

La cooperazione strutturata permanente dell'Unione europea: disciplina, prassi e ruolo nell'integrazione in materia di difesa comune

di Luca Paladini

Abstract: The Permanent Structured Cooperation: Rules, Practice and Role in the European Defence Cooperation – The Permanent Structured Cooperation (PeSCo) provided by for Articles 42 and 46 TEU is a permanent framework for closer cooperation in the field of defence within the EU. It has been established in December 2017 among 25 EU Member States and operationally launched in 2018. Currently there are 34 PeSCo projects covering areas such as training, land, maritime, air, cyber, and joint enablers. What role can PeSCo play in driving the EU towards a common defence policy and, in a future perspective, to a common defence? Moreover, what role for the European Parliament and the Commission in this markedly intergovernmental domain? This contribution aims at giving a comprehensive picture of PeSCo and tries to answer to those questions.

Keywords: European Union; Common Security and Defence Policy; Permanent Structured Cooperation; Defence; EU peace missions.

1905

1. Introduzione

Nel recente Consiglio “Affari esteri” del 17 giugno 2019, i ministri degli esteri e della difesa hanno preso atto dei notevoli progressi realizzati per rafforzare la sicurezza interna ed esterna dell'Unione europea, anche attraverso gli interventi lanciati nell'ambito della Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), accogliendo altresì con favore il completamento del primo ciclo operativo della cooperazione strutturata permanente (PeSCo, dall'inglese *Permanent Structured Cooperation*) e invitando gli Stati membri partecipanti a proseguirne i lavori.¹

Introdotta dal Trattato di Lisbona al fine di realizzare una più stretta cooperazione tra gli Stati membri in materia di sviluppo delle capacità difensive, la PeSCo è stata istituita da qualche anno e – come emerge dalle conclusioni del Consiglio del 17 giugno 2019 – solo di recente è stata concretamente avviata. Trattasi di una forma di cooperazione piuttosto promettente, poiché presenta dei tratti fortemente operativi che la rendono funzionale non solo alla conduzione delle operazioni militari avviate in ambito PSDC, ma anche alla realizzazione

¹ Consiglio “Affari esteri”, conclusioni - 17 giugno 2019, punti 20 ss.

degli ambiziosi obiettivi, previsti *in primis* dall'art. 42, co. 2, TUE², di dare vita a una politica di difesa europea e, in prospettiva, a una vera e propria difesa comune europea. D'altronde, tale ampio potenziale pare emergere anche da quanto l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (Alto Rappresentante) ha affermato a margine del Consiglio "Affari esteri" dell'11 dicembre 2017, nel quale, come vedremo, è stato dato avvio alla PeSCo: "We have activated a Permanent Structured Cooperation on Defence – ambitious and inclusive. 25 Member States have committed to join forces on a regular basis, to do things together, spend together, invest together, buy together, act together. The possibilities of the Permanent Structured Cooperation are immense".³

Che la PeSCo possa condurre a tali ambiziosi, nonché auspicabili, sviluppi in materia di difesa comune – non del tutto nuovi, come si dirà⁴ – è quanto intendiamo sostenere nel presente contributo, partendo innanzitutto dall'esame della disciplina giuridica contenuta nel Trattato di Lisbona.

2. La disciplina primaria della PeSCo: aspetti generali

Sul piano generale, la disciplina della PeSCo è contenuta nel quadro giuridico della PSDC, cui si applicano le norme relative alla Politica estera e di sicurezza comune (PESC), di cui è parte integrante.⁵ Valgono per la PSDC le specificità del "metodo PESC". Pertanto, anche la PSDC è soggetta a norme e procedure

² Cfr. anche il preambolo del TUE e l'art. 21, co.1 TUE, nonché l'art. 2, par. 4, TFUE.

³ EEAS, *Permanent Structured Cooperation – PESCO. Deepening Defence Cooperation among EU Member States*, Factsheet, November 2018.

⁴ *Infra*, § 7.

⁵ Nella vasta bibliografia sulla PESC/PSDC, cfr. per tutti E. Neframi, *L'action extérieure de l'Union européenne. Fondements, moyens, principes*, Paris, 2010; L. Panella, *La politica estera, di sicurezza e di difesa comune nel Trattato di Lisbona*, in C. Zanghi, L. Panella (a cura di), *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, 2010, 341 ss.; F. Munari, *La politica estera e di sicurezza comune (PESC) e il sistema delle fonti ad essa relative*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2011, 942 ss.; H. Neuhold, *European Common Foreign and Security Policy*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL)*, Oxford Public International Law, February 2011, *ad vocem*; Id., *European Common Security and Defence Policy*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL)*, Oxford Public International Law, July 2013, *ad vocem*; U. Villani, *Gli sviluppi del Trattato di Lisbona in materia di politica estera e di sicurezza comune*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, 9 ss.; E. Baroncini, S. Cafaro, C. Novi, *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, Torino, 2012; M. E. Bartoloni, *Politica estera e azione esterna dell'Unione Europea*, Napoli, 2012; A. Lang, P. Mariani, *La politica estera dell'Unione europea. Inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Torino, 2014; N. Lazzerini, *Il ruolo del Parlamento europeo e della Corte di giustizia nella conclusione degli accordi PESC*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2014, 834 ss.; C. Cellerino, *Soggettività internazionale e azione esterna dell'Unione europea. Fondamento, limiti e funzioni*, Roma, 2015; R. Gosalbo Bono, *Insuficiencias jurídicas e institucionales de la acción exterior de la Unión europea*, in *Revista de derecho comunitario europeo*, 2015, 231 ss.; S. Poli, *Human Rights in EU external relations: setting the scene*, in S. Poli (ed.), *Protecting Human Rights in the European Union's external relations*, Centre for Law of European External Relations (CLEER), Paper 5/2016; R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, II ed., Torino, 2017, 847 ss.; 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.

