

La Bussola Strategica 2022 e le nuove metodologie belliche dell'UE

di Andrea Ruffo¹

Abstract: *The Strategic Compass 2022 and the EU's new methods of warfare* - The Strategic Compass was adopted by the EU in March 2022 and marks an inescapable turning point, not only in the complex architecture of common EU integration but also in the approach to the Common Security and Defense.

In the context of the Common European Security and Defense Policy, the impact of the Document has a programmatic importance that should not be underestimated, with a particular focus on the military operations, the intelligence, the security industry, and the partnerships. The Strategic Compass will be a first step toward greater integration among member countries and an opportunity for their national interests.

Keywords: EU; Defense; Cooperation; War; Strategy.

1. L'esigenza di una maggiore integrazione per fronteggiare le emergenze dell'UE

Nel quadriennio 2019-2022, l'Unione Europea si è trovata a dover fronteggiare il concatenato susseguirsi di crisi (l'aumento dei flussi migratori, l'emergenza pandemica, la crisi socioeconomica, la guerra russo-ucraina e il peggioramento del quadro economico-finanziario-energetico²), per le quali le regolamentazioni vigenti in materia finanziaria, commerciale e assistenziale si sono dimostrate largamente inadeguate.

Gli Stati membri che in prima istanza e in maniera asimmetrica hanno dovuto affrontare le diverse emergenze, si sono confrontati con la loro portata globale, maturando la consapevolezza che la risoluzione delle stesse problematiche poteva essere ottenuta solo attraverso un coordinamento sovranazionale, con interventi più ampi e strutturati.

Se per la crisi socio-umanitaria delle migrazioni nordafricane e mediorientali una parte di Paesi membri dell'UE era stata poco collaborativa verso gli Stati di prima destinazione dei flussi (Italia, Grecia e, limitatamente, Spagna), la portata catastrofica della pandemia da Sars-

¹ Assegnista di ricerca (di tipo B), in diritto costituzionale, per il progetto PNRR SERICS (ACK: PE0000014), presso il Dipartimento di Studi Internazionali Giuridici Storico-Politici dell'Università Statale di Milano.

² F. Del Grosso, I. Livi, F. Pontoni, E. Somenzi, *Crisi russo-ucraina: analisi di scenario per il sistema elettrico italiano*, Milano, 2022, 6.

Covid19, dopo le iniziali drammatiche conseguenze, ha spinto l'Unione ad adottare misure di solidarietà senza precedenti.³

L'UE, sprovvista di un piano sanitario di contrasto e contenimento pandemico, ha dovuto in pochi mesi strutturare e avviare un meccanismo unitario di solidarietà, approvato nell'estate 2020, per stimolare la ripresa economica degli Stati membri⁴ e ridurre il contagio della sua popolazione.⁵

Il Consiglio europeo ha dimostrato che, seppur in ritardo e in una situazione emergenziale, l'Unione può adottare decisioni pratiche e unitarie volte all'interesse comune. Quella maggiore cooperazione solidale che era mancata⁶ durante la precedente crisi migratoria veniva, sotto la spinta dell'emergenza economico-pandemica, attuata con una piena condivisione solidale degli oneri per il rifinanziamento. La crisi pandemica ed economica è diventata, pertanto, un elemento di accelerazione del complesso processo di integrazione europea; facendo emergere l'importanza imprescindibile (percepita purtroppo solo nei momenti di estrema necessità) di un coordinamento decisionale sovranazionale per affrontare le problematiche globali impattanti sul Vecchio Continente.⁷

Alla tutela della salute nonché alle libertà di prosperità economico-sociale, contenute nell'ex "primo pilastro" dell'ordinamento europeo, si affiancano le materie della difesa e della sicurezza comune contenute nell'ex "secondo pilastro" delle politiche europee. Come nel caso della salute anche l'ambito securitario e difensivo costituisce un elemento essenziale ed imprescindibile (a torto spesso sottovalutato) per le politiche europee.

La guerra russo-ucraina, iniziata il 24 febbraio 2022 con l'invasione del territorio dell'Ucraina da parte dell'esercito della Federazione Russa, ha posto l'Unione europea davanti ad un'altra emergenza; tanto per le sue dirette implicazioni in ambito difensivo, quanto per le correlate conseguenze economiche e umanitarie.

