a sostegno della riforma del settore della sicurezza in Iraq, in GUUE L 266/2017, 12 ss.

³³ Cfr. la decisione 2010/279/PESC del Consiglio, del 18 maggio 2010, relativa alla missione di polizia dell'Unione europea in Afghanistan, in GUUE L 123/2010, 4 ss.

³⁴ Cfr. l'azione comune 2005/643/PESC del Consiglio, del 9 settembre 2005, sulla missione di vigilanza in Aceh dell'Unione europea, in GUUE L 234/2005, 13 ss.

³⁵ Per completezza, si segnala che l'invio di una missione di pace comporta altresì la stipula, tra l'UE e il sovrano territoriale, di un accordo teso ad autorizzarne l'ingresso e a definirne lo statuto giuridico (cd. *status-of-mission-agreement* oppure *status-of-forces-agreement*, a seconda della natura civile o militare dell'intervento).

³⁶ Un esempio è offerto dall'operazione militare *Althea* in Bosnia-Erzegovina, alle cui attività hanno partecipato la Repubblica di Macedonia, l'Albania, il Cile, l'Argentina, la Nuova Zelanda, il Marocco e la Svizzera.

³⁷ Trattasi di Stati terzi prossimi (l'Islanda, la Norvegia, la Bosnia-Erzegovina, il Montenegro, la Serbia, la Repubblica di Macedonia, l'Albania, la Moldova, l'Ucraina, la

cooperazione con altre organizzazioni internazionali, con le quali l'Unione ha avviato delle *partnership* spesso formalizzate con atti di *soft law*, talora integrati da accordi internazionali per la disciplina di aspetti specifici³⁸. La prassi riferisce di numerosi casi in cui, sulla base dell'avviata *partnership*, l'UE ha agito sul campo a fianco dell'ONU, della NATO, dell'Unione africana (UA) e dell'Associazione delle Nazioni del Sud-est asiatico (ASEAN)³⁹.

2.2 La componente “difesa”

Ai sensi dell'art. 42, par. 2, TUE la “componente difesa” è proiettata, in termini sostanzialmente identici a quanto prevedeva l'ex art. 17 TUE, verso la graduale definizione di una politica di difesa comune, che condurrà a una difesa comune quando il Consiglio europeo avrà così deciso all'unanimità. In quest'ultimo caso, il Consiglio europeo raccomanda agli Stati membri di ratificare tale decisione.

Contrariamente alla “componente sicurezza”, sin dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht del 1992 l'integrazione europea in materia di difesa è avvenuta “a passi tardi et lenti”. Senz'altro, alcuni sviluppi pregressi hanno rappresentato dei passi in avanti nell'integrazione in materia difensiva, senza però imprimervi una maggiore velocità. Un esempio è costituito dall'istituzione dell'AED, avvenuta nel 2004, la cui meritoria attività di promozione della cooperazione non ha raggiunto esiti tali da modificare l'andamento flemmatico della “componente difesa”. Con il Trattato di Lisbona si è invece impressa una maggiore celerità alla cooperazione in materia, prevedendo la “costituzionalizzazione” dell'AED e la possibilità di avviare la PESCO⁴⁰, nonché introducendo la clausola di mutua assistenza difensiva ex art. 42, par. 7, TUE.

Mentre su tali strumenti di integrazione ci si soffermerà, ci si domanda *medio tempore* quali siano le ragioni della lenta evoluzione della “componente difesa”. Innanzitutto, la materia difensiva corrisponde a una competenza che gli Stati membri tendono a trattenere il più possibile per ragioni politiche, strategiche e identitarie, e ciò costituisce un fattore frenante. Peraltro, proprio gli aspetti identitari sembrano giustificare le riserve espresse da alcuni Stati membri neutrali, non del tutto propensi a mettere a disposizione le forze armate di cui dispongono. In secondo luogo, la lenta evoluzione della

Turchia e la Georgia) e “meno prossimi” (la Corea del sud, l'Australia, la Nuova Zelanda, gli Stati Uniti, il Canada, la Colombia e il Cile).

³⁸ Cfr. la decisione 2003/211/PESC del Consiglio, del 24 febbraio 2003, relativa alla conclusione di un accordo tra l'Unione europea e l'Organizzazione del trattato del Nord Atlantico sulla sicurezza delle informazioni, in GUUE L 80/2003, 35, nonché la decisione (PESC) 2020/1726 del Consiglio del 14 settembre 2020 relativa alla firma e alla conclusione, a nome dell'Unione, dell'accordo quadro tra l'Unione europea e le Nazioni Unite per la prestazione di reciproco sostegno nell'ambito delle rispettive missioni e operazioni sul campo, in GUUE L 389/2020, 1.

³⁹ Su tali aspetti, si consenta di rinviare a L. Paladini, *La Politica di Sicurezza e di Difesa Comune (PSDC)*, in M. E. Bartoloni, S. Poli (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2021, 299 ss., nonché a, dello stesso a., *Sulla cooperazione tra l'UE e l'ONU nella gestione delle crisi internazionali*, in questa *Rivista*, n. 1, apr. 2021, 245-272.

⁴⁰ Art. 42, par. 6, e art. 46 TUE.

“componente difesa” trova spiegazione nella compresenza, nel contesto europeo, di altre alleanze difensive, con particolare riguardo alla NATO. Infatti, l'alleanza si avvale di cospicue risorse militari e, indubbiamente, ha stabilito dei meccanismi difensivi solidi, che sono stati mantenuti attivi anche quando, dopo il crollo del muro di Berlino, si riconsiderò l'attualità e la necessità di mantenerla viva⁴¹. Come vedremo, per alcuni Stati membri dell'UE la rodatura operativa della NATO ha reso tale organizzazione una valida alternativa allo sviluppo della difesa europea. Infine, anche il profilo finanziario ha frenato l'evoluzione della “componente difesa”. Infatti, lo sviluppo di un terzo apparato difensivo di ambito europeo – accanto all'UEO (quantomeno fino al 2011) e alla NATO – è stato rallentato dalla difficoltà o dalla mancanza di volontà degli Stati membri ad assumere impegni finanziari ulteriori rispetto a quelli già imposti dall'appartenenza alle due alleanze difensive.

3. Le relazioni con la NATO

Il ruolo difensivo svolto in ambito europeo dalla NATO ha marcato la disciplina della PESD/PSDC sin dal Trattato di Maastricht. Infatti, già l'art. J.4 TUE affermava che «La politica dell'Unione ai sensi del presente articolo non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri, rispetta gli obblighi derivanti per alcuni Stati membri dal trattato dell'Atlantico del Nord ed è compatibile con la politica di sicurezza e di difesa comune adottata in questo ambito». Tale disposizione è divenuta un vero e proprio *leitmotiv* della PESD/PSDC, tanto da rimanere sostanzialmente immutata in occasione delle diverse revisioni dei trattati e, da ultimo, essere riprodotta nell'art. 42, par. 2, TUE.

Il rapporto tra lo sviluppo della PESD/PSDC e la presenza della NATO nel vecchio continente è stato definito alla luce dell'appartenenza di diversi Stati europei a entrambe le organizzazioni, nonché dai conseguenti obblighi internazionali posti in capo ad essi. Stante la formulazione dell'art. J.4 TUE, si può ritenere che inizialmente tale rapporto sia stato inteso in termini di non interferenza reciproca. Dopo il Trattato di Amsterdam la natura di tale rapporto è stata però rivista, poiché l'UE si apprestava ad acquisire le capacità, anche militari, necessarie a dare sviluppo alla PESD. È di quel periodo il nervosismo espresso da Madeleine Albright, allora Segretario di Stato americano, che nel ‘3Ds’ *US statement* del 1998 ammoniva gli alleati europei a evitare la dissociazione tra l'UE e la NATO, la duplicazione dei costi e la discriminazione tra gli Stati membri dell'UE e della NATO e gli Stati parti della sola alleanza⁴².

⁴¹ In tale contesto, nel 1999 fu approvata la nuova dottrina strategica della NATO, che ha attribuito all'organizzazione il compito di condurre degli interventi militari “fuori area”, al fine di mantenere la pace e la sicurezza internazionali. Cfr. D. Rinoldi, *L'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord*, in U. Draetta, M. Fumagalli Meraviglia, *Il diritto delle organizzazioni internazionali. Parte speciale*, III ed., Milano, 2011, 401 ss.

⁴² Così si esprimeva M. Albright: «As Europeans look at the best way to organise their foreign and security policy cooperation, the key is to make sure that any institutional

Le relazioni tra l'UE e la NATO volsero presto verso la cooperazione tra i due enti, tanto da essere formalizzate nell'accordo *Berlin plus* del 16 dicembre 2002, di poco successivo al lancio delle prime missioni di pace dell'UE. L'accordo prevedeva che l'alleanza avrebbe messo a disposizione dell'Unione le proprie risorse militari e logistiche quando richiesto dalla natura impegnativa dell'intervento da attuare *in loco*. Tale cooperazione ha consentito di dar vita ad alcune forme di avvicendamento e di coordinamento tra le due organizzazioni in diversi teatri di crisi, specialmente nei Balcani⁴³. Si trattava, dunque, di una cooperazione vertente sulla "componente sicurezza" dell'allora PESD, e non invece sulla "componente difesa".

Negli anni successivi, anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, le due organizzazioni hanno più volte aggiornato i contenuti dell'accordo *Berlin plus* con riguardo agli obiettivi e alle priorità condivise⁴⁴. Da ultimo, con la *Dichiarazione congiunta sulla cooperazione UE-NATO* del 10 gennaio 2023 i due enti hanno stabilito, in linea con la Bussola strategica e con il concetto strategico NATO del 2022, di sviluppare ulteriormente il partenariato nel segno della complementarità e dell'interoperabilità⁴⁵, con il fine di affrontare congiuntamente ed efficacemente la maggiore aggressività registrata nella comunità internazionale.

L'attuale *partnership* tra l'UE e la NATO comprende anche alcuni aspetti relativi alla "componente difesa" della PSDC, ma con dei precisi distinguo. Infatti, dalla dichiarazione del 2023 emerge che, pur riconoscendo il valore di una difesa europea «più forte e più capace», la NATO rimane il fondamento della difesa collettiva per i suoi alleati. Per sua parte, il concetto

change is consistent with basic principles that have served the Atlantic partnership well for 50 years. This means avoiding what I would call the Three Ds: decoupling, duplication, and discrimination. First, we want to avoid decoupling: Nato is the expression of the indispensable transatlantic link. It should remain an organisation of sovereign allies, where European decision-making is not unhooked from broader alliance decision-making. Second, we want to avoid duplication: defence resources are too scarce for allies to conduct force planning, operate command structures, and make procurement decisions twice – once at Nato and once more at the EU. And third, we want to avoid any discrimination against Nato members who are not EU members». Il testo completo è in M. K. Albright, *The Right Balance Will Secure NATO's Future*, in *Financial Times*, 7 December 1998.