specifiche⁶, è definita e attuata dal Consiglio europeo⁷ e dal Consiglio ed è esclusa l'adozione di atti legislativi.⁸ Allo stesso modo, in tale ambito il ruolo del Parlamento e della Commissione è ridotto e non comporta la partecipazione processo decisionale, né è previsto un completo assoggettamento al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia.⁹ Infine, come nella PESC, l'attuazione delle decisioni assunte in ambito PSDC è rimessa all'Alto Rappresentante e agli Stati membri.

La PSDC presenta, però, alcune peculiarità. *In primis*, essa verte sulle questioni relative alla sicurezza e alla difesa dell'Unione,¹⁰ dunque su una parte degli aspetti materiali della PESC, che riguarda invece “tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione”.¹¹ Alla PSDC è, inoltre, dedicata una sezione specifica del Titolo V TUE – il Capo 2, intitolato “Disposizioni sulla politica di sicurezza e di difesa comune” – che comprende gli articoli da 42 a 46 TUE. L'art. 42 TUE, in particolare, oltre a ribadire che la PSDC è parte integrante della PESC e comprende la graduale definizione di una politica di difesa comune e, in prospettiva, di una difesa comune, afferma che gli Stati membri mettono delle capacità civili e militari a disposizione dell'Unione europea, al fine di realizzare gli obiettivi definiti dal Consiglio, comprese le operazioni militari e le missioni civili di cui all'art. 43 TUE, senza che ciò pregiudichi il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri, anche con riguardo ai loro legami con l'Organizzazione del trattato del Nord-Atlantico (NATO)¹².

Sul piano procedurale, pur trovando applicazione le disposizioni della PESC, nella PSDC si registra una maggiore rigidità nell'applicazione della regola dell'unanimità per l'adozione degli atti da parte del Consiglio europeo e del Consiglio. Infatti, mentre nella PESC la regola *de qua* trova eccezione in alcune espresse ipotesi di ricorso alla maggioranza qualificata, tali temperamenti non possono essere estesi alle decisioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa.¹³ Tale dato – invero non assoluto, come vedremo proprio nel caso dell'adozione di alcuni atti relativi alla PeSCo – rende la PSDC ancor più intergovernativa della già “spiccatamente intergovernativa” PESC.¹⁴

⁶ Art. 24, co. 1, TUE.

⁷ Art. 26 TUE.

⁸ Art. 31 TUE.

⁹ Cfr. però *infra*, § 6, sul maggior ruolo guadagnato dalle istituzioni comunitarie nella PeSCo.

¹⁰ Articoli 24, co. 1 e 42 TUE.

¹¹ Art. 24, co. 1, TUE.

¹² Art. 42, commi 2 e 7, TUE.

¹³ Cfr. art. 31 TUE che prevede alcune ipotesi di adozione degli atti non all'unanimità, ma al contempo precisa, al co. 4, che esse “non si applicano alle decisioni nel settore militare o della difesa”.

¹⁴ Cfr. Mengozzi, C. Morviducci, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Padova, 2018, 412-3.

2.1. *Segue: le norme dedicate*

Con particolare riguardo alla PeSCo, la disciplina giuridica di livello primario è tripartita e risultante dalla lettura combinata dell'art. 42, co. 6, TUE, dell'art. 46 TUE e dal Protocollo n. 10 “sulla cooperazione strutturata permanente istituita dall'articolo 42 del Trattato sull'Unione europea” allegato ai trattati.¹⁵

L'art. 42, co. 6, TUE prevede, in via generale, che gli Stati membri che rispondano a criteri più elevati in termini di capacità militari e che abbiano sottoscritto impegni più vincolanti ai fini delle missioni più impegnative instaurino una cooperazione strutturata permanente, secondo l'*iter* previsto dall'art. 46 TUE.