Le istituzioni di Bruxelles e i ventisette Stati membri, in particolar modo quelli orientali confinanti con la Federazione Russa, si sono scoperti concretamente minacciati da un possibile allargamento delle ostilità, rivalutando velocemente le concrete possibilità di difesa comune in caso di conflitto aperto. L'Unione Europea, nonostante l'articolata base normativa delle Politiche di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC), tracciata dal titolo V, capo 2, sezione 2, del TUE come modificato dal Trattato di Lisbona nel 2009 e dalle successive modifiche introdotte con i protocolli 1, 10, 11 e con

³ Ne è un esempio il pacchetto temporaneo di aiuti economici *Next Generation EU*, approvato dal Consiglio europeo nel luglio 2020 per la ripresa e l'efficienza digitale e industriale ecologicamente sostenibile, da oltre 800 miliardi di euro.

⁴ Per maggiore dettaglio si veda il sito dell'Unione Europea dedicato allo strumento *NextGenerationEU*: https://next-generation-eu.europa.eu/index_it.

⁵ Con riferimento specifico alla strategia dell'UE sui vaccini presentata il 17 giugno 2020 dalla Commissione europea.

⁶ F. Covino, *L'istituzione del servizio civile in Europa simbolo del bisogno improcrastinabile di solidarietà* in *federalismi.it*, 6, 2020, 166-188.

⁷ M. Belletti, *Il "governo" dell'emergenza sanitaria. Quali effetti sulla Costituzione economica e sul processo "federativo" europeo* in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, 2021, fasc. 1, 20-48.

le dichiarazioni 13 e 14, si è trovata strutturalmente impreparata a predisporre in poco tempo una valida forma di difesa propria⁸.

Sebbene la maggior parte degli Stati membri dell'UE faccia parte dell'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (più comunemente NATO) e, nei fatti, deroghi la propria difesa a quanto disposto dall'art. 5 dello stesso trattato, le politiche di Bruxelles in materia di difesa non possono essere più un'opzione residuale e velleitaria. Se da una parte, infatti, la protezione militare accordata a molti Paesi dell'UE dall'appartenenza alla NATO⁹ garantisce maggiormente loro la difesa, dall'altra alcuni Membri della stessa Unione (come l'Irlanda, l'Austria, Cipro), essendo fuori dall'Alleanza ma dentro i 27 di Bruxelles, sarebbero tutelati *ab extra* – al netto di eventuali trattati bilaterali – solo dalla difesa comune europea¹⁰.

L'Unione europea, oltre all'indubbia cooperazione con la NATO (strutturata sia a livello centrale mediante il dialogo con le Istituzioni di Bruxelles, che a livello locale grazie ai singoli Stati UE membri anche dell'Alleanza Atlantica), dopo l'invasione russa dell'Ucraina, ha accelerato il processo di cooperazione rafforzata in materia di Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC)¹¹.

Il rafforzamento dell'intesa tra gli Stati membri dell'UE in materia di difesa e sicurezza, vista la necessità sia di trattare in maniera univoca sul piano della PESC¹², quanto la più concreta esigenza di migliorare le capacità di coordinamento ed intervento bellico, ha trovato la sua prima estrinsecazione con la pubblicazione della Bussola Strategica 2022¹³.

Detto potenziamento della Politica di Difesa e Sicurezza Comune era stato già avviato nella riunione del Consiglio "Affari Esteri" UE del 17 giugno 2019, con il completamento del primo ciclo operativo della

⁸ U. Villani, *Gli sviluppi del Trattato di Lisbona in materia di politica estera e di sicurezza comune*, in Studi sull'integrazione europea, 2011, 9.

⁹ Acronimo inglese per *North Atlantic Treaty Organization* (NATO), organizzazione – a carattere militare difensivo – istituita a Washington il 4 aprile 1949 con la sottoscrizione a del trattato denominato "il Patto Atlantico", entrato in vigore il 24 agosto dello stesso anno.

¹⁰ Che si attiverebbe in forza del principio di solidarietà in caso di attacco, espresso nell'art. 42, paragrafo 7, del TUE.

¹¹ Cooperazione rafforzata che nel quadro normativo dell'Unione Europea è prevista e disciplinata dall'art. 20 TUE e dall'art. 329, par. 2 TFUE, secondo cui, nell'ambito dell'ex "secondo pilastro": «*La richiesta degli Stati membri che desiderano instaurare tra loro una cooperazione rafforzata nel quadro della politica estera e di sicurezza comune è presentata al Consiglio. Essa è trasmessa all'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che esprime un parere sulla coerenza della cooperazione rafforzata prevista con la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione, e alla Commissione, che esprime un parere, in particolare, sulla coerenza della cooperazione rafforzata prevista con le altre politiche dell'Unione. Essa è inoltre trasmessa per conoscenza al Parlamento europeo.*».