⁴³ Ad esempio, nella Repubblica di Macedonia, nella quale l'operazione militare *Concordia* a guida UE ha preso il testimone della già operante operazione *Allied Harmony* della NATO, con la quale si è avvicinata nel mantenere un ambiente sicuro nelle aree del Paese minacciate dai separatisti macedoni. Cfr. l'azione comune 2003/92/PESC, del 27 gennaio 2003, relativa all'operazione militare dell'Unione europea nell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, in GUUE L 34/2003, 26 ss. In Bosnia-Erzegovina, l'UE ha avviato *Althea*, intervento di tipo militare che ha proseguito i compiti della *Stabilization Force* avviata dalla NATO, sostanzialmente riconducibili al mantenimento della sicurezza locale. Cfr. l'azione comune 2004/570/PESC del Consiglio, del 12 luglio 2004, relativa all'operazione militare dell'Unione europea in Bosnia-Erzegovina, in GUUE L 252/2004, 10 ss.

⁴⁴ Cfr. S. Blockmans et al., *North Atlantic Treaty Organization (NATO). Reinforcing EU-NATO cooperation – walking the talk?*, in R. A. Wessel, J. Odermatt (eds.), *Research Handbook on the European Union and International Organizations*, Cheltenham-Northampton, 2019, 415 ss.

⁴⁵ Secondo U. Villani, *Il cammino europeo tra crisi e sviluppi*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2023, 26 ss., i due criteri parrebbero o potrebbero condurre ad una «immedesimazione reciproca» tra i due enti.

strategico NATO del 2022 conferma la necessità che le due organizzazioni agiscano in modo coordinato e sinergico, purché il ruolo difensivo della NATO non sia posto in discussione⁴⁶.

Ebbene, in tale contesto, si possono già registrare due “punti di contatto” tra l’UE e la NATO in ambito difensivo, i cui contenuti, da una parte, sono in linea con la volontà comune di agire in modo complementare e secondo interoperabilità, e, dall’altra, non intaccano il ruolo svolto dall’alleanza nel contesto europeo. Il primo riguarda l’allargamento delle due organizzazioni. Con l’adesione della Danimarca alla PSDC e della Svezia e della Finlandia alla NATO, la composizione delle rispettive *membership* nel contesto europeo è oggi più simile. Ventitré Stati membri dell’UE sono anche membri della NATO e, in caso di attacco armato, possono avvalersi dell’assistenza militare prevista dall’art. 5 del Trattato atlantico e, quando sarà operativa, dall’art. 42, par. 7, TUE. Dei restanti quattro Stati membri dell’UE, Cipro non intrattiene alcuna relazione con l’alleanza, mentre l’Austria, l’Irlanda e Malta sono *partner* della NATO; dunque, in caso di aggressione armata, essi potranno ricevere la protezione prevista dall’art. 42, par. 7, TUE. È chiaro che le *membership* delle due organizzazioni non potranno mai coincidere, stante la partecipazione alla NATO di Stati non europei⁴⁷, ma forse nemmeno si rende necessario, poiché, al fine di ottimizzare la complementarità e l’interoperabilità tra i due enti, sarebbe sufficiente che tutti gli Stati membri dell’UE fossero anche parti dell’alleanza, così da beneficiare della doppia solidarietà di ambito difensivo. Il secondo punto di contatto riguarda l’attuazione della PESCO. Da una parte, nella dichiarazione congiunta del 2023, l’UE e la NATO invitano «gli alleati in seno alla NATO che non sono membri dell’UE a partecipare il più possibile alle iniziative di quest’ultima (nonché) gli Stati membri dell’UE che non fanno parte dell’Alleanza a partecipare il più possibile alle iniziative della NATO». Si può anticipare che il riferimento agli alleati “non UE” ha trovato espressione nella partecipazione di alcuni Stati terzi alla PESCO. Dall’altra, alcuni progetti della PESCO sono stati avviati in seno alla NATO e successivamente sono transitati nella PSDC. Trattasi di casi nei quali l’approdo dei progetti alla PSDC è stato anticipato dalle necessarie valutazioni gestionali e finanziarie (ad esempio, il possibile sostegno finanziario dell’UE) e altresì accompagnato dalla garanzia, offerta dagli Stati coinvolti, che l’attuazione sarebbe proseguita in sede europea.

⁴⁶ Infatti, «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». Cfr. il Concetto strategico del 2022, punto 43, in www.nato.int. Per un’analisi, cfr. E. Herold, O. Schmitt, S. Sloan, *NATO’s strategic concept: responding to Russia and China*, in *Defence Studies*, 2002, 558 ss.

⁴⁷ Cfr. art. 49 TUE.

4. Gli strumenti d'integrazione tra gli Stati membri in ambito PSDC

Premesso l'*excursus* sull'evoluzione della PESD/PSDC e dato conto del quadro giuridico di quest'ultima, è possibile soffermarci sugli strumenti utili a conseguire una maggiore integrazione in ambito difensivo e, pertanto, ad attuare quanto previsto dall'art. 42, par. 2, TUE.

A livello primario, le novità sono principalmente tre: l'AED, la PESCO e la clausola di mutua assistenza difensiva. Inoltre, con atti di diritto derivato sono state introdotte delle leve finanziarie all'integrazione, con particolare riguardo ai fondi sui quali cofinanziare lo sviluppo delle capacità militari. A tali strumenti sono dedicate le pagine che seguono.

4.1. L'Agenzia europea per la difesa

L'AED si può considerare uno strumento di integrazione di ambito PSDC. Istituita con azione comune 2004/551/PESC⁴⁸ per «aiutare il Consiglio e gli Stati membri nello sforzo di migliorare le capacità di difesa dell'UE nel settore della gestione delle crisi e di sostenere la PESD nel suo assetto attuale e in quello futuro» senza pregiudizio per le competenze nazionali, l'agenzia è presto divenuta anche la sede per la conduzione di progetti e programmi di ambito difensivo, nonché di attività di ricerca in sinergia con l'industria del settore militare.

A testimonianza del ruolo rilevante assunto in ambito difensivo, con il Trattato di Lisbona l'AED è stata prevista a livello primario, così stabilizzandosi come strumento durevole di cooperazione nella PSDC. Nel prevedere l'impegno degli Stati membri a migliorare progressivamente le capacità militari, l'art. 42, par. 3, TUE assegna all'agenzia i compiti di individuare le esigenze operative, di promuovere le misure per rispondervi, di contribuire a individuare (ed eventualmente attuare) ogni misura utile a rafforzare la base industriale e tecnologica nella difesa, di partecipare alla definizione di una politica europea delle capacità e degli armamenti e, infine, di assistere il Consiglio nella valutazione del miglioramento delle capacità militari. Per sua parte, l'art. 45, par. 1, TUE indica più nel dettaglio tali compiti, che sembrano raggruppabili in due categorie, sostanzialmente riconducibili al raggiungimento di obiettivi riguardanti lo sviluppo delle capacità militari dell'UE e alla promozione della cooperazione tra Stati membri nel settore degli armamenti⁴⁹.

In attuazione dell'art. 45, par. 2, TUE, in base al quale il Consiglio adotta a maggioranza qualificata una decisione di ambito PESC che fissa lo statuto,

⁴⁸ Cfr. l'azione comune 2004/551/PESC del Consiglio del 12 luglio 2004, relativa alla creazione dell'Agenzia europea per la difesa, in GUUE L 245/2004, 17 ss., e succ. mod.

⁴⁹ Cfr. F. Terpan, *Article 45 [Tasks and Powers of the European Defence Agency]*, in H.-J. Blanke, S. Mangiameli (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2013, 1624 ss.; A. Rizzo, *Profili giuridico-istituzionali della politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2016, 307 ss.; infine, M. Vellano, *I profili istituzionali della Politica di sicurezza e difesa comune*, in M. Vellano, A. Miglio (a cura di), *Sicurezza e difesa comune dell'Unione europea*, 2023, 47 ss.

la sede e le modalità di funzionamento dell'AED, sono state adottate la decisione 2011/411, abrogata pochi anni dopo per rifusione dalla decisione 2015/1835⁵⁰. Tali modifiche non hanno inciso significativamente sul già ampio ventaglio di compiti assegnati all'agenzia, anche in ragione degli sviluppi avvenuti in ambito PSDC, con particolare riguardo all'avvio della PESCO.

Dei diversi compiti attribuiti all'agenzia, merita dar conto della *Coordinated Annual Review On Defence* (procedura CARD), avviata su indicazione che il Consiglio Affari esteri del 18 maggio 2017 al fine di realizzare il *Piano di attuazione in materia di sicurezza e difesa* del 2016. La procedura è tesa a incoraggiare l'integrazione tra Stati membri in vista del potenziamento delle capacità militari nazionali e dell'UE. Infatti, l'AED monitora l'andamento delle spese militari negli Stati membri, fornendo indicazioni per l'allineamento dei diversi bilanci nazionali della difesa e per la loro convergenza verso scelte di spesa che siano funzionali allo sviluppo della PSDC, con particolare riguardo alla PESCO⁵¹. Dopo l'avvio in via sperimentale, la procedura in questione si è svolta regolarmente dal biennio 2019-2020. Si è da poco concluso il secondo ciclo della procedura CARD, riferito al periodo 2021-2022, sul quale ha fortemente influito lo scoppio della guerra in Ucraina. Infatti, il *2022 CARD Report* registra un aumento della spesa per la difesa, che è da considerare infausto per gli eventi che l'hanno determinato, ma che, al contempo, è funzionale a colmare le vecchie lacune negli investimenti che l'AED aveva rilevato nei precedenti monitoraggi. Delle raccomandazioni formulate, merita evidenziare le *Defence Spending Recommendations*, poiché riguardano direttamente l'ambivalente aumento delle spese di difesa nel 2022. *In primis*, l'agenzia auspica che l'aumento della spesa militare sia accompagnato dalla riduzione della frammentazione finanziaria, da superare attraverso il lancio di progetti congiunti di sviluppo delle capacità. In secondo luogo, gli Stati membri sono invitati a indicare i passaggi che intendono seguire per raggiungere i parametri di investimento concordati entro il 2025, in linea con quanto previsto dalla PESCO. Infine, l'AED sollecita l'armonizzazione dei dati e delle informazioni sulla spesa militare, effettiva e prevista, così da facilitare le proprie analisi, identificare meglio le priorità di investimento e, infine, migliorare le opportunità di cooperazione tra Stati membri⁵².