La norma, che si pone come fondamento giuridico della PeSCo, nel riferirsi alle “missioni più impegnative” e alla circostanza che la PeSCo lasci impregiudicato l'art. 43 TUE, pare porre tale cooperazione (o, meglio, le capacità grazie a essa sviluppate) al servizio della parte operativa della PSDC, cioè le operazioni militari e le missioni civili che l'Unione può lanciare “per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite”.¹⁶ Non solo, poiché nel fare riferimento a missioni “più impegnative”, l'art. 42, co. 6, TUE sembra indicare che solo gli Stati in possesso di una capacità di intervento di un certo livello possano partecipare alla PeSCo, e in proposito non sfugge l'assonanza con le missioni di cui all'art. 44 TUE, secondo cui il Consiglio può affidare la realizzazione di una missione a un gruppo di Stati membri che abbiano espresso il consenso e posseggano le capacità necessarie per il suo svolgimento. L'ancoraggio della PeSCo alla PSDC è senz'altro da accogliere, ma, a nostro avviso, non è esaustivo degli scopi della cooperazione *de qua*. Infatti, come avremo modo di argomentare, pur nel silenzio dell'art. 42, co. 6, TUE, la PeSCo può condurre a obiettivi ulteriori rispetto al “solo” miglioramento o allo sviluppo di capacità militari utili allo svolgimento delle operazioni militari dell'Unione europea.

¹⁵ S. Graf von Kielmansegg, *Article 46 [Permanent Structured Cooperation]*, in H.-J. Blanke, S. Mangiameli (eds), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2013, 1284. Va segnalato che la prima previsione relativa alla cooperazione strutturata permanente risale al Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. Raccogliendo alcune delle indicazioni in materia di cooperazione ristrette in materia di difesa, contenute nella relazione finale del gruppo VII “Difesa” della Convenzione europea (CONV 461/02, Bruxelles, 16 dicembre 2002), gli articoli I-41 e III-312 prevedevano la possibilità che gli Stati membri, che rispondessero a criteri più elevati in termini di capacità militari e che avessero sottoscritto impegni più vincolanti in materia ai fini delle missioni più impegnative, instaurassero una cooperazione strutturata permanente nell'ambito dell'Unione. Le vigenti disposizioni in materia di PeSCo fanno dunque parte di quelle indicazioni del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, che dopo il suo abbandono sono state in buona parte recepite dal Trattato di Lisbona (cfr. Consiglio europeo, conclusioni della Presidenza - Bruxelles, 21 e 22 giugno 2001, allegato I “Mandato della CIG”, punto 1). In dottrina, cfr. L. Lonardo, *Integration in European Defence: Some Legal Considerations*, in *European papers*, Vol. 2, 2017, No 3, 887 ss. e R. A. Wessel, *Differentiation in EU Foreign, Security, and Defence Policy: Between Coherence and Flexibility*, in M. Trybus, N. D. White (eds.), *European Security Law*, Oxford, 2007, 234 ss.

¹⁶ Articoli 42, co. 1, e 43 TUE.

L'art. 46 TUE ha, invece, natura procedurale, poiché detta i passaggi relativi all'avvio della PeSCo e fornisce alcune indicazioni sulle sue vicende modificative. Quanto all'avvio, gli Stati membri che desiderano parteciparvi e che rispondono ai criteri e sottoscrivono gli impegni indicati nel Protocollo n. 10 notificano tale intenzione al Consiglio e all'Alto Rappresentante. Effettuata la notifica, il Consiglio, entro tre mesi, adotta a maggioranza qualificata, previa consultazione dell'Alto Rappresentante, la decisione che istituisce la PeSCo e fissa l'elenco degli Stati partecipanti. Trattasi di un elenco non definitivo, poiché gli Stati membri che intendano aggiungersi potranno notificare la loro intenzione e, successivamente, il Consiglio, nella formazione limitata agli Stati partecipanti, confermerà tale adesione a maggioranza qualificata previa consultazione dell'Alto Rappresentante. Parimenti, se uno Stato partecipante desidera ritirarsi dalla PeSCo, esso notifica tale decisione al Consiglio, che prende atto della conclusione della partecipazione dello Stato membro in questione. Tali vicende, che variano *in itinere* la geometria della cooperazione *de qua*, ci appaiono del tutto conformi al principio della partecipazione su base volontaria espresso nel Protocollo n. 10, che implica non solo la possibilità di parteciparvi, ma anche di abbandonarla. Quanto, invece, alla sospensione, tale evento interrompe *pro tempore* la partecipazione dello Stato che non soddisfi più i criteri di partecipazione alla PeSCo o non possa più assolvere gli impegni assunti; in tal caso, il Consiglio decide a maggioranza qualificata nella formazione limitata agli Stati partecipanti, escluso lo Stato interessato. Si noti che le decisioni del Consiglio relative all'avvio della PeSCo, all'adesione di nuovi Stati partecipanti e alla loro eventuale sospensione sono adottate a maggioranza qualificata; in pratica, come si è anticipato, si tratta dell'unica eccezione alla regola generale dell'unanimità nell'adozione degli atti in ambito PSDC.¹⁷

Non è, invece, prevista l'ipotesi che uno Stato partecipante sia escluso dalla PeSCo,¹⁸ né si fa cenno all'eventuale cessazione di tale cooperazione, il che non sorprende alla luce del carattere dichiaratamente "permanente" della PeSCo, che appare dunque proiettata *sine die*.