¹² Acronimo per indicare "l'ex secondo pilastro" delle politiche europee, riguardante la Politica Estera e di Sicurezza Comune; formalmente rappresentata dall'Alto Rappresentante dell'Unione Europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza (cfr. art. 18 TUE).

¹³ A. Marrone, *Una Bussola per l'Europa della difesa*, in *AffarInternazionali*, 22 marzo 2022, consultabile al seguente link: www.affarinternazionali.it/?p=95894.

Cooperazione Strutturata Permanente (PeSCo¹⁴), introdotta dal Trattato di Lisbona per la realizzazione di una più stretta cooperazione e implementazione, tra gli Stati membri, delle capacità difensive. Si tratta di una forma di integrazione differenziata che, al netto delle sue peculiarità, rappresenta una forma cooperazione rafforzata con specifiche regole e che, pertanto, sussumerebbe nel suo *genus* anche la specie della PeSCo¹⁵.

La PSDC, subordinata al quadro normativo della Politica estera e di sicurezza comune (PESC), a sua volta, sussume la disciplina della PeSCo, pertanto, essendo soggetta a norme specifiche, viene definita e attuata dal Consiglio e dal Consiglio europeo, eccezion fatta per gli atti legislativi. Parallelamente, sulla stessa materia il ruolo della Commissione e del Parlamento è limitato e non prevede la compartecipazione al processo decisionale. Allo stesso modo, pur non essendo oggetto del controllo giurisdizionale della Corte di giustizia, l'attuazione di tutte le decisioni di PSDC risulta di competenza degli Stati membri e dell'Altro Rappresentante.

Come previsto dal Capo 2¹⁶, del Titolo V TUE (con gli articoli 42,43,44,45 e 46), la PSDC differisce dalla PESC perché incentrata materialmente sulle questioni relative alla sicurezza e alla difesa dell'Unione, mentre l'altra più generalmente riguarda «*tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione*»¹⁷. È testimonianza di questo un'ulteriore differenza anche sul piano procedurale; nella PESC, infatti, la regola dell'unanimità per l'adozione degli atti da parte del Consiglio europeo e del Consiglio trova eccezione in alcuni casi determinati di ricorso alla maggioranza qualificata, al contrario che nella PSDC che prevede il voto unanime sulle decisioni dell'ambito militare o della difesa. Nonostante ciò, l'ancoraggio alla regola dell'unanimità presenta anche per la PSDC (proprio nei casi di adozione di determinati atti inerenti alla PeSCo) alcune eccezioni che, *de facto*, ribadiscono il carattere intergovernativo al settore anche in maniera più accentuata della PESC¹⁸.

In generale, pertanto, si può affermare (come anche suffragato da consolidata dottrina) che in tutto l'ambito dell'ex "secondo pilastro" delle politiche UE continui a prevalere il metodo della cooperazione intergovernativa, secondo cui l'effettiva attribuzione delle competenze è molto sfumata e condivisa tra le Istituzioni di Bruxelles e gli Stati membri, che esercitano ciascuno un ruolo diverso¹⁹.

¹⁴ Acronimo derivato dalla dicitura inglese "Permanent Structured Cooperation".

¹⁵ R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, II ed., Torino, 2017, 847.; 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.

¹⁶ "Disposizioni sulla politica di sicurezza e di difesa comune".

¹⁷ Ai sensi dell'art. 24, co. 1, TUE.

¹⁸ P. Mengozzi, C. Morviducci, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Padova, 2018, 412-3.

¹⁹ L. Paladini, *La cooperazione strutturata permanente dell'Unione europea: disciplina, prassi e ruolo nell'integrazione in materia di difesa comune*, DPCE online, 2019/3, consultabile online al link: <http://dx.doi.org/10.57660/dpceonline.2019.783>.

2. Le caratteristiche generali della Bussola Strategica

Approvata dal Consiglio il 21 marzo 2022 e, successivamente²⁰, dai Capi di stato e di governo di tutti i Paesi membri, la Bussola Strategica UE 2022 (o *Strategic Compass*) costituisce un piano d'azione iniziale, con un percorso ambizioso per le politiche di sicurezza e di difesa del prossimo futuro.²¹

Inizialmente, la prima bozza del testo era stata presentata, nel novembre 2021, dall'Alto Rappresentante dell'UE per gli Affari esteri e la politica di sicurezza e conteneva un focus particolare sulla collaborazione transatlantica tra le forze dell'UE e quelle degli Stati Uniti d'America, per il controllo delle minacce globali e maggiore attenzione per il Mediterraneo allargato (specificatamente in relazione al controllo degli Stretti²² e del Golfo di Aden). L'elaborazione degli obiettivi era stata ottenuta mediante un'analisi preliminare delle possibili minacce, operata dai servizi di informazione e sicurezza degli Stati membri in relazione ad un'interlocuzione strutturata tra gli stessi Paesi membri, le istituzioni centrali e gli esperti dell'UE. La disastrosa evacuazione dall'Afghanistan dell'estate 2021 da parte dei contingenti degli Stati Uniti d'America e dei Paesi della Coalizione (tra cui molte nazioni europee come l'Italia), ha spinto l'UE ad un'accelerazione dei lavori per creare uno strumento di intervento militare rapido che potesse sopperire in situazioni emergenziali di insorgenza conflitti o di operazioni di disimpegno.