Ai sensi dell'art. 45, par. 2, TUE, l'agenzia è aperta agli Stati membri che desiderano parteciparvi, come volontaria è la partecipazione alle attività da essa svolte. Fino al 2023 tutti gli Stati membri aderenti alla PSDC erano anche parti dell'AED, dunque si trattava di uno strumento ad integrazione differenziata. L'adesione della Danimarca all'AED del marzo 2023 ha mutato i termini della questione. Infatti, la partecipazione dei ventisette Stati

⁵⁰ Cfr. la decisione 2011/411/PESC del Consiglio, del 12 luglio 2011, che fissa lo statuto, la sede e le modalità di funzionamento dell'Agenzia europea per la difesa e che abroga l'azione comune 2004/551/PESC, in GUUE L 183/2011, 16 ss., nonché l'omologa decisione (PESC) 2015/1835 (rifusione), in GUUE L 266/2015, 55 ss.

⁵¹ Per un approfondimento, cfr. A. Miglio, *Lo sviluppo di capacità di difesa e la cooperazione strutturata permanente*, in M. Vellano, A. Miglio (a cura di), *Sicurezza e difesa comune dell'Unione europea*, 2023, 63.

⁵² European Defence Agency, *2022 Coordinated Annual Review on Defence Report*, November 2022.

membri all'agenzia fa di tale organo dell'UE uno strumento di completa integrazione nella PSDC. Oltre ad essere uno strumento di integrazione tra gli Stati membri, l'agenzia si caratterizza per essere inclusiva in senso esterno. Invero, l'inclusività ci sembra un *fil rouge* che percorre la PSDC, come nel caso dell'attuazione della "componente sicurezza" e, come stiamo per vedere, con riguardo alla PESCO. Ma, rispetto all'AED, l'inclusività esterna consente a terze parti, previa stipula di un accordo amministrativo, di aderire alle sue attività, soprattutto con riguardo alla conduzione di progetti di ambito militare. Sicché, oltre ai ventisette Stati membri dell'UE, partecipano ai lavori dell'AED la Norvegia, la Svizzera, la Serbia, l'Ucraina, gli USA, nonché l'Agenzia spaziale europea e l'Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti (OCCAR).

4.2. La cooperazione strutturata permanente

La PESCO è stata concepita come strumento di integrazione di ambito difensivo a partecipazione volontaria, che impone agli Stati membri partecipanti di impegnarsi e di investire maggiormente nello sviluppo delle capacità militari. Trattandosi di un quadro giuridico vincolante, il rispetto degli impegni assunti in sede di adesione alla PESCO vincola gli Stati membri che vi partecipano.

La relativa disciplina è contenuta negli artt. 42, par. 6, e 46 TUE, in attuazione della quale con decisione 2017/2315⁵³ il Consiglio ha dato avvio alla PESCO. A fronte delle iniziali ventitré adesioni, in breve tempo ha compreso venticinque Stati membri partecipanti, con esclusione della Danimarca e di Malta. La recente adesione della Danimarca, disposta con decisione 2023/1015, ha innalzato a ventisei il numero di Stati membri partecipanti alla PESCO, restando ancora escluso lo Stato maltese. Pertanto, la PESCO mantiene la natura di forma d'integrazione differenziata tra gli Stati membri, che tanto ha fatto dibattere la dottrina⁵⁴.

L'adesione di Malta alla PESCO si può ritenere in *stand-by*. La stampa locale riferisce della postura attendista di La Valletta. Infatti, da una parte l'opinione pubblica è favorevole al mantenimento della neutralità, dunque Malta si astiene dal partecipare alla PESCO. Dall'altra, tale Stato membro si riserva di osservare gli sviluppi prima di decidere: come ha affermato il Primo ministro Muscat, «Malta will adopt a wait and see attitude to understand how PESCO evolves and determine whether it contradicts the country's neutrality. However, he had also said that he did not foresee any

⁵³ Decisione (PESC) 2017/2315 del Consiglio, dell'11 dicembre 2017, che istituisce la cooperazione strutturata permanente (PESCO) e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti, in GUUE L 331/2017, 57 ss.

⁵⁴ Cfr. per tutti A. Miglio, *op. cit.*, 68 ss.; R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, III ed., Torino, 2020, 885 ss.; L. Paladini, *La cooperazione strutturata permanente dell'Unione europea: disciplina, prassi e ruolo nell'integrazione in materia di difesa comune*, in questa *Rivista*, n. 3, sep. 2019, 1919 ss.; infine, V. Petralia, *La politica estera e di sicurezza comune e la politica europea di sicurezza e difesa*, in U. Draetta, N. Parisi, *Elementi di diritto dell'Unione europea, Parte speciale – Il diritto sostanziale*, V. ed., Milano, 2018, 323 ss.

particular neutrality-related issue»⁵⁵. Ferma restando la sovranità di Malta di decidere se aderire o meno alla PESCO, ci sembra che la posizione assunta presenti delle incoerenze. Per un verso, è coerente con la non appartenenza dello Stato maltese alla NATO (di cui, però, è *partner*) o ad altre alleanze difensive. D'altro canto, l'*opting-out* dalla PESCO non ci sembra in linea con la partecipazione di Malta alla PSDC e alla sua attuazione, con l'adesione all'AED e l'aumento delle spese militari deciso su raccomandazione dell'agenzia⁵⁶, e altresì con l'adozione dello Strumento europeo per la pace, la cui attuazione attraverso l'erogazione di risorse finanziarie destinate all'acquisizione di attrezzature militari mal si concilia, a prima vista, con lo *status* di neutralità⁵⁷. Come pure *ictu oculi* è incoerente con la neutralità il vincolo posto dall'art. 42, par. 7, TUE, che se attivato in seguito a un'aggressione armata contro un altro Stato membro dell'UE, imporrebbe a Malta di mettere a disposizione le proprie forze armate e la logistica, in termini del tutto analoghi a quelli che caratterizzano il funzionamento delle alleanze difensive. Specularmente, in forza della stessa clausola, in caso di aggressione armata al suo territorio, Malta potrebbe contare sull'aiuto diretto degli altri Stati membri dell'UE.

L'avvio della PESCO ha comportato l'adozione di successive decisioni, relative, ad esempio, all'avvio dei progetti⁵⁸, alle regole per la *governance*⁵⁹, alle condizioni in base alle quali è consentita la partecipazione su invito degli Stati terzi⁶⁰ e, da ultimo, in attuazione dell'art. 46, par. 3, TUE, alla partecipazione della Danimarca⁶¹. Ciò precisato, non si intende in questa sede esaminare la disciplina primaria e derivata della PESCO, poiché, a oltre cinque anni dall'istituzione e dall'avvio, su tale forma di cooperazione è intervenuta un'attenta dottrina, alla quale si rinvia per ogni approfondimento⁶². Piuttosto, ci sembra opportuno evidenziare due elementi

⁵⁵ Cfr. K. Sansone, *Safeguarding neutrality and indifference: the decision to opt out of EU military cooperation*, in www.maltatoday.com.mt, 3 March 2023.

⁵⁶ Cfr. *Malta Annual Report 2022*, in www.sipri.org.

⁵⁷ Cfr. U. Villani, *op. cit.*, 24.

⁵⁸ Cfr. la decisione (PESC) 2018/340 del Consiglio, del 6 marzo 2018, che fissa l'elenco dei progetti da sviluppare nell'ambito della PESCO, in GUUE L 65/2018, 24 ss., più volte modificata, da ultimo dalla decisione (PESC) 2023/995 del Consiglio del 22 maggio 2023 che modifica e aggiorna la decisione (PESC) 2018/340, che fissa l'elenco dei progetti da sviluppare nell'ambito della PESCO, in GUUE L 135/2023, 123 ss.

⁵⁹ Cfr. la decisione (PESC) 2018/909 del Consiglio, del 25 giugno 2018, che stabilisce un insieme di regole di governance per i progetti PESCO, in GUUE L 161/2018, 37 ss.

⁶⁰ Cfr. la decisione (PESC) 2020/1639 del Consiglio del 5 novembre 2020 che stabilisce le condizioni generali in base alle quali gli Stati terzi possono essere invitati in via eccezionale a partecipare a singoli progetti PESCO, in GUUE L 371/2020, 3 ss.

⁶¹ La disposizione prevede che ogni Stato membro che desideri aderire alla PESCO, notifica tale intenzione all'Alto Rappresentante e al Consiglio, il quale, nella formazione degli Stati membri partecipanti, adotta una decisione a maggioranza qualificata con cui ammette lo Stato richiedente.

⁶² Cfr. A. Miglio, *op. cit.*, 64 ss.; S. Blockmans, D. Macchiarini Crosson, *PESCO: A Force for Positive Integration in EU Defence*, in *European Foreign Affairs Review*, 2021, 87 e ss.; C. Novi, *L'attuazione della cooperazione strutturata permanente (PESCO) nella prospettiva di una difesa europea più autonoma ed effettiva*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, 365 e ss.; infine, D. Fiott, A. Missiroli, T. Tardy, *Permanent Structured Cooperation: what's in a name?*, EUISS, Paris, 2017.

che, a nostro avviso, qualificano la cooperazione *de qua*. Il primo è l'inclusività che connota la PESCO quale strumento di integrazione, mentre il secondo riguarda il contributo che può portare al raggiungimento del primo degli obiettivi previsti dall'art. 42, par. 2, TUE, cioè la definizione di una politica di difesa comune.

Con riguardo al primo elemento, la PESCO è tesa a promuovere la massima partecipazione possibile alle attività condotte nel suo ambito. Per un verso, essa è internamente inclusiva, essendo aperta agli Stati membri che non vi partecipano, dunque alla sola Malta. Per altro verso, la PESCO è inclusiva in senso esterno, poiché è aperta agli Stati terzi che vogliano partecipare alle attività avviate nel suo ambito. Ad oggi, quattro Stati terzi partecipano a progetti condotti in ambito PESCO⁶³.

Sono più di settanta i progetti avviati, in vari settori ("formazione e *facilities*", "ambito terrestre", "ambito marittimo", "ambito aereo", "condivisione di risorse", "cyber e comando e controllo" e "spazio")⁶⁴, ai quali gli Stati membri partecipanti alla PESCO aderiscono in modo volontario. Sicché, tali progetti sono realizzati da gruppi di Stati membri che spazia da due a venticinque partecipanti, in alcuni casi affiancati da Stati terzi.