Infine, il Protocollo n. 10 indica i criteri e gli impegni che devono essere rispettati dagli Stati che desiderano avviare la PeSCo; in buona sostanza, il citato principio della partecipazione su base volontaria e, soprattutto, gli obiettivi e gli ambiti in materia di sviluppo delle capacità militari nei quali gli Stati partecipanti devono cooperare. Trattasi di impegni precisi, anche di natura finanziaria, tesi a raggiungere obiettivi specifici in cinque ambiti di cooperazione: l'innalzamento del livello delle spese per gli investimenti in materia di equipaggiamenti per la difesa (ambito 1); il ravvicinamento, per quanto possibile, degli strumenti di difesa (ambito 2); l'adozione di misure concrete per rafforzare la disponibilità, l'interoperabilità, la flessibilità e la schierabilità delle loro forze (ambito 3);¹⁹ la

¹⁷ R. Adam, A. Tizzano, *op. cit.*, 863.

¹⁸ Cfr. S. Montaldo, *Articolo 46 TUE*, in F. Pocar, M. C. Baruffi (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, 138.

¹⁹ Secondo S. Graf von Kielmansegg, *Article 46*, cit., 1290 ss., per "disponibilità" si intende "the political and legal disposability of national assets for ESDP missions as well as their

rimozione delle lacune constatate nel quadro del “meccanismo di sviluppo delle capacità militari” (ambito 4);²⁰ infine, la partecipazione, se del caso, allo sviluppo di programmi comuni o europei di equipaggiamenti di vasta portata nel quadro dell’Agenzia europea per la difesa (AED) (ambito 5). Il Protocollo indica altresì il ruolo della stessa AED nella valutazione dei contributi degli Stati partecipanti in materia di capacità.

Dal Protocollo n. 10 la dottrina ha rilevato la natura vincolante della PeSCo. In particolare, è stato osservato che “its wording clearly indicates that participation in permanent structured cooperation is more than a political declaration of intent. The obligations spelt out in Art. 2 of the Protocol, vague as they may be, are of legal nature”.²¹ In effetti, detto Protocollo sembra indicare la sussistenza di vincoli giuridici a carico degli Stati partecipanti sin dalla notifica iniziale, nella quale hanno dovuto dichiarare la capacità di assumersi gli impegni derivanti dall’avvio della PeSCo. Ciò detto, che si tratti di obblighi giuridici è oggi confermato dalla decisione (PESC) 2017/2315 sulla istituzione della PeSCo,²² sulla quale stiamo per soffermarci, il cui allegato I (“Principi della PeSCo”) in più punti fa espresso riferimento alla sua natura vincolante.

Natura che, ammessa nei termini appena esposti, porta a domandarsi cosa accadrebbe se uno Stato partecipante violasse gli obblighi giuridici derivanti dalla PeSCo. Ebbene, tenuto conto che del limitato controllo giurisdizionale in ambito PESC/PDSC, l’unica conseguenza che si prospetta è quella contenuta nell’art. 46, co. 4, TUE, cioè la sospensione dello Stato partecipante che non soddisfi più i criteri di partecipazione alla PeSCo o non possa più assolvere gli impegni assunti.

3. Il diritto secondario: la decisione (PESC) 2017/2315 istitutiva della PeSCo

Solo di recente, alla fine del 2017, si è data attuazione alla disciplina primaria della PeSCo. Su proposta della Germania, della Spagna, della Francia e dell’Italia, 23 Stati membri (cui si sono aggiunti, il 7 dicembre 2017, Irlanda e Portogallo) hanno notificato al Consiglio la volontà di partecipare a tale cooperazione.²³ A fronte di 25 Stati partecipanti, non sono dunque coinvolti Malta, il Regno Unito

operational readiness”, mentre la “interoperabilità” implica “the ability of MS’ armed forces to operate together with each other”, la “flessibilità” consiste ne “the ability to deal with a variety of operational challenges and to tailor the European reaction force to the specific needs of a given operation” e, infine, la “schierabilità” va intesa come “the ability to move the assets and their logistical support infrastructure to the theatre of operations”.

²⁰ Il meccanismo in questione fu creato in attuazione delle indicazioni del Consiglio europeo di Laeken del 2001, nel quale, come noto, fu dichiarata l’operatività della PESD (Consiglio europeo, conclusioni della Presidenza - Laeken, 14 e 15 dicembre 2001, allegato II “Dichiarazione relativa all’operatività della Politica europea comune di sicurezza e di difesa”).

²¹ S. Graf von Kielmansegg, *Article 46*, cit., 1284.

²² 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.

²³ Il testo della notifica, del 13 novembre 2017, è allegato alla decisione (PESC) 2017/2315.