Successivamente, a seguito dei pacchetti "Difesa" e "Spazio", presentati dalla Commissione europea il 15 febbraio 2022 e, soprattutto, degli accadimenti bellici susseguitisi dopo l'aggressione della Federazione Russa della Rep. Ucraina, il documento è stato pubblicato più come segnale politico di vitalità dell'Unione che come strumento di deterrenza.

L'invasione dell'Ucraina ha rappresentato, infatti, per la sua gravità ed eccezionalità, una causa impellente per gli Stati europei e, quindi, per le istituzioni dell'UE di potenziare il programma decennale delle politiche di sicurezza e difesa comune.

Il documento pubblicato il 21 marzo 2022, in modo concreto, invece di riprendere l'idealistico progetto dell'esercito comune europeo, pone le basi per un nuovo concetto di un'Europa della Difesa, che prende atto della sovranità di ciascuno Stato membro, sottolineandone contemporaneamente l'interdipendenza e la possibilità di avere – pur in presenza di alcuni interessi strategici divergenti – alcuni obiettivi comuni. Proprio per questo, la Bussola strategica si pone il fine ultimo generale di rafforzare la cooperazione tra Stati membri in materia di politiche di sicurezza e difesa comune, aspirando al conseguimento di risultati concreti. La prospettiva di programmazione a cui tende il documento, che potremmo definire una

²⁰ Il 25 marzo 2022.

²¹ Documento del Consiglio dell'Unione Europea, *Una bussola strategica per rafforzare la sicurezza e la difesa dell'UE nel prossimo decennio*, 21 marzo 2022, consultabile online al seguente link: <https://europa.eu/CwwCPC>; Consiglio europeo, *Conclusioni*, 24-25 marzo 2022, consultabili al seguente link: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2022-INIT/it/pdf>.

²² Si tratta degli Stretti d'accesso marittimo allo stesso Mediterraneo, ovvero dello S. di Gibilterra, di quello (interno) dei Dardanelli, del Canale di Suez e dello S. di Hormuz).

guida strategica *in fieri*, è a tendenza decennale, puntando al 2030 come termine orientativo finale, con una scadenza di controllo, prevista per il 2025. Tali scadenze temporali, soprattutto quella intermedia del primo quinquennio, potranno sembrare eccessive solo se non si tiene conto che, nel solo 2022, tutt'ora in corso, l'impulso al rafforzamento del comparto securitario e difensivo dell'Unione è stato scandito da un susseguirsi di atti ed eventi programmatici, temporaneamente molto ravvicinati. Il pacchetto difesa²³, la Dichiarazione di Versailles²⁴ e l'adozione della Bussola stessa, si pongono tutti in breve tempo, l'obiettivo di migliorare il comparto delle PSDC dell'UE, che – dopo l'inizio della guerra russo-ucraina – diventano una concreta risorsa per la sicurezza stessa dei cittadini e delle istituzioni statali e comunitarie.

L'agenda programmatica, approvata dai capi di Stato o di governo a Versailles l'11 marzo 2022, può essere considerato l'atto preliminare a cui, anche attraverso i pacchetti Difesa e Spazio presentati dalla Commissione, lo *Strategic Compass* fornisce piena attuazione.

In reazione, inoltre, alla precedente strategia per l'Unione in materia di sicurezza del 2020²⁵ la bussola strategica propone un quadro programmatico integrato di cooperazione e contrasto delle minacce interne, tendenti a destabilizzare i Paesi membri, e delle minacce esterne consistenti in politiche aggressive di minaccia e condizionamento.

Pur non costituendo una novità assoluta nel panorama europeo, intervenendo sei anni dopo l'approvazione della *European Union Global Strategy*²⁶, la Bussola strategica 2022 rappresenta un programma decennale di ambizioso potenziamento della sicurezza e della difesa comune europea.