Il progetto che esprime al massimo l'inclusività interna ed esterna della PESCO è *Mobilità militare*: a parte la Danimarca (che ha già chiesto di entrarvi), vi prendono parte tutti gli altri Stati membri partecipanti, nonché il Canada, la Norvegia, gli Stati Uniti e il Regno Unito. Per sua parte, la Svizzera sta valutando se aderirvi⁶⁵. L'ampia partecipazione a questo progetto si spiega in base a due fattori. In primo luogo, *Mobilità militare* è stato avviato in ambito NATO ed è poi transitato nella PESCO. Al suo approdo nella PSDC, il progetto era dunque già sostenuto da un numero rilevante di Stati, che l'avevano avviato e potevano proseguirne l'attuazione con il supporto finanziario dell'UE, fornito grazie al Fondo europeo per la difesa (FED) e *pro quota* al Meccanismo per collegare l'Europa 2012-2027. Secondariamente, l'ampia adesione al progetto è da ricondurre alla sua alta strategicità, poiché si propone di semplificare e di standardizzare, dunque di velocizzare, le procedure nazionali di trasporto militare transfrontaliero su strada, per ferrovia, via mare o per via aerea. In questo momento storico tale

⁶³ Cfr. la decisione (PESC) 2021/748 del Consiglio del 6 maggio 2021 relativa alla partecipazione del Canada al progetto PESCO *Mobilità militare* e le analoghe decisioni riguardanti la Norvegia (decisione PESC 2021/749) e per gli Stati Uniti (decisione PESC 2021/750), tutte in GUUE L 160/2021, 106 ss.; cfr. inoltre la successiva decisione (PESC) 2022/2244 relativa alla partecipazione del Regno Unito, in GUUE L 294/2022, 22 ss. Infine, cfr. la decisione (PESC) 2023/385 del Consiglio del 20 febbraio 2023 relativa alla partecipazione del Canada al progetto PESCO Rete di centri logistici in Europa e supporto alle operazioni, in GUUE L 53/2023, 14 ss.

⁶⁴ Di questi, quattro progetti sono stati chiusi. Trattasi di *Co-basing*, di *EU Test and Evaluation Centres (EUTEC)*, di *European Union Training Mission Competence Centre (EU TMCC)* e di *Indirect Fire Support Capability (EuroArtillery)*. Come comunicato dall'AED, che si ringrazia, la chiusura di tali progetti è avvenuta sia perché essi hanno raggiunto gli obiettivi previsti, sia per altre ragioni (attività raggiunte in altro ambito di cooperazione, mutamento delle circostanze, etc).

⁶⁵ Cfr. A. Pagnet, *Switzerland considers joining EU's military mobility, cyber defence projects*, in www.euractiv.com, 3 May 2023.

strategicità assume una certa rilevanza, poiché la consegna di armamenti dell'Ucraina a fini di legittima difesa richiede uno spostamento il più rapido possibile di mezzi all'interno della "Schengen militare"⁶⁶. Le attività di realizzazione di *Mobilità militare* sono in corso, ma il suo completamento potrebbe avvenire a breve termine⁶⁷.

Resta da evidenziare il ruolo che l'attuazione della PESCO può giocare nella graduale definizione di una politica di difesa comune. A tal fine, riteniamo eloquente il *Documento di riflessione sul futuro della difesa europea* del 2017⁶⁸, attraverso cui la Commissione ha contribuito al dibattito sul ruolo dell'Unione in materia di sicurezza e di difesa, nel quadro del più ampio dibattito sull'UE *post Brexit*. L'istituzione propone una progressione di tre scenari di cooperazione che potrebbero concretizzarsi nel 2025. In tali scenari, gli Stati membri (a) proseguono in una cooperazione volontaria e non vincolante in materia di difesa, (b) addivengono a una politica di difesa condivisa, nella quale la maggiore cooperazione è la norma piuttosto che l'eccezione e, infine, (c) essi cooperano e si integrano al punto di sviluppare una difesa comune.

A nostro avviso, i tre scenari ripercorrono, a partire dalla situazione preesistente alla PESCO, gli obiettivi previsti dall'art. 42, par. 2, TUE. Infatti, si può ritenere che la cooperazione in ambito PSDC sia avvenuta in modo volontario, come nello scenario (a), quantomeno fino all'avvio della PESCO, che ha reso più vincolante la collaborazione tra gli Stati membri. Di seguito, si può affermare che la politica di difesa comune possa corrispondere allo scenario (b) e alle modalità cooperative da esso previste, sulle quali torneremo, e che la difesa comune risponda allo scenario (c). In tale contesto, riteniamo che la PESCO possa collocarsi tra gli scenari (a) e (b), poiché, in quanto quadro giuridico vincolante altamente inclusivo e giunto alla fase operativa, ci sembra superare la mera cooperazione volontaria di cui allo scenario (a), per tendere verso l'integrazione "come regola" che caratterizza lo scenario (b), ragionevolmente corrispondente alla politica di difesa comune. In buona sostanza, la PESCO ci appare operativamente proiettata verso la definizione di una politica di difesa comune, una volta realizzata la quale sarà possibile volgere lo sguardo verso l'ulteriore obiettivo della creazione di una difesa comune (c).

4.3. La clausola di mutua assistenza difensiva

⁶⁶ Il progetto è stato così definito da più parti e in più sedi. Ad esempio, cfr. A. Aversano Stabile, *Nato: l'Alleanza s'adeguа, due nuovi centri di comando*, in www.affarinternazionali.it, 19 novembre 2017.

⁶⁷ Infatti, nonostante la posizione critica del Consiglio (cfr. la raccomandazione del 14 novembre 2022 che valuta i progressi compiuti dagli Stati membri partecipanti ai fini della realizzazione degli impegni assunti nel quadro della cooperazione strutturata permanente, 2022/C 433/02, in GUUE C 433/2022, 6 ss.), il Consiglio europeo del 29 e 30 giugno 2023 ha invece espresso soddisfazione per lo stato di avanzamento dei lavori (cfr. le conclusioni, punto 28). Come vedremo, sulla base di quanto afferma la Bussola strategica, il progetto potrebbe essere completato entro il 2025.

⁶⁸ COM(2017) 315 final, Bruxelles, 7 giugno 2017.

L'art. 42, par. 7, TUE prevede che, nel caso di aggressione armata al territorio di uno Stato membro, gli altri Stati membri gli prestino aiuto e assistenza con tutti i mezzi a loro disposizione, in conformità con quanto stabilito dall'art. 51 della Carta dell'ONU, riguardante il diritto naturale alla legittima difesa individuale e collettiva. Tale clausola di mutua assistenza difensiva presenta sia analogie, sia differenze di contenuto con l'art. 5 del Patto atlantico.

In primis, le due norme sembrano differenziarsi con riguardo al presupposto di attivazione della difesa collettiva. Mentre l'art. 5 è invocabile se avviene un attacco armato contro un alleato, l'art. 42, par. 7, TUE fa riferimento a un'aggressione armata nel territorio di uno Stato membro. La differenza tra un attacco armato e un'aggressione armata appare sfumata. Infatti, se si guarda alla Carta dell'ONU, all'aggressione si riferisce l'art. 39 quale presupposto che legittima il Consiglio di sicurezza ad utilizzare i poteri previsti dal Capitolo VII, mentre la nozione di attacco armato è contenuta nell'art. 51 quale fatto che autorizza l'esercizio del diritto naturale alla legittima difesa, in forma individuale e/o collettiva. La circostanza che l'art. 39 non qualifichi l'aggressione come armata non dovrebbe porre problemi interpretativi, sia perché talvolta il Consiglio di sicurezza così l'ha qualificata⁶⁹, sia perché da alcune risoluzioni dell'Assemblea generale e dalla giurisprudenza internazionale si ricava che essa comprende diverse condotte che presuppongono l'uso della forza armata⁷⁰. Tra queste, si annoverano la violazione di frontiere internazionali con la minaccia o con l'uso della forza, le rappresaglie armate, l'invasione, l'occupazione militare, l'annessione con la forza di territori, il bombardamento contro un altro Stato e, in via indiretta, l'organizzazione o il sostegno a forze irregolari o a bande armate, in vista del compimento di atti militarmente ostili. In buona sostanza, tra l'aggressione e l'attacco armato intercorrerebbe un rapporto di genere a specie, tale per cui il secondo concetto sarebbe un'espressione, tra le varie possibili, del primo. Se su tali basi si potrebbe ritenere che il presupposto di attivazione delle due clausole sia differente, a nostro avviso nel caso dell'art. 42, par. 7, TUE e dell'art. 5 del Patto atlantico non dovrebbero sussistere delle sostanziali divergenze. Infatti, nonostante in altre sedi la distinzione tra i due concetti sussista e rilevi, riteniamo che le due clausole di assistenza difensiva si riferiscano alla medesima ipotesi, riguardante l'uso della forza contro un territorio protetto dall'alleanza o di sovranità di uno Stato membro dell'UE⁷¹, non foss'altro perché, in quest'ultimo caso, l'aggressione è qualificata come armata.

Venendo agli effetti dell'atto ostile armato contro un alleato o uno Stato

⁶⁹ Cfr. B. Conforti, C. Focarelli, *Le Nazioni Unite*, X ed., 2015, Padova, 239.

⁷⁰ Ci si riferisce alla risoluzione 2625 (XXV) dell'Assemblea generale sulle relazioni amichevoli tra Stati del 24 ottobre 1970, alla risoluzione dell'Assemblea generale sulla definizione di aggressione del 14 dicembre 1974, nonché alla sentenza della Corte internazionale di giustizia nel caso delle attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua (*Nicaragua vs. United States*) del 27 giugno 1986. In dottrina, cfr. per tutti A. Cassese (a cura di P. Gaeta), *Diritto internazionale*, II ed., 2006, Bologna, 384 ss.

⁷¹ Dello stesso avviso sono B. Deen, D. Zandee, A. Stoetman, *Uncharted and uncomfortable in European defence. The EU's mutual assistance clause of Article 42(7)*, Netherlands Institute of International Relations, January 2022, 7.

membro dell'UE, mentre l'art. 5 del Patto atlantico si riferisce all'azione a favore dello Stato attaccato che gli alleati giudicheranno necessarie «ivi compreso l'uso della forza», l'art. 42, par. 7, TUE afferma l'obbligo degli Stati membri dell'UE non attaccati di prestare aiuto e assistenza allo Stato offeso «con tutti i mezzi in loro possesso». È innegabile che l'art. 42, par. 7, TUE si esprima in termini più perentori dell'art. 5 del Patto atlantico, laddove quest'ultimo sembri consegnare una maggiore discrezionalità agli alleati su come fronteggiare un attacco armato contro uno di essi⁷². Però, a fronte di una prassi applicativa più che esigua dell'art. 5, appare difficile apprezzare i termini di tale discrezionalità. Anzi, l'episodio di Przewodów sembrerebbe indicare che l'art. 5, se attivato, porterebbe a una reazione rapida. Si ricorderà che il 15 novembre 2022 alcuni missili caddero in territorio polacco, uccidendo due persone, e che, nelle ore precedenti all'accertamento dell'errore commesso dalla contraerea di Kiev, negli ambienti istituzionali si paventò l'ipotesi di una reazione della NATO contro la Russia, anche perché la Polonia aveva tempestivamente chiesto la convocazione d'urgenza del Consiglio atlantico per la valutazione dell'accaduto.