(in fase di recesso dall'Unione) e la Danimarca, che, come noto, ai sensi del Protocollo n. 22 allegato ai trattati non partecipa all'elaborazione e all'attuazione di decisioni e azioni che hanno implicazioni di difesa.²⁴

L'11 dicembre 2017, il Consiglio ha assunto la decisione (PESC) 2017/2315 che, oltre a istituire la PeSCo, ha fissato l'elenco degli Stati partecipanti e precisato gli impegni più vincolanti in materia di difesa da essi assunti in coerenza con i cinque ambiti indicati dal Protocollo n. 10.²⁵ Tali precisazioni rivestono una certa importanza, poiché hanno consentito l'approdo alla fase operativa della PeSCo, che consta del lancio e gestione di progetti in materia di difesa. Beninteso, deve trattarsi di progetti concreti e finalizzati a raggiungere degli obiettivi realistici e vincolanti per ciascuna delle fasi individuate dall'allegato III alla decisione (PESC) 2017/2315, che scandiscono i primi due periodi di avanzamento (2018-2021 e 2021-2025) della PeSCo.

Per fare un esempio, in relazione all'ambito 3 ("prendere misure concrete per rafforzare la disponibilità, l'interoperabilità, la flessibilità e la schierabilità delle loro forze, in particolare identificando obiettivi comuni in materia di proiezione delle forze, anche eventualmente riesaminando le loro procedure decisionali nazionali"), la decisione (PESC) 2017/2315 ha declinato alcuni ambiti operativi specifici, tra cui la previsione di giungere a un apporto significativo di risorse militari e finanziarie utili alle operazioni militari e alle missioni civili dell'Unione e la loro interoperabilità, anche in collaborazione con la NATO e con le strutture multinazionali già esistenti in campo militare (es., EUROCORPS e EUROMARFOR).²⁶ A partire da tale declinazione sono stati avviati i progetti specifici atti a rafforzare la disponibilità, l'interoperabilità, la flessibilità e la schierabilità delle forze militari degli Stati partecipanti. Alla fine del periodo 2021-2025 si valuteranno tali progetti e, eventualmente, se ne stabiliranno di nuovi col fine di fornire all'Unione europea ulteriori e necessarie capacità utili ad avviare le operazioni militari. Ciò detto, alla fine del 2025 si terrà anche una revisione generale della PeSCo, che riguarderà l'effettiva realizzazione di tutti progetti avviati e condurrà alla decisione di lanciarne di nuovi, al fine di far progredire ulteriormente l'integrazione europea nel settore della sicurezza e della difesa.

La decisione (PESC) 2017/2315 precisa (come già l'atto di notifica dei primi 23 Stati membri partecipanti) che l'assunzione di tali impegni più vincolanti comporta che gli Stati partecipanti presentino dei piani nazionali di attuazione (PNA), nei quali sono illustrate le modalità di realizzazione, a livello nazionale, degli impegni e di conseguimento degli obiettivi più specifici stabiliti in ciascuna fase della PeSCo. I PNA pongono, quindi, gli Stati partecipanti nella posizione di investire nella PeSCo e, in tal senso, giustamente si è affermato che "para acceder a esta forma de cooperación hay que querer, pero también hay que poder (disponer de unas ciertas capacidades militares, niveles de gasto en materia

²⁴ Art. 5 del Protocollo (n. 22) sulla posizione della Danimarca.

²⁵ Decisione (PESC) 2017/2315, allegato II.

²⁶ *Ibidem*. Su tali forze multinazionali, cfr. Mengozzi, C. Morviducci, *op. cit.*, 448, nota 146.

de defensa, etc.”).²⁷ Ciò detto, secondo un approccio graduale, i PNA sono documenti dinamici, dunque devono essere aggiornati annualmente alla luce delle mutate necessità e della conseguente rimodulazione degli investimenti.²⁸ La valutazione dei PNA, iniziali e aggiornati, è svolta dal segretariato della PeSCo, che è posto sotto l'autorità dell'Alto Rappresentante.

3.1. I livelli di governance

L'art. 4 della decisione (PESC) 2017/2315, compendiato dall'allegato III allo stesso atto, si sofferma sulla *governance*, termine con il quale si può intendere l'insieme delle norme, delle competenze istituzionali e dei processi che governano gli aspetti generali e operativi della PeSCo.²⁹ Tale *governance* è articolata su due livelli, il primo di indirizzo, facente capo al Consiglio, e il secondo di carattere operativo, riguardante l'attuazione dei progetti PeSCo da parte di gruppi di Stati partecipanti. È evidente come tale articolazione non faccia che confermare la centralità degli Stati membri nella PeSCo, al primo livello in quanto membri del Consiglio, al secondo nella veste di partecipanti a singoli progetti.³⁰

Nel dettaglio, al primo livello di *governance* sono adottate dal Consiglio, all'unanimità, le decisioni e le raccomandazioni relative alle questioni generali della PeSCo. Ad esempio, il Consiglio fornisce gli orientamenti e indirizzi strategici, stabilisce le tappe per la realizzazione degli impegni più vincolanti, fissa l'elenco dei progetti da sviluppare e le relative regole comuni di gestione, nonché le condizioni generali in base alle quali gli Stati terzi possono essere invitati a partecipare ai progetti. A tal fine, è previsto che i ministri degli esteri e della difesa degli Stati partecipanti si riuniscano in una sessione congiunta del Consiglio “Affari esteri”, solitamente due volte all'anno, per occuparsi delle questioni relative alla PeSCo.³¹ In proposito, è utile sin da ora segnalare che, oltre alle decisioni, il Consiglio ha finora approvato tre raccomandazioni sulla PeSCo, la cui finalità è stata di orientare l'attuazione di tale cooperazione: la prima, nel marzo del 2018, col fine di adottare una *roadmap* attuativa,³² la seconda, nel successivo mese di ottobre, per precisare operativamente gli impegni più vincolanti previsti dalla decisione (PESC) 2017/2315 e stabilire le tappe per