Con lo *Strategic Compass*, infatti, l'UE si fa carico, attraverso al potenziamento del proprio comparto securitario e difensivo, di proteggere i suoi cittadini, le sue istituzioni e di essere un attore più efficace negli scenari internazionali che richiederanno interventi mirati a garantire la pace (*peacekeeping*, *peace enforcement* e *peacebuilding*) e gli interessi geopolitici del Continente. Questo potenziamento di capacità e di mezzi costituirà un apporto positivo e ausiliario alla sicurezza globale, senza porsi in contrapposizione con le politiche della NATO ma, anzi, essendone elemento complementare e di maggiore supporto.

Allo stesso tempo, oltre alla complementarità con la NATO, l'Unione europea, in ragione dei suoi principi ispiratori (ex art. 3 TUE), si pone – anche con la primissima e ancora molto approssimata programmazione della Bussola Strategica – l'ambizioso obiettivo del mantenimento e del rafforzamento dell'ordine mondiale tutelato dalle Nazioni Unite.

Considerata la complessità del contesto strategico in cui le politiche di sicurezza e difesa comune dell'UE dovranno intervenire, lo *Strategic*

²³ Denominato anche *Defence Package 2022*.

²⁴ Tenutasi dopo la Riunione informale dei capi di Stato o di governo del 10 e 11 marzo 2022, relativa all'invasione dell'Ucraina da parte delle forze armate russe.

²⁵ Documento presentato dalla Commissione nel 2020 e approvata dal Parlamento UE il 17 dicembre dello stesso anno con il n. 2020/2791.

²⁶ Avvenuta nel giugno 2016. Si rimanda integralmente al documento *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, pubblicato sul sito dell'UE, consultabile online al seguente link: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf.

Compass delinea un calendario di attuazione molto preciso, con singoli obiettivi da raggiungere gradualmente e in costante progressione per affinare le capacità delle forze armate europee di intervenire per difendere la propria sicurezza in situazioni di crisi, sotto l'egida delle NATO ma in autonomia tattica complementare.

3. L'articolazione della Bussola Strategica

Le differenti linee guida dei capitoli della Bussola strategica, sono un primo tentativo per l'UE di esercitare nuovamente un ruolo da attore nella scena globale che la vede protagonista.

Gli obiettivi del documento possono essere riassunti nei seguenti quattro punti:

1. tracciare una valutazione del contesto strategico, delle minacce e delle sfide con le relative conseguenze;
2. garantire maggiore coordinamento finale e razionalità delle missioni di PSDC in corso;
3. prevedere nuove modalità e strumenti per migliorare la difesa della sicurezza comune dell'UE
4. stabilire obiettivi e traguardi chiari per monitorare (anche in corso d'opera) i progressi compiuti.²⁷

Ponendosi un orizzonte di medio termine al 2030, la Bussola strategica si articola, pertanto, in quattro ambiti di potenziamento e pianificazione generale: l'azione (*Act*), la sicurezza (*Secure*), gli investimenti (*Invest*) e i partenariati (*Partner*). Da tale tetrarchia programmatica traggono, a loro volta, il nome i relativi quattro capitoli (o pilastri) del documento che affrontano nel dettaglio le sfide che l'UE si prefigge verso i diversi ambiti.

Si tratta di un progetto notevolmente ambizioso per il futuro della Difesa UE, che ne aumenta le capacità di azione e proiezione, potenziandone la duttilità militare.²⁸, cercando di affrontare quattro priorità europee per la PESC e la PSDC.

La prima consiste nel miglioramento di tutte le capacità d'azione, inclusa la riproposizione di una forza di intervento rapido, da approntare entro il 2025.

La seconda, prevede il rafforzamento delle capacità d'*intelligence* europea per rafforzare la sicurezza comune con una migliore condivisione informativa che consenta di anticipare le minacce dei nostri tempi (da quelle classiche alle nuove forme ibride).

La terza consente di potenziare tutti gli investimenti strategici, materiali ed economici del comparto delle PSDC, rafforzando le

²⁷ Dal documento pubblicato, in allegato, sul sito del consiglio europeo, *Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa*. Si rimanda al seguente link: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>.

²⁸ S. Blockmans, D. Macchiarini Crosson, Z. Paikin, *The EU's Strategic Compass: A Guide to Reverse Strategic Shrinkage?* in *CEPS (Centre for European Policy Studies)*, 14, 2022, 1, consultabile online al seguente link: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-eus-strategic-compass/>.

cooperazioni industriali tra Stati membri e privati e garantendo fondi e maggiori capacità ai settori delle nuove tecnologie per uso bellico e securitario.

Infine, la quarta, provvede a rafforzare i rapporti di partenariato e tutte le collaborazioni che l'UE ha costruito negli ultimi 70 anni, sia con le organizzazioni internazionali, di cui molti Paesi Ue sono anche membri, che con i singoli Stati alleati storici e più recenti in materia di PSDC.