Infine, con riguardo alla conformità all'art. 51 della Carta dell'ONU, si registra una sostanziale identità di contenuto tra l'art. 42, par. 7, TUE e l'art. 5 del Patto atlantico, laddove l'unica differenza risiede nella mera riproduzione, nella norma atlantica, della parte della disposizione “onusiana” relativa ai poteri del Consiglio di sicurezza⁷³.

Ciò premesso, si deve ritenere che qualora uno Stato membro dell'UE e della NATO subisca un atto ostile di tipo armato le due clausole sarebbero attivabili? Sul piano formale, sia l'art. 42, par. 7, TUE, sia l'art. 5 del Patto atlantico potrebbero essere attivate in reazione a una condotta ostile armata e concorrere nella difesa dello stesso territorio. Di fatto, però, le due clausole non hanno raggiunto lo stesso livello di operatività. Ne dà testimonianza la Bussola strategica del 2022, che prevede l'avvio di esercitazioni congiunte tra forze armate degli Stati membri dell'UE, al fine di rendere operativo l'art. 42, par. 7, TUE, laddove l'art. 5 del Patto atlantico è già azionabile. Se e quando le due clausole saranno ugualmente operative si porrà, eventualmente, la questione di quale attivare oppure, nel caso contestuale attivazione, di come coordinarle ai fini della conduzione della difesa sul campo. Al momento, però, tale evenienza è solo uno sviluppo possibile. Infatti, sebbene le prime esercitazioni ai fini dell'art. 42, par. 7, TUE si siano tenute, peraltro con esito positivo, è chiaro che solo una serie di esercitazioni, ben condotte e spoglie di criticità, potrà garantire che la mutua assistenza difensiva di ambito TUE sia attivabile e, soprattutto, efficace.

L'operatività dell'art. 5 del Patto atlantico ha portato gli Stati membri

⁷² Cfr. M. Vellano, *La guerra in Ucraina*, cit., 138.

⁷³ In particolare, la norma pattizia precisa che l'esercizio dell'autodifesa prosegue «fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale» e prosegue precisando che le azioni intraprese per legittima difesa devono essere «immediatamente portate a conoscenza del Consiglio di Sicurezza», affinché l'organo ristretto possa «intraprendere in qualsiasi momento quell'azione che esso ritenga necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale».

dell'UE ad assumere diverse posizioni sull'art. 42, par. 7, TUE, che non raccoglie, dunque, il massimo gradimento possibile. Alcuni primi rilievi critici sulla Bussola strategica hanno messo in evidenza i diversi orientamenti degli Stati membri⁷⁴. Alcuni di essi, tra cui la Polonia e gli Stati baltici, ritengono che l'UE non dovrebbe svolgere alcun ruolo nella difesa collettiva e che, dunque, questa responsabilità spetti alla NATO. Il principale timore di questi Stati membri è che l'art. 42, par. 7, TUE possa sostituire, magari meno efficacemente, la garanzia offerta dall'art. 5 del Patto atlantico. Gli Stati membri neutrali, soprattutto l'Austria e l'Irlanda, non sostengono apertamente l'operatività dell'art. 42, par. 7, TUE, perché contrasterebbe con il loro *status*, tanto che, come osservato, essi «would invoke their neutrality should a decisive moment arise»⁷⁵. Un terzo gruppo di Stati membri, tra cui la Germania, auspica che l'art. 42, par. 7, TUE divenga operativo senza bisogno di soffermarsi sulle questioni interpretative. Altri Stati membri sostengono appieno l'operatività dell'art. 42, par. 7, TUE. Tra questi, la Grecia e Cipro, che considerano la mutua assistenza difensiva una “garanzia europea” di fronte all'aggressività della Turchia, che, come membro della NATO, è coperto dall'art. 5 del Patto atlantico. Oppure la Svezia e la Finlandia, che fintantoché non sono divenute parti della NATO, hanno sostenuto pienamente la clausola di mutua assistenza difensiva. Infine, la Francia sostiene senza riserve il rafforzamento della clausola di mutua assistenza difensiva *a latere* dell'art. 5 del Patto atlantico.

Tale ricognizione consente di osservare un certo (e scontato) sbilanciamento a favore dell'art. 5 del Patto atlantico, riconducibile, da una parte, al preminente ruolo della NATO nella difesa collettiva nel contesto europeo e, dall'altro, alla non ancora raggiunta operatività dell'art. 42, par. 7, TUE. Concretamente, se oggi avvenisse un'aggressione armata a uno Stato membro dell'UE e della NATO, la prima e più efficace difesa sarebbe garantita da quest'ultima. Diversa sarebbe la posizione degli Stati membri dell'UE non NATO, anche se si può ragionevolmente ritenere che il legame di *partnership* stabilito da Austria, Irlanda e Malta con l'alleanza porterebbe a garantire loro una forma di tutela. Va, dunque, espresso l'auspicio che le esercitazioni previste dalla Bussola strategica proseguano, dando un segnale della volontà di rendere operativo l'art. 42, par. 7, TUE (anche a beneficio di Cipro, che non ha stabilito alcun legame con la NATO) e potenziando questo strumento che la PSDC ha messo a servizio dell'integrazione tra Stati membri dell'UE.

4.4. Il supporto finanziario a carico del bilancio dell'UE

Gli strumenti finanziari rappresentano delle importanti leve dell'integrazione nella PSDC, poiché l'art. 41 TUE pone il finanziamento della PSDC principalmente in capo agli Stati membri. La norma segue un criterio binario, che distingue le spese non militari dalle spese militari. Quanto alle prime, sono a carico del bilancio dell'UE le spese amministrative che le istituzioni sosten-

⁷⁴ Cfr. S. Clapp, *Implementation of the Strategic Compass. Opportunities, challenges and timelines*, European Parliament Research Service, December 2022, 18 ss.

⁷⁵ *Ibidem*.

gono per l'attuazione della PESC/PSDC e le spese operative non aventi una valenza militare (ad esempio, l'avvio di una missione di pace di tipo civile)⁷⁶.

Invece, sono a carico degli Stati membri le spese relative alle operazioni aventi implicazioni nel settore militare o della difesa (ad esempio, l'avvio di una missione di pace di tipo militare), salvo che il Consiglio, all'unanimità, decida diversamente. Nel caso in cui le spese restino a carico degli Stati membri, il relativo riparto si basa sul prodotto nazionale lordo, a meno che il Consiglio, sempre all'unanimità, decida di seguire un altro criterio⁷⁷. Sulla base del riparto, i contributi versati dagli Stati membri sono conferiti in un fondo iniziale, il cui fine è di affrontare le spese necessarie all'avvio di operazioni aventi implicazioni nel settore militare o della difesa. L'art. 41 TUE assegna al Consiglio il compito di adottare a maggioranza qualificata, su proposta dell'Alto Rappresentante, le decisioni necessarie a costituire il fondo iniziale, a definirne le modalità di gestione e a stabilire le forme del controllo finanziario.

Nella vigenza del Trattato di Nizza fu istituito il meccanismo *Athena*, avente la funzione di amministrare il finanziamento dei costi comuni delle operazioni a carico degli Stati membri⁷⁸. In sua sostituzione, nel 2021 è stato istituito lo Strumento europeo per la pace⁷⁹, che, oltre ad amministrare i costi comuni, sostiene il rafforzamento delle capacità degli Stati terzi e delle organizzazioni regionali e internazionali nel settore militare e della difesa, nonché gli aspetti militari delle operazioni di sostegno alla pace da essi condotte. Trattasi, dunque, di una leva finanziaria di pertinenza della "componente sicurezza", che in parte gestisce i costi comuni delle missioni di pace di tipo militare e in parte rafforza la capacità dei *partner* di prevenire e di affrontare le situazioni di crisi, così consentendo all'UE di reagire rapidamente nei settori che presentano le minacce più urgenti e critiche per la sua sicurezza⁸⁰. Nel caso dell'Ucraina, lo Strumento per la pace è stato utilizzato massicciamente, ma corre l'obbligo di precisare che delle cospicue risorse finanziarie sono state destinate anche ad altri scenari di crisi nel continente europeo, in Medio Oriente e in Africa⁸¹.

⁷⁶ Inoltre, qualora sia necessario finanziare delle iniziative urgenti (ad esempio, i preparativi di una missione di pace civile), il Consiglio adotta, previa consultazione del Parlamento, una decisione che stabilisce le procedure per garantire il rapido accesso agli stanziamenti del bilancio dell'UE.

⁷⁷ Nel caso in cui uno o più Stati membri abbiano espresso la loro astensione costruttiva all'adozione di una decisione riguardante un'operazione avente implicazioni nel settore militare o della difesa, non sussiste l'obbligo di partecipare al relativo finanziamento.

⁷⁸ Cfr. la decisione 2004/197/PESC del Consiglio, del 23 febbraio 2004, relativa all'istituzione di un meccanismo per amministrare il finanziamento dei costi comuni delle operazioni dell'Unione europea che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa, in GUUE L 63/2004, 68 ss., e succ. mod.

⁷⁹ Cfr. la decisione (PESC) 2021/509 del Consiglio del 22 marzo 2021 che istituisce uno strumento europeo per la pace, e abroga la decisione (PESC) 2015/528, in GUUE/2021, 14 ss.

⁸⁰ *Ibidem*, considerando 17 e 18.

⁸¹ Ad esempio, nei Balcani sono sostenuti finanziariamente sia la Bosnia-Erzegovina che la Macedonia del Nord, mentre il cospicuo sostegno (quasi 700 milioni di euro) all'Africa riguarda diversi Stati (Somalia, Nigeria, etc.), sia l'UA. Ad esempio, cfr. la decisione (PESC) 2023/510 del Consiglio del 7 marzo 2023 che modifica la decisione (PESC) 2022/667 del Consiglio relativa a una misura di assistenza sotto forma di un

Anche nella “componente difesa” è previsto che i costi gravino principalmente sugli Stati membri. Infatti, da una parte le spese amministrative dell’AED sono soggette alle pertinenti norme di finanziamento, dunque sono poste principalmente a carico dei ventisette Stati membri dell’UE, e lo stesso deve dirsi per il finanziamento dei progetti a carico degli Stati partecipanti⁸². Quanto alla PESCO, l’art. 8 della decisione 2017/2315 pone le spese amministrative a carico del bilancio dell’UE, ma gli altri costi sono a carico dei ventisei Stati membri che vi aderiscono, compresi quelli derivanti dagli oltre settanta progetti avviati, al cui finanziamento provvedono gli Stati membri di volta in volta coinvolti.