²⁷ J. L. de Castro Ruano, *La evolución de la Unión Europea como actor en materia de seguridad y defensa. En busca de un relanzamiento siempre pendiente*, in *Cuadernos Europeos de Deusto*, Núm. Especial 01 (Octubre 2015), 31.

²⁸ Decisione (PESC) 2017/2315, allegato III.

²⁹ Il concetto in questione mutua, adattandolo alla PeSCo, il concetto di *governance* adottato nel libro bianco della Commissione, del 25 luglio 2001, *La governance europea* (COM/2001/0428 def.), secondo cui esso “designa le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza” (p. 5, nota 1).

³⁰ Decisione (PESC) 2017/2315, allegato III, punto 1.

³¹ *Ibidem*, punto 2.1.

³² Raccomandazione del Consiglio, del 6 marzo 2018, relativa a una tabella di marcia per l'attuazione della PESCO.

la loro realizzazione,³³ e l'ultima, il 14 maggio 2019, per valutare i primi progressi compiuti dagli Stati partecipanti nella fase operativa della PeSCo.³⁴

Il secondo livello di *governance* è, invece, più operativo e riguarda i progetti di cooperazione in materia di difesa, che gruppi di Stati partecipanti propongono e attuano congiuntamente, in attuazione degli impegni più vincolanti declinati nella decisione (PESC) 2017/2315. La decisione relativa all'avvio dei progetti e agli Stati ad essi partecipanti è assunta al primo livello di *governance*, dunque dal Consiglio all'unanimità. Tali progetti richiedono lo sviluppo o la fornitura di capacità individuate dagli Stati partecipanti nei PNA e conferite a favore del singolo progetto; si tratterà di risorse strategicamente rilevanti e con un valore aggiunto per l'Unione, anche ai fini del lancio di operazioni militari. La compagine di Stati partecipanti ai singoli progetti è variabile anche *in itinere*, potendo altri Stati partecipanti alla PeSCo aderire – come osservatori o partecipanti – a progetti di cui inizialmente non facevano parte, acquisito l'assenso degli Stati già coinvolti³⁵. Non solo, ma ai sensi dell'art. 9 della decisione *de qua* è possibile che ai progetti – non alla PeSCo, riservata agli Stati membri dell'Unione – vi partecipino “in via eccezionale” gli Stati terzi invitati da singoli Stati partecipanti, alle condizioni stabilite all'unanimità dal Consiglio,³⁶ sempre che soddisfino i requisiti di partecipazione alla PeSCo e apportino un “valore aggiunto sostanziale” ai progetti cui partecipano.³⁷ In ogni caso, è loro esclusa l'attribuzione di poteri decisionali.³⁸

La descritta *governance* vede la partecipazione attiva dell'Alto Rappresentante, anche nella veste di vertice del segretariato della PeSCo.³⁹ Tale segretariato si compone del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), dell'AED e del Comitato militare dell'Unione (quest'ultimo per la consulenza in materia militare).⁴⁰

3.2. Le fonti di finanziamento

Il finanziamento della PeSCo è misto. In base all'art. 8 della decisione (PESC) 2017/2315, le spese amministrative sono a carico del bilancio dell'Unione (ad esempio, con riguardo al funzionamento delle istituzioni o del SEAE), le spese amministrative dell'AED sono soggette alle pertinenti norme di finanziamento

³³ Raccomandazione del Consiglio, del 15 ottobre 2018 relativa alla fissazione delle tappe per la realizzazione degli impegni più vincolanti assunti nel quadro della cooperazione strutturata permanente (PESCO) e alla definizione di obiettivi più precisi.

³⁴ Raccomandazione del Consiglio, del 14 maggio 2019 che valuta i progressi compiuti dagli Stati membri partecipanti ai fini della realizzazione degli impegni assunti nel quadro della cooperazione strutturata permanente (PESCO).

³⁵ Art. 5, co. 2, della decisione (PESC) 2017/2315.

³⁶ Invero, la norma afferma “in conformità dell'articolo 4, paragrafo 2” della stessa decisione, che, a sua volta, recita “conformemente all'art. 46, c. 6, TUE”, dunque, in buona sostanza, secondo la regola dell'unanimità.

³⁷ Decisione (PESC) 2017/2315, allegato III, punto 2.2.1.

³⁸ *Ibidem*, allegato III, punto 2.1.

³⁹ *Ibidem*, punto 1.

⁴⁰ Cfr. Protocollo n. 10 sulla cooperazione rafforzata permanente, nonché 9° ‘considerando’ e art. 6 della decisione (PESC) 2017/2315.