4. Le implicazioni per la cooperazione europea e i singoli interessi nazionali

Nonostante il documento della Bussola sia evidentemente solo un formale *incipit* e strutturalmente ancora molto da completare e migliorare per attuare un'efficace strategia di difesa comune in proiezione esterna, l'Unione europea si accinge a compiere un "salto epocale", rispetto al più recente passato.²⁹

Le implicazioni strategiche per l'UE dell'attuazione del programma tracciato dallo *Strategic Compass* saranno molteplici (anche se non sempre immediate) e potrebbero apportare miglioramenti sostanziali, non solo ai comparti della difesa e della sicurezza, di destinazione diretta dei provvedimenti, ma anche in settori indirettamente collegati come: il mercato del lavoro, o sviluppo economico, la ricerca scientifica, le relazioni internazionali e la stessa integrazione europea degli Stati membri.

Allo stesso tempo, la generalità di alcuni provvedimenti della Bussola, in maniera particolare il rimando diretto all'azione discrezionale degli Stati UE fatto per l'attuazione di molte misure dei capitoli sulla sicurezza e sugli investimenti, darà molta autonomia interpretativa ed esecutiva alle cancellerie nazionali.³⁰

La questione potrebbe essere interpretata come una disattenzione, quasi un "tallone d'Achille", dell'intero piano strategico ma se, da una parte, possono sussistere legittime preoccupazioni in merito alla coerenza della programmazione e alla sua conseguente realizzabilità, dall'altra la generalità delle linee guida in materia di investimenti di Sicurezza e Difesa Comune (SDC), come di sicurezza (segnatamente, oltre che all'ambito cyber, al campo delle rotte marittime) può rivelarsi una straordinaria occasione per molti Stati membri (tra cui l'Italia)³¹. Gli stessi Paesi che potrebbero attraverso l'interpretazione delle linee guida riuscire a tutelare i

²⁹ M. Nones, *Il cambio di passo verso la difesa comunitaria*, in *AffarInternazionali*, 23 marzo 2022, consultabile online al seguente link: www.affarinternazionali.it/?p=95923.

³⁰ F. Fabbrini, *La Bussola Strategica dell'UE: luci ed ombre* in *Centro Studi sul Federalismo – Commenti*, n. 245, 2022, 1-2, consultabile online al seguente link: <https://www.csfederalismo.it/it/pubblicazioni/commenti/la-bussola-strategica-dell-ue-luci-e-ombre>.

³¹ E. Calcagno, A. Marrone, M. Nones, *La Bussola strategica Ue e dodici sfide per l'Italia* in *Documenti IAI (Istituto Affari Internazionali)*, 6, 2022, 8, consultabile online al seguente link: <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/la-bussola-strategica-ue-e-dodici-sfide-litalia>.

propri interessi nazionali e adempiere ai progetti di fondo dell'UE, specificamente dell'EDA, in materia di politiche di difesa e sicurezza.

In materia di PSDC, infatti, non sempre l'interesse esclusivo degli Stati membri dell'UE può essere considerato contrario alle prescrizioni delle istituzioni centrali di Bruxelles. Il rafforzamento dei singoli Paesi, attraverso il raggiungimento di precisi interessi strategici può, infatti, coincidere con il potenziamento dell'intera Unione europea.

Temì come la sicurezza dei mari (specialmente del Mediterraneo, anche nella sua versione "allargata" verso il canale di Suez e il Corno d'Africa), lo sviluppo di nuove tecnologie di sicurezza e difesa (anche di possibile *dual use*) o di partenariati economico-industriali con Paesi terzi alleati, possono essere tanto utili all'interesse esclusivo delle nazioni europee, quanto al resto dell'UE. Come nel caso di una catena in cui ogni singolo anello viene rafforzato, potenziando l'integrità stessa di tutta la corda a catena, allo stesso modo, soprattutto per i comparti della sicurezza e della difesa comune, l'eliminazione delle criticità sistemiche nei singoli Stati e il potenziamento dei settori di eccellenza possono portare ad una Europa della Difesa più coesa ed efficiente.