In tale scenario, è fatta salva la possibilità di ricevere dei contributi dall’UE, il che alleggerisce l’onere finanziario che grava sugli Stati membri. In tale direzione, un ruolo chiave è giocato dal FED⁸³, che mira a cofinanziare, a valere sul bilancio dell’UE, i progetti di investimento in materia di difesa presentati dai soggetti giuridici idonei (ad esempio, le PMI), col fine di promuovere la competitività, l’efficienza e l’innovazione della base industriale e tecnologica di difesa, così contribuendo all’autonomia strategica dell’Unione. Tra i progetti eleggibili sono compresi quelli avviati in ambito PESCO, ai quali, se ammessi al finanziamento, è concesso un ulteriore cofinanziamento del 10% (il cd. “bonus PESCO”). Proprio con riguardo a questi ultimi, il FED si presta ad essere uno strumento di integrazione, poiché, nell’alleggerire l’onere finanziario di progetto, fornisce un incentivo all’adesione di nuovi *partner*⁸⁴. Inoltre, ulteriori cofinanziamenti a carico del bilancio dell’UE possono giungere anche dal Meccanismo per collegare l’Europa⁸⁵, leva finanziaria all’integrazione nell’ambito della difesa focalizzata sulla mobilità, anche di tipo militare.

In entrambi i casi si tratta di fondi istituiti con regolamento adottato in ambito TFUE. La base giuridica di tali atti derivati riposa sulle competenze dell’UE in materia di industria e ricerca per il FED e di trasporti e di energia per il Meccanismo per collegare l’Europa. È però chiara l’incidenza che la loro gestione può avere sul rafforzamento degli obiettivi di difesa, il che, come osservato in dottrina, testimonia la tendenza delle competenze materiali regolate dal TFUE ad assorbire gli obiettivi della PESCO⁸⁶. Peraltro, lo stesso

programma generale di sostegno all’Unione africana nell’ambito dello strumento europeo per la pace per il periodo 2022-2024, 55, e la decisione (PESC) 2023/1440 del Consiglio del 10 luglio 2023 relativa a una misura di assistenza nell’ambito dello strumento europeo per la pace a sostegno delle forze armate del Ghana, 28 ss.

⁸² Art. 12 e 19 della decisione (PESC) 2015/1835, cit.

⁸³ Cfr. il regolamento (UE) 2021/697 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021 che istituisce il Fondo europeo per la difesa e abroga il regolamento (UE) 2018/1092, in GUUE L 170/2021, 149 ss. Cfr. L. Calzolari, *Il mercato unico della difesa*, in M. Vellano, A. Miglio (a cura di), *Sicurezza e difesa comune dell’Unione europea*, 2023, 101 ss.

⁸⁴ L’esito della *Call 2022* riferisce del finanziamento di 41 progetti per un impegno finanziario, a carico del bilancio dell’UE, di oltre 830 milioni di euro. Lo stanziamento per il 2023 è aumentato, ammontando a un miliardo e 200 milioni di euro, il che consentirà il cofinanziamento di un più alto numero di progetti.

⁸⁵ Cfr. il regolamento (UE) 2021/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021 che istituisce il meccanismo per collegare l’Europa e abroga i regolamenti (UE) n. 1316/2013 e (UE) n. 283/2014, in GUUE L 249/2021, 38 ss.

⁸⁶ Cfr. M. E. Bartoloni, *Disciplina dei Trattati e prassi evolutiva nelle relazioni internazionali*

può dirsi per la direttiva 2019/2235, da recepire a livello nazionale entro il 30 giugno 2022, che dispone l'esenzione dall'IVA e dall'accisa per le cessioni di beni e servizi, nonché per le importazioni, che riguardano direttamente le attività delle forme armate nazionali che «svolgono compiti direttamente connessi a uno sforzo di difesa nel quadro della PSDC»⁸⁷. Tali interferenze tra competenze dell'UE si riflettono anche sui poteri attribuiti al Parlamento europeo e alla Commissione, poiché se in ambito PESC/PSDC tali istituzioni sono depotenziate, in ambito TFUE esse agiscono nel pieno delle loro competenze. In sostanza, con l'adozione e con la gestione dei fondi finanziari, il Parlamento (come co-decisore) e la Commissione (quale proponente e gestore) possono incidere sugli sviluppi della “componente difesa” della PSDC. In particolare, ci sembra particolarmente rilevante il ruolo gestionale esercitato dalla Commissione, poiché, atteso che si tratta di distribuire delle risorse su base selettiva, è nella sua competenza decidere a quali azioni attribuire il cofinanziamento⁸⁸.

5. La Bussola strategica del 2022 e la sua attuazione “un anno dopo”

Come anticipato, un ulteriore impulso all'integrazione in ambito PSDC è giunto in seguito all'adozione della Bussola strategica, adottata dal Consiglio Affari esteri il 21 marzo 2022 e dal successivo Consiglio europeo del 24 e 25 marzo.

La scelta di approvare la Bussola strategica non è stata determinata dallo scoppio della guerra in Ucraina. Da tempo era evidente la necessità di sostituire la Strategia globale dell'UE del 2016, oramai superata nei contenuti con riguardo allo scenario internazionale e ai progressi *medio tempore* avvenuti in ambito PSDC. I lavori preparatori della Bussola strategica cominciarono nel 2020 e ai primi di novembre del 2021 la bozza era pronta⁸⁹. La successiva movimentazione di mezzi militari russi verso i confini ucraini impose una parziale revisione dei suoi contenuti, ulteriormente modificati dopo l'attacco russo del 24 febbraio 2022.

Nel merito, premessa l'analisi del contesto internazionale e individuate le minacce per la sicurezza dell'UE, la Bussola strategica individua gli obiettivi di rafforzamento della sicurezza e della difesa dell'UE, lo “strumentario” per realizzarli e le relative scadenze⁹⁰.

dell'Unione europea, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2022, 596 ss. Cfr. altresì C. Cellerino, *La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra “autonomia strategica” e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2022, 26 ss.

⁸⁷ Cfr. il considerando 8 della direttiva (UE) 2019/2235 del Consiglio del 16 dicembre 2019 recante modifica della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto e della direttiva 2008/118/CE relativa al regime generale delle accise per quanto riguarda gli sforzi di difesa nell'ambito dell'Unione, in GUUE L 336/2019, 10 ss.

⁸⁸ Cfr. l'art. 11 del regolamento (UE) 2021/697, cit., e l'art. 21 del regolamento (UE) 2021/1153, cit. Inoltre, cfr. D. Fiott, A. Missiroli, T. Tardy, *op. cit.*, 47 ss.

⁸⁹ Cfr. il documento EEAS (2021) 1169 dell'8 novembre 2021.

⁹⁰ Alcuni primi commenti sono in M. Vellano, *La guerra in Ucraina*, cit., 130 ss.; S. Blockmans, D. Macchiarini Crosson, Z. Paikin, *The EU's Strategic Compass: A guide to reverse strategic shrinkage?*, CEPS Policy Insights n. 14, March 2022; F. Favuzza, *La bussola strategica dell'Unione europea*, in www.eurojus.it, 11 aprile 2022; N. Koenig, *Putin's war and*

Il documento organizza gli obiettivi previsti, articolati in ottantuno punti, nelle aree «azione», «sicurezza», «investimenti» e «partner». Trattasi di obiettivi rimodulabili, poiché la Bussola strategica è sottoposta a revisione e ad aggiornamenti. Infatti, sulla base della revisione dell'analisi delle minacce prevista per il 2025 e degli obiettivi conseguiti, l'Alto Rappresentante presenterà delle proposte per un'eventuale revisione del documento. Inoltre, lo stesso Alto Rappresentante provvederà al monitoraggio *in itinere*, presentando una relazione annuale sui progressi compiuti, sentiti la Commissione e l'AED.

In effetti, nel marzo del 2023 ha rassegnato il primo *Report* sull'attuazione della Bussola strategica a un anno dalla sua adozione⁹¹. Nella relazione annuale, egli dà conto dei risultati ottenuti e in fase di realizzazione, ma, forse anche in ragione della sua brevità, il *Report* non riferisce delle scadenze non rispettate e delle criticità connesse. Ad ogni modo, l'Alto Rappresentante ritiene che «Over the last twelve months, we have made significant progress and achieved concrete results across all four chapters of the Strategic Compass. This first progress report demonstrates that we are narrowing the gap between our aspirations and our actions»⁹².

In concreto, degli ottantuno punti previsti dalla Bussola strategica, cinquantuno dovevano essere attuati entro il 2022. Si è data invece attuazione a circa venticinque punti, mentre per i restanti obiettivi si è imposto un prolungamento della fase di realizzazione⁹³.

Nel dettaglio, l'area «azione» prevede il potenziamento della componente «sicurezza», al fine di rendere l'UE più efficace nel prevenire i conflitti e nell'affrontarli. Ad esempio, uno degli obiettivi fissati riguarda l'attuazione dell'art. 44 TUE entro il 2023, così da consentire l'attuazione delle missioni di pace da parte di un gruppo di Stati membri capaci e volenterosi. In effetti, il *Report* registra che «Following Member States' agreement on practical modalities on the Article 44 TEU, we are now in a position to enable a group of willing and able Member States to plan and conduct a mission or operation within the EU framework and thus provide greater flexibility and swiftness in our decision-making»⁹⁴. Si tratta di uno sviluppo positivo, poiché da tempo si attendeva l'attivazione dell'art. 44 TUE, al fine di realizzare interventi più rapidi nelle aree di crisi.

Su tale aspetto si è soffermato anche il Parlamento, che in una risoluzione del 19 aprile 2023 ha invitato gli Stati membri ad agire in base all'art. 44 TUE su decisione unanime del Consiglio, «che può essere raggiunta mediante il ricorso all'astensione costruttiva», e li ha esortati «a utilizzare il voto a maggioranza qualificata per le loro decisioni

the Strategic Compass. A quantum leap for the EU's security and defence policy?, 29 April 2022, Jacques Delors Centre Policy Brief, Berlin; F. Scialoja, *La nuova Bussola strategica: primo passo verso un'Europa federale?*, in www.aisdue.eu/blogdue, 24 maggio 2022.

⁹¹ *Annual Progress Report on the Implementation of the Strategic Compass for Security and Defence*, Report of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy to the Council, March 2023, in www.eas.europa.eu.

⁹² *Ibidem*, 22.

⁹³ Cfr. S. Clapp, *op. cit.*, 1 ss.