(dunque, principalmente, a carico degli Stati membri aderenti)⁴¹, mentre le spese operative derivanti dai singoli progetti PeSCo sono sostenute dagli Stati che vi partecipano, fatta salva la possibilità di ricevere contributi dall'Unione.

È ben chiaro che il maggiore onere finanziario ricade sugli Stati partecipanti, ma ciò non sorprende se si rammenta la loro centralità nel quadro della PeSCo, che trova espressione non solo sul piano decisionale, ma anche in termini di impegno finanziario. Inoltre, si rammentino le indicazioni fornite dal Consiglio europeo del 15 dicembre 2016, nel quale non solo l'istituzione gettò le basi per l'istituzione della PeSCo, ma sottolineò anche “la necessità di intensificare gli sforzi, anche destinando *sufficienti risorse aggiuntive* (corsivo aggiunto), tenendo conto al tempo stesso degli impegni giuridici e delle situazioni nazionali”, al fine di rafforzare la sicurezza e la difesa dell'Europa in un contesto geopolitico complesso e di proteggere più adeguatamente i propri cittadini.⁴²

Non è da sottacere il vantaggio finanziario derivante dal conferimento di tali risorse aggiuntive. È ampiamente condivisa l'opinione per cui la crisi finanziaria ha determinato, in tutti gli Stati membri dell'Unione europea, una contrazione dei bilanci della difesa. Ebbene, nella notifica che ha dato avvio alla PeSCo, gli Stati proponenti hanno rimarcato la possibilità che essa “potrebbe favorire lo sviluppo delle capacità di difesa degli Stati membri attraverso una partecipazione attiva ai progetti multinazionali di approvvigionamento e con entità industriali adeguate, tra cui le piccole e medie imprese”, così fornendo indicazioni sulla ricaduta economica favorevole alle aziende nazionali eventualmente coinvolte nella realizzazione dei progetti. Inoltre, i progetti della PeSCo possono generare delle forme di razionalizzazione dei costi, delle economie di scala e delle sinergie tra apparati di difesa, in un momento in cui la scarsità di risorse non consentirebbe di raggiungere, da parte di ciascuno Stato partecipante, dei risultati di pari portata.⁴³ Dunque, se la PeSCo impone significativi sforzi finanziari, si tratterà comunque “not just to spend more, but to spend more in an EU context”,⁴⁴ con tutti i vantaggi che tale contestualizzazione europea può portare.

Potrà alleggerire l'onere finanziario sopportato dagli Stati membri la dichiarata appartenenza della PeSCo al *comprehensive defence package*⁴⁵ dell'Unione europea, che include la procedura di revisione coordinata annuale sulla difesa (CARD) e il costituendo il Fondo europeo per la difesa. La procedura CARD è gestita dall'AED e si propone di sostenere gli Stati membri nell'identificazione

⁴¹ Decisione (PESC) 2015/1835 del Consiglio, del 12 ottobre 2015, che fissa lo statuto, la sede e le modalità di funzionamento dell'Agenzia europea per la difesa. Sull'AED, cfr. per tutti 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, 1261 ss.

⁴² Consiglio europeo, conclusioni della Presidenza - 15 dicembre 2016, punti 10 e 11.

⁴³ J. L. de Castro Ruano, *op. cit.*, 37 e 46.

⁴⁴ D. Fiott, A. Missiroli, T. Tardy, *Permanent Structured Cooperation: what's in a name?*, EU Institute for Security Studies, Chaillot Papers n. 142, November 2017, 45.

⁴⁵ Cfr. EEAS, *Permanent Structured Cooperation*, cit.

delle priorità di difesa in cui investire, facendo convergere i vari piani di spesa nazionali verso precise voci di spesa (dunque, volendo, anche in “direzione PeSCo”). Il costituendo Fondo, anticipato da due programmi di cooperazione e finanziamento promossi dalla Commissione, sosterrà i progetti di ricerca e innovazione in materia di difesa dal periodo finanziario 2021-2027 a valere sul bilancio dell'Unione, dopo che il Parlamento e il Consiglio l'avranno approvato secondo la procedura legislativa ordinaria. Per la parte che qui rileva, va sottolineato che l'inserimento in tale *package* – soprattutto il sostegno finanziario della Commissione – consentirà agli Stati partecipanti di ottenere dei cofinanziamenti per la realizzazione dei progetti PeSCo, oltre a reperire risorse per progetti cooperativi in materia di difesa la cui messa in opera potrà incidere indirettamente sulla loro partecipazione alla PeSCo.

Infine, sebbene l'onere finanziario di realizzazione di tali progetti gravi sugli Stati partecipanti, resta inteso – come afferma l'art. 8 della decisione del Consiglio (PESC) 2018/909 sulle regole di gestione dei progetti PeSCo, sulla quale ci soffermeremo a breve – che gli stessi possono disporre delle forze e delle capacità ivi sviluppate anche *singolarmente*, oltre che collettivamente nel contesto dell'Unione, dell'ONU, della NATO o di altri contesti.