Considerando, inoltre, che proprio in ambito di Difesa comune la risposta bellica dell'UE – al netto dei vincoli e delle garanzie per la maggior parte degli Stati membri anche della NATO – si comporrebbe proprio della cooperazione delle forze armate delle singole nazioni che la compongono, appare evidente come il rafforzamento in PSDC di un Paese possa essere una garanzia anche per la sicurezza degli altri membri. Allo stesso tempo, l'enormità delle sfide globali a cui tutta l'Unione europea è sottoposta (dagli strascichi della pandemia da Covid-19, alla guerra russo-ucraina, con la costante della conseguente crisi economica e sociale) rendono evidente come tematiche della portata del coordinamento sanitario, della difesa comune o alle crisi socioeconomiche globali non possano essere affrontate in maniera solitaria da parte di nessuno degli Stati membri. Come nel caso di un'orchestra, ogni nazione europea è chiamata dalla programmazione della Bussola strategica a suonare la sua parte, con gli strumenti che possiede (e che opportunamente potenzierà) e secondo la propria partitura, per concorrere all'esecuzione della sinfonia completa (delle PSDC).

La Bussola strategica si concentra, pertanto, sul valore aggiunto della forma cooperativa europea, in modo pragmatico e costruttivo, rispettandone le prerogative fondamentali delle singole sovranità nazionale e scegliendo, contemporaneamente, il livello europeo per risolvere, con la necessaria cooperazione e coordinazione, su obiettivi condivisi, le sfide maggiori.

Lo *Strategic Compass* non solo non contrasta i singoli interessi nazionali dei paesi membri ma riesce ad armonizzare perfettamente anche i rapporti tra UE e la NATO, ponendoli in un'ottica complementare e sinergiche in materia di politiche di sicurezza e difesa. Il documento rende effettivamente l'Unione europea della difesa quale adeguata colonna sul vecchio continente dell'Alleanza atlantica, utile a perseguire la stabilità la sicurezza e la cooperazione pacifica degli Stati nell'area e a più alto livello internazionale.

5. Considerazioni e prospettive

Al netto delle possibili lacune e del carattere ancora generale delle linee guida tracciate dalla Bussola Strategica 2022, tendono ad emergere – abbastanza palesemente – alcune considerazioni di fondo sull’efficacia programmatica della strategia delineata e sulla idea metodologica portante.

In *primis*, iniziando proprio dall’efficacia della strategia tracciata dalla Bussola, si può constatare come, più che l’obiettivo finale, siano le premesse stesse del documento a costituire un presupposto di notevole novità. Per la prima volta, dopo quasi settant’anni, l’Unione Europea - minacciata dal rischio concreto di coinvolgimento diretto nel conflitto armato Russo-Ucraino (considerato il perdurare dello stesso ai suoi confini, geograficamente rappresentati dall’Ucraina) – ha preso coscienza della sua entità, pianificando delle concrete politiche comuni “di sopravvivenza”; quindi di sicurezza e difesa comune.

Come era accaduto nel caso della prima crisi economica e, in tempi più recenti, dopo l’impatto catastrofico della pandemia da Covid-19, le Istituzioni dell’Unione europea hanno preso coscienza del loro imprescindibile ruolo nell’affrontare e coordinare gli interventi necessari in ambiti trasversali di primaria importanza; come nel caso delle politiche di difesa e sicurezza comune o delle emergenze sanitarie e socioeconomiche.

Allo stesso tempo, tutti i Paesi membri, consapevoli della loro incapacità rispetto ad alcune sfide globali hanno volontariamente richiesto un intervento unitario, consapevoli della loro cessione di sovranità nelle massime decisioni, rimanendo pronti ad attuare in cooperazione costruttiva le decisioni di Bruxelles.

La metodologia premiale che fa da sfondo a quanto previsto dallo *Strategic Compass* è, dunque, che sulle problematiche globali che investono l’UE, le Istituzioni centrali europee sono tenute ad intervenire normativamente, con ogni strumentario necessario, ma che nel farlo devono considerare, anche in forza del principio di sussidiarietà verticale, le sovranità rimesse agli Stati membri e la loro potestà interpretativa d’esecuzione nella aree normative e negli interventi di maggiore dettaglio e specificità.

La Bussola Strategica 2022, le cui linee programmatiche d’azione sono state confermate dalle nuove direttive NATO di luglio 2023, consentirà agli Stati europei di adattare l’aumento di investimenti del comparto difesa alle proprie esigenze specifiche, favorendone la libera cooperazione strategica per partenariati industriali e rafforzandone le modalità cooperative nello scambio d’informazioni diplomatico-militari.

Se da una parte la libera cooperazione potrà essere l’occasione propizia per molti Stati UE di rafforzare intese bilaterali o plurime (già esistenti) o per crearne delle nuove più articolate, dall’altra, la stessa maggiore integrazione potrebbe risultare problematica sotto alcuni profili giuridici riguardanti normative commerciali e costituzionali dei singoli Stati e dell’UE.