⁹⁴ Cfr. *l'Annual Progress Report*, cit., 9.

successive»⁹⁵. Viene così ripreso l'obiettivo, formulato nella Bussola strategica, di rendere il processo decisionale della PSDC più flessibile attraverso il maggior ricorso all'astensione costruttiva *ex art.* 31, par. 1, TUE, e viene altresì rinnovato l'invito al Consiglio, già formulato dalla Commissione nel 2018⁹⁶, ad assumere le decisioni a maggioranza qualificata, quando consentito. Rispetto all'astensione costruttiva, trattasi di un meccanismo di flessibilità atto a consentire di adottare (anche) in ambito PSDC le decisioni all'unanimità a fronte di un consenso non unanime tra gli Stati membri⁹⁷. Pertanto, «In caso di astensione dal voto, ciascun membro del Consiglio può motivare la propria astensione con una dichiarazione formale ... In tal caso esso non è obbligato ad applicare la decisione, ma accetta che essa impegni l'Unione. In uno spirito di mutua solidarietà, lo Stato membro interessato si astiene da azioni che possano contrastare o impedire l'azione dell'Unione basata su tale decisione, e gli altri Stati membri rispettano la sua posizione». La decisione non è adottata se l'astensione costruttiva è dichiarata da almeno un terzo degli Stati membri, che totalizzano almeno un terzo della popolazione dell'UE. È però noto che in ambito PESC/PSDC il Consiglio adotta gli atti per *consensus*, dunque non si procede a votazione, sicché ci si domanda se verrà riattivato questo meccanismo di flessibilità, finora occasionalmente utilizzato⁹⁸. Infatti, la

⁹⁵ Cfr. la risoluzione del 19 aprile 2023 sulla capacità di dispiegamento rapido dell'UE, i gruppi tattici dell'UE e l'articolo 44 TUE: prospettive per il futuro (2022/2145(INI)), punto 19.

⁹⁶ L'istituzione suggerì di fare ricorso alla maggioranza qualificata ai sensi dell'art. 31, par. 2 e 3, TUE, avanzando anche delle proposte di ampliamento dei casi in cui sarebbe stato possibile adottare gli atti PESC con tale maggioranza. Cfr. la comunicazione della Commissione al Consiglio europeo, al Parlamento europeo e al Consiglio, *Un ruolo più incisivo a livello mondiale: un processo decisionale più efficiente per la politica estera e di sicurezza comune dell'UE*, COM/2018/647 final, 12 settembre 2018. Su tali aspetti, cfr. altresì C. Cellarino, *op. cit.*, 21 ss.

⁹⁷ Tale è la regola di adozione degli atti (cfr. art. 42, par. 4, TUE), con pochissime eccezioni (cfr. art. 46, paragrafi da 2 a 5, TUE).

⁹⁸ La prima volta nel 2008, quando Cipro si astenne dall'adozione della decisione di avvio della missione civile *EULEX Kosovo*. Lo Stato membro non aveva riconosciuto il Kosovo autoproclamatosi indipendente e, soprattutto, non voleva creare precedenti vantaggiosi per la Repubblica turco-cipriota, "Stato fantoccio" posto nella parte settentrionale dell'isola e proclamato nel 1983 dopo un decennio di occupazione militare turca. Nella dichiarazione resa in Consiglio, lo Stato membro così si esprimeva: «Cyprus recognises the European Union's responsibility to contribute to and, to the extent possible, ensure the stability of the Western Balkans. Cyprus also respects the wish of its partners for an active engagement of the European Union in Kosovo (...) Notwithstanding its firm views, especially on the question of the legal basis for the involvement of the European Union in Kosovo, and any possible future implications in terms of international law, Cyprus has decided not to hinder the decision of the Council to adopt the Joint Action on the EU Rule of Law Mission in Kosovo. In a constructive spirit of loyalty and mutual solidarity, the Government of Cyprus has arrived at the above decision which is without prejudice to any future decisions on EU action in similar matters and without prejudice to the status of Kosovo» (cfr. Council doc. CM 448/08, 4 February 2008). Solo di recente alcuni Stati membri vi hanno fatto ricorso in relazione ad alcuni interventi decisi a favore dell'Ucraina (cfr. M. E. Bartoloni, *Simple Abstention and Constructive Abstention in the Context of International Economic Sanctions: Two Too Similar Sides of the Same Coin?*, in www.europeanpapers.eu, 2022, Insight of 4 February 2023, 1124).

prassi del *consensus* ci appare difficile da superare, come dimostra il tentativo infruttuoso della Commissione del 2018 di sollecitare un maggior ricorso alla maggioranza qualificata. In tal senso, si noti che, sebbene sia un obiettivo fissato dalla Bussola strategica, il *Report* nemmeno menziona l'astensione costruttiva, il che induce a ritenere che la volontà di realizzare tale miglioramento del funzionamento della PSDC non si sia ancora coagulata.

Si può invece ritenere realizzato l'obiettivo dell'area «azione» di fare un maggior uso dello Strumento europeo per la pace, soprattutto nella parte relativa al sostegno al rafforzamento delle capacità militari e difensive degli Stati terzi e di organizzazioni internazionali e regionali. Come previsto, dal marzo 2022 tale strumento finanziario è stato fortemente utilizzato, tanto da imporre un ulteriore aumento del massimale finanziario di tre miliardi e mezzo di euro circa, chiesto dal recente Consiglio europeo 29 e 30 giugno 2023⁹⁹.

Con specifico riguardo alla difesa, l'area «azione» punta a rendere operativa sia la clausola di mutua assistenza difensiva, sia la clausola di solidarietà *ex art. 222* TFUE. Ebbene, nonostante le diverse posture assunte dagli Stati membri nei confronti dell'art. 42, par. 7, TUE, si sono tenute le prime esercitazioni necessarie ad attuare la clausola di mutua assistenza difensiva, cui ne seguiranno altre al fine di renderla pienamente operativa. Inoltre, rispetto a *Mobilità militare*, la Bussola strategica conferma la necessità di attuare tale progetto PESCO, particolarmente importante alla luce della necessità di movimentare efficacemente mezzi e risorse militari all'interno dell'UE e verso i suoi confini. Per sua parte, il *Report* conferma il prosieguo delle attività operative del progetto, la cui realizzazione sembra prossima, atteso che la Bussola strategica afferma che «Entro il 2025 completeremo il miglioramento e l'armonizzazione delle procedure transfrontaliere».

Entro lo stesso anno sarà invece più laborioso realizzare l'obiettivo della creazione di una Forza di reazione rapida. La Bussola strategica ne prevede la creazione quale evoluzione del *battlegroup*, formazione militare ridotta a millecinquecento uomini, che è già a disposizione dell'UE, ma che non è mai stata utilizzata. La forza in questione sarebbe invece composta da un massimo di cinquemila soldati, provenienti dalle varie componenti delle forze armate nazionali (esercito, marina e aviazione), da impiegare in un ambiente non permissivo quale prima forza di intervento oppure come forza di rinforzo o come forza di riserva (in tale ultimo caso, per garantire l'uscita da uno scenario di crisi). La Forza di reazione rapida non avrebbe dunque fini difensivi, bensì di intervento in aree di crisi nelle quali sia richiesto un intervento militare a intensità medio-alta. Trattasi di un obiettivo di non facile raggiungimento, a causa degli aspetti di complessità che comporta¹⁰⁰, a nostro avviso dovuti alla sua composizione multinazionale e alla sua articolazione multidominio, che presuppongono sia lo stabilimento di efficaci modalità di gestione, sia l'attivazione di un quartier generale a Bruxelles.

Venendo all'area «sicurezza», tale parte della Bussola strategica è di contenuto miscelaneo, poiché mira alla fissazione e all'attuazione di misure

⁹⁹ Cfr. le conclusioni del Consiglio europeo del 29 e 30 giugno 2023, punto 27.

¹⁰⁰ Cfr. anche U. Villani, *op. cit.*, 26.

atte a rendere l'UE più resiliente nel fronteggiare minacce di diverso tipo, comprese quelle ibride. Per fare due esempi, è fissato l'obiettivo di consolidare la cyberdifesa e la cybersicurezza entro il (trascorso) 2022, mentre tra il 2023 e il 2025 l'UE si propone di sviluppare la capacità di garantire la propria presenza nei domini non terrestri (alto mare, spazio aereo e spazio extra-atmosferico). In effetti, il *Report* registra dei progressi sia nella realizzazione della *EU Hybrid Toolbox* da impiegare per difendersi dalle minacce ibride, sia nella predisposizione delle attività necessarie per garantire l'accesso e la presenza dell'UE nei domini non terrestri.

La terza area, dedicata agli «investimenti», si concentra sugli aspetti finanziari. La parte relativa alla spesa militare è particolarmente interessante, poiché si prevede l'aumento degli investimenti in ambito militare e, al contempo, la diminuzione della frammentazione finanziaria. Pertanto, si intende intensificare la cooperazione in materia di sviluppo di capacità, in particolare attraverso la PESCO, monitorando che i ventisei Stati membri partecipanti si conformino, entro il 2025, ai vincoli finanziari assunti al momento dell'ingresso in tale forma di cooperazione. Inoltre, al fine di ridurre la frammentazione finanziaria, si prevede che entro il 2023 sia dato un ulteriore impulso allo svolgimento di appalti condivisi per l'approvvigionamento delle capacità di difesa, anche grazie al contributo attivo della Commissione in relazione ai collegati aspetti di ambito TFUE riguardanti il mercato unico e la fiscalità (ad esempio, si pensi all'esenzione dall'IVA per la cessione di beni militari)¹⁰¹. La realizzazione dei due obiettivi appare però lontana. Infatti, sul fronte degli investimenti, il *Report* rileva un aumento delle spese militari non uniforme da parte degli Stati membri e ancora in parte sganciato dal contesto della PSDC. Quanto alla frammentazione finanziaria che caratterizza gli approvvigionamenti di tipo militare, il livello di cooperazione tra Stati membri è migliorato, ma si attesta su di un valore degli acquisti troppo basso, tanto da portare l'Alto Rappresentante ad affermare che «We are mobilising EU tools to spend better together»¹⁰².

Infine, l'area «partner» riguarda l'ulteriore sviluppo delle relazioni che l'UE intrattiene con i suoi *partner* al fine di trattare congiuntamente le questioni riguardanti la sicurezza. Rispetto ai *partner* multilaterali, l'UE intende rafforzare il (da tempo avviato) partenariato con l'ONU, con la NATO, con l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, con l'UA e con l'ASEAN. Nel primo anno di attuazione della Bussola strategica, l'UE ha effettivamente consolidato le collaborazioni già attive, come testimonia, ad esempio, la dichiarazione congiunta del gennaio 2023 con la NATO. L'incremento del dialogo e della cooperazione è però fissato anche per i partenariati bilaterali “su misura”, come la Bussola strategica qualifica i rapporti con singoli Stati terzi geograficamente e assiologicamente vicini all'UE. Trattasi non solo degli Stati Uniti, della Norvegia, del Canada e del Regno Unito, peraltro già coinvolti nella PESCO, ma anche dei *partner* della

¹⁰¹ Cfr. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Contributo della Commissione alla difesa europea*, 15 febbraio 2022, COM/2022/60 final, in particolare 18.

¹⁰² Cfr. l'*Annual Progress Report*, cit., 15.

regione balcanica occidentale, del vicinato orientale e meridionale, della regione indo-pacifica e altresì dell'America latina.

Nel complesso, lo stato dell'attuazione della Bussola strategica narra di un percorso ancora claudicante, nel quale gli obiettivi raggiunti risultano inferiori rispetto all'agenda prefissata, mentre per quelli la cui attuazione è in corso o deve cominciare le prospettive di realizzazione volgono al medio-lungo termine. Salvo che intervengano sviluppi improvvisi, tale esordio difficoltoso potrebbe allungare i tempi della graduale definizione di una politica di difesa comune.

6. Sulle prospettive di attuazione dell'art. 42, par. 2, TUE

Resta da comprendere quali prospettive si offrano con riguardo all'attuazione del duplice obiettivo, contenuto all'art. 42, par. 2, TUE, di realizzare gradualmente la politica comune di difesa e, successivamente, ricorrendone le condizioni, di creare la difesa comune.

La politica comune di difesa non è stata ancora realizzata, poiché l'integrazione tra Stati membri in materia non è ancora giunta al livello di cooperazione necessario. Quale sia tale livello andrebbe apprezzato a fronte della definizione di tale politica, invero assente. Alcuni elementi caratterizzanti si possono però ricavare dal citato documento della Commissione del 2017 sul futuro della difesa europea, nel quale – conviene rammentarlo – l'istituzione indicava tre scenari di cooperazione per il 2025: la cooperazione volontaria e non vincolante (a) la cooperazione come regola (b) e, infine, lo sviluppo di una difesa comune (c). Secondo la Commissione, nello scenario (b) la cooperazione tra Stati membri diviene la regola, dunque essi intensificano l'allineamento della pianificazione della difesa e le acquisizioni di beni militari e la manutenzione delle capacità avviene in modo condiviso. Quale conseguenza, le forze armate nazionali acquisiscono una maggiore interoperabilità e le duplicazioni si riducono. In tale scenario, gli Stati membri così coordinati potrebbero avvalersi di contributi finanziari a carico del bilancio dell'UE, al fine di sviluppare, a livello multinazionale, le necessarie capacità di difesa.

Al momento, tale livello di cooperazione non è stato ancora raggiunto, poiché, come detto, lo stadio di integrazione in ambito PSDC sembra collocarsi tra gli scenari (a) e (b), dunque oltre la cooperazione puramente volontaria, ma non ancora nel quadro di una politica comune di difesa. Che si tenda alla cooperazione come regola lo dimostra *pro quota* la PESCO, che, in quanto quadro giuridico vincolante altamente inclusivo, gioca un ruolo rilevante nell'affermare che la cooperazione in ambito difensivo non debba essere eccezionale. Per sua parte, anche la Bussola strategica sembra essere orientata verso la cooperazione come regola. Infatti, sono stabiliti obiettivi i cui contenuti richiamano le caratteristiche della politica di difesa comune tratteggiate dalla Commissione nel 2017 e, pur con riguardo ai soli aspetti finanziari, il documento *de quo* auspica che la cooperazione tra Stati membri

«diventi la norma»¹⁰³. Peraltro, nel fissare l'agenda dello sviluppo della PSDC, si potrebbe anche ritenere che la Bussola strategica indichi nel 2030 il termine di definizione della politica di difesa comune dell'UE. L'ipotesi è percorribile, ma è anche sottoposta a più variabili, la principale delle quali riguarda il rispetto delle scadenze, laddove i ritardi già registrati inducono a ritenere che, oltre a slittare le *deadline* dei diversi obiettivi, si allunghino anche i tempi della graduale definizione della politica di difesa comune.

Venendo al secondo obiettivo previsto dall'art. 42, par. 2, TUE, è forse prematuro occuparsi della difesa comune, dato che l'UE non ha ancora una propria politica comune di difesa. Peraltro, su ogni considerazione pesa l'assenza di una definizione di difesa comune, i cui contenuti saranno, se del caso, individuati dagli Stati membri¹⁰⁴.

Volendo comunque formulare delle ipotesi, sul piano ideale la difesa comune dovrebbe comportare la creazione di un esercito europeo, di cui l'UE potrebbe autonomamente avvalersi in caso di necessità, sulla scia del precedente della CED ma con un numero di effettivi decisamente maggiore¹⁰⁵, in ragione dell'attuale estensione territoriale dell'Unione. I benefici sarebbero diversi, poiché la sostituzione di ventisette forze armate nazionali con una difesa comune porterebbe a fruttuose economie di scala e a vantaggi di tipo operativo¹⁰⁶.

Non è però certo che questa nozione sia accolta, quindi dei modelli alternativi andrebbero considerati. Di recente, una proposta è emersa prendendo spunto dalle riflessioni di Tommaso Padoa-Schioppa, che vedeva il futuro dell'Europa fortemente ancorato al rispetto della sussidiarietà, quale principio in grado di bilanciare la tendenza al federalismo con la difesa delle sovranità nazionali¹⁰⁷. Applicato alla difesa comune, si è proposto che essa, definita "forza gentile", sia concepita distribuendo adeguatamente risorse e ruoli tra l'UE e gli Stati membri, a tal fine facendo perno sul principio di sussidiarietà. In termini concreti, la difesa comune potrebbe ispirarsi al modello dell'esercito statunitense, che è formato dalla componente federale

¹⁰³ Cfr. *Una bussola strategica*, cit., 33. Cfr. anche l'*Annual Progress Report*, cit., 5: «... since the start of the war against Ukraine, EU Member States have announced increases in defence spending ... We need to seize this once-in-a-generation opportunity to fix the errors of the past and progress towards stronger collaboration, designing and acquiring next-generation capabilities together. Spending together must become the norm instead of the exception».

¹⁰⁴ Cfr. M. E. Bartoloni, *La Politica di sicurezza e di difesa comune: verso un'"autonomia strategica" o "strategie in autonomia"?*, in *Istituzioni del Federalismo*, numero speciale 1-2, 2022, 51 ss. Cfr. altresì C. Cellerino, *op. cit.*, 24 ss.

¹⁰⁵ Un ragionamento sulla consistenza numerica sarà necessario. Se si prende come riferimento l'esercito previsto dalla Comunità europea di difesa, che fu concepito nei primi anni '50 in un "Europa a 6", si dovrebbero prevedere circa 500.000 militari. Nell'UE a 27 Stati membri i numeri dovrebbero essere maggiori: per fissare dei riferimenti verosimili, si consideri che la somma degli eserciti degli Stati membri ammonta a quasi 2.000.000 di effettivi, mentre la NATO può disporre complessivamente di quasi 2.100.000 unità di personale.

¹⁰⁶ Cfr. M. Vellano, *La costruzione di una leadership mondiale dell'Unione europea attraverso il rafforzamento della sua politica di sicurezza e di difesa comune*, in www.aisdue.it, 31 dicembre 2021.

¹⁰⁷ T. Padoa-Schioppa, *Europa, forza gentile*, Bologna, 2001.

e da cinquanta guardie nazionali, ciascuna delle quali aventi responsabilità e aree territoriale di riferimento diverse. Analogamente, la difesa europea potrebbe seguire «un modello dualistico costituito da un piccolo esercito europeo e dal mantenimento di una guardia nazionale da parte dei Paesi membri dell'Unione europea»¹⁰⁸.

Indipendentemente dalla forma che avrà la difesa comune, a nostro avviso si porrà la necessità di riordinare le varie forme di cooperazione in materia difensiva attualmente in corso. Se tale riorganizzazione non si rende strettamente necessaria ai fini della definizione di una politica comune di difesa, nel caso della creazione di una difesa comune sarà indispensabile per evitare flagranti duplicazioni e dispersioni. Pertanto, le diverse forme di cooperazione in materia (ad esempio, i vari *military grouping*¹⁰⁹), pur avallate dalla PSDC¹¹⁰, dovrebbero essere assorbite dalla difesa comune, così come si potrebbe ripensare l'OCCAR, composta in buona parte da Stati membri dell'UE, le cui attività sono del tutto analoghe a quelle condotte nella PESCO e presso l'AED. È ben vero che la *membership* dell'OCCAR comprende anche la Gran Bretagna e la Turchia, il primo come membro e il secondo come *partner*, ma i rapporti con i due Stati terzi potrebbero essere regolati da forme di affiliazione alla PSDC, in parte già percorse in relazione ad aspetti specifici della sicurezza e della difesa.

Lo stesso non può però dirsi per la NATO. La definizione della politica comune di difesa e la realizzazione della difesa comune non potranno prescindere dal mantenimento del giusto assetto dei rapporti tra l'UE e l'alleanza, attualmente incentrato sui concetti di complementarità e di interoperabilità tra la PSDC e la difesa transatlantica. Si deve ritenere che la NATO continuerà a giocare un ruolo preminente nella difesa nel contesto europeo, anche quando l'Unione avrà la sua difesa comune, sicché il sodalizio tra le due organizzazioni può essere letto in termini di futura complementarità e interoperabilità delle “due difese”, con tutti i vantaggi che tale scenario porterebbe alla difesa collettiva europea. Difesa della quale a lungo si è pensato di poter fare a meno, ma che lo scoppio della guerra “dietro casa” ha, purtroppo, imposto di riconsiderare.

Luca Paladini

Dipartimento di studi umanistici

Università per Stranieri di Siena

paladini@unistrasi.it

¹⁰⁸ Così P. Preziosa, nella relazione conclusiva del seminario *Le prospettive della difesa comune europea. Riflessioni a un anno dallo scoppio della guerra in Ucraina* del 24 febbraio 2023, organizzato dalla Jean Monnet Chair EUSTiC dell'Università degli studi di Bari – Dipartimento Jonico (Taranto), richiamando quanto scritto in D. Velo, P. Preziosa, *Lezioni dagli Usa per una Difesa europea. La riflessione di Preziosa e Velo*, www.formiche.net, 20 febbraio 2023.

¹⁰⁹ Cfr. D. Fiott, A. Missiroli, T. Tardy, *op. cit.*, 33.

¹¹⁰ Cfr. art. 42, par. 2 e 3, TUE.