Per quanto riguarda l’aspetto commerciale, ad esempio, l’adeguamento e la standardizzazione del materiale bellico, fornito ai contingenti interforze di difesa comune europea (previsti dalla Bussola), così come il potenziamento di alcune industrie strategiche per i singoli

Paesi, potrebbe portare al danneggiamento commerciale di molte altre aziende europee di forniture militari o di approvvigionamenti, favorendo la crescita di altre, anche a vantaggio dei loro indipendenti commerci verso l'estero-UE, con una possibile lesione del principio di libera concorrenza.

Prendendo in esame l'aspetto della compenetrazione tra ordinamenti costituzionali emerge, già *prima facie*, come le costituzioni di Italia e Germania abbiano molte analogie in merito rifiuto dello strumento bellico per finalità aggressive che, seppur con sfumature diverse (tra l'art. 11 della Costituzione italiana e il 26 di quella federale tedesca), rimettono solo all'eventuale partecipazione a coalizioni internazionali, mentre nel caso di molti altri Stati membri dell'UE (Francia *in primis*) non vi è un'esplicita previsione in tal senso. Per quanto nel caso della Difesa Europea, tali differenze vengano meno nel momento in cui gli organi preposti di Bruxelles (Alto Rappresentante PESC, Agenzia Europea di Difesa, Commissione e Consiglio) deliberino l'approvazione di missioni militari UE all'estero (ne sono un esempio la missione *Althea* nei Balcani, l'*Atalanta* nelle acque del golfo di Aden e l'EUFOR SOM in Somalia), si potrebbe sempre porre al livello politico il problema della rappresentanza dei singoli parlamenti e governi nazionali, nel momento in cui una forza di intervento rapido, come quella istituita dalla Bussola Strategica si trovasse in una situazione d'intervento in proiezione esterna oltre le regole d'ingaggio precedentemente stabilite. Allo stesso modo, per converso, si potrebbe porre il problema che il contingente d'intervento rapido istituito dalla Bussola Strategica, ammontante a 5.000 unità (grosso modo equivalente ad una brigata), possa essere efficace per limitati conflitti a bassa intensità ma risulti un contributo bellico del tutto irrisorio, se non controproducente per le PSDC, nei casi di conflitti simmetrici con eserciti moderni e simmetrici (come nel caso della guerra d'Ucraina). In tale situazione, accertata la quasi inutilità per esiguità dei contingenti rapidi d'intervento, l'Unione europea sarebbe chiamata per avviare un intervento di proiezione militare esterna ad interpellare i singoli Paesi membri e a doversi confrontare con le diverse sensibilità politico-costituzionali presenti oltre che con i meccanismi deliberativi interni previsti per lo status bellico.

Per questi e per altri motivi, la Bussola Strategica può essere considerata solo l'avvio di un primo percorso di riflessione da parte dell'UE in materia di Difesa e Sicurezza proiettata verso un orizzonte più ampio dei propri confini, che non potrà portare a successive e dettagliate integrazioni normative.

Il principio di fondo dell'intero programma della Bussola, tuttavia, potrebbe essere definito quello di tutelare (se non addirittura potenzialmente favorire) gli interessi nazionali degli Stati membri in materia di difesa, garantendo così un innalzamento simmetrico e parallelo dei livelli di sicurezza e preparazione alle crisi di ogni paese UE in modo da costruire indirettamente un efficace strumento di difesa comune e risposta rapida. La corretta attuazione di tale linea, secondo cui ogni nazione d'Europa innalza le proprie capacità (di azione, intelligence, investimenti e partenariato) in ambito di PSDC, conformemente alle proprie esigenze strategiche, mettendole a disposizione del Comando Centrale UE in caso di bisogno e nella misura prevista dalle circostanze di specie, rappresenterebbe il miglior auspicio al raggiungimento di quella maggiore e sempre più

invocata integrazione politica tra Paesi membri.³² Un'integrazione a maglie larghe che, nel suo carattere rafforzato si realizzerebbe solo su materie, come la sicurezza e la difesa militare, in tutti i sensi, di vitale importanza, tanto per le istituzioni centrali e gli Stati dell'UE, quanto per i suoi cittadini.

Andrea Ruffo
Assegnista di ricerca
Dipartimento di Studi Internazionali Giuridici, Storico-Politici
Università degli Studi di Milano
andrea.ruffo@unimi.it

³² J. Colamedici, *La difesa comune. Prospettive di integrazione europea* in *Jura Gentium*, 2020, fasc. 2, 26-52, consultabile online al seguente link: <https://www.juragentium.org/Centro Jura Gentium/la Rivista files/JG 2020 2/J G 2020 2 Colamedici.pdf>.