3.3. Il monitoraggio e la valutazione

Come afferma l'allegato I della decisione (PESC) 2017/2315, “(l)a natura vincolante degli impegni della PESCO sarà garantita da una valutazione periodica su base annuale”. Dunque, lo svolgimento della PeSCo è soggetto a monitoraggio e valutazione, sia al fine di verificare l'effettiva attuazione dei progetti avviati, sia per valutare il mantenimento degli impegni da parte degli Stati partecipanti.

Punto nodale della valutazione è la relazione annuale sulla PeSCo, che l'Alto Rappresentante presenta al Consiglio, nella quale, tenuto conto dei PNA, è descritto lo stato di attuazione della cooperazione e la realizzazione degli impegni da parte degli Stati partecipanti.⁴⁶ In tale direzione, è utile rammentare che il SEAE e l'AED partecipano alla fase di valutazione della PeSCo, avendo ricevuto i primi PNA e continuando a ricevere i loro aggiornamenti. Sulla base della relazione annuale dell'Alto Rappresentante, il Consiglio verifica con cadenza annuale se gli Stati partecipanti continuano ad assolvere gli impegni più vincolanti, poiché ogni scostamento potrebbe portare alla sospensione. Dovesse porsi la necessità di adottare un siffatto provvedimento, lo Stato interessato sarebbe consultato e posto nella possibilità di presentare delle controsservazioni.

La stessa relazione costituisce la base per l'adozione, da parte del Consiglio, delle raccomandazioni e delle decisioni relative alla PeSCo. Finora, il Consiglio ha adottato una sola raccomandazione in tema di valutazione dei progressi compiuti dagli Stati partecipanti nella fase operativa della PeSCo,⁴⁷ nella quale, preso atto della relazione dell'Alto Rappresentante, si valutano positivamente gli

⁴⁶ Art. 6 della decisione (PESC) 2017/2315.

⁴⁷ Raccomandazione del 14 maggio 2019, *supra*, nota 37.

esordi della PeSCo e si incoraggia a “proseguire i lavori e a concentrarsi sulla rapida ed efficace attuazione dei progetti cui partecipano al fine di ottenere effetti e risultati tangibili con l’obiettivo di realizzare gli impegni più vincolanti”.⁴⁸

Quanto alla valutazione di lungo termine, va ricordato che alla fine di ciascuna delle due prime fasi PeSCo verrà condotta una revisione “di periodo”, atta a valutare il rispetto degli impegni previsti, a decidere l’avvio della fase successiva e, se necessario, a rimodulare gli impegni.⁴⁹ Allo stesso modo, nel 2025, alla fine della seconda fase della PeSCo, si svolgerà una revisione generale della cooperazione *de qua*, al fine di valutare tutti i progetti avviati e di deciderne di nuovi, così stabilendo la nuova direzione da imprimere all’integrazione europea nel settore della sicurezza e della difesa.⁵⁰

4. La PeSCo in concreto: dagli impegni ai progetti

Ancor più di recente, con decisione (PESC) 2018/340 il Consiglio ha fissato l’elenco dei primi 17 progetti da sviluppare in ambito PeSCo,⁵¹ facendo approdare la cooperazione *de qua* alla fase operativa.

Alcuni esempi possono essere utili a chiarire la portata e gli obiettivi di tali progetti. Immediatamente collegato e funzionale allo svolgimento degli interventi lanciati in ambito PSDC è il progetto “Comando medico europeo” – cui partecipano la Germania (coordinatore), la Repubblica ceca, la Spagna, la Francia, l’Italia, l’Olanda, la Romania, la Slovacchia e la Svezia – il cui fine è di dotare l’Unione europea di una capacità di intervento sanitario a supporto delle operazioni militari e delle missioni civili. Tale progetto, che colma una lacuna finora presente, è direttamente proiettato al sostegno delle operazioni militari dell’Unione dispiegate *in loco*. Diversamente, il progetto “Mobilità militare” – quello a maggiore adesione, contando 24 Stati partecipanti con coordinamento olandese – è atto a standardizzare le procedure di spostamento delle forze militari tra gli Stati partecipanti, così da realizzare una “libera circolazione degli equipaggiamenti e del personale militari” utile alla mobilitazione delle capacità militari all’interno e all’esterno dell’Unione. In questo caso, il progetto è funzionale non solo allo svolgimento degli interventi PSDC, poiché tale “libera circolazione” può risultare utile anche per altre esigenze di natura difensiva.

Ciò detto, il legame più o meno diretto tra i progetti della PeSCo e la PSDC non deve sorprendere, poiché, come è stato giustamente sottolineato, “one declared objective of PeSCo is the ability of the EU member states to conduct the ‘most demanding missions’ [Article 42.6 TEU]. Such terminology conveys the initial ambition of PeSCo as it allegedly implies that operations will potentially be at the upper level of the military spectrum”.⁵² Sulla base di tale assunto, sono

⁴⁸ *Ibidem*, punto 10.

⁴⁹ Decisione (PESC) 2017/2315, allegato III, punto 4.2.

⁵⁰ *Ibidem*, punto 3.

⁵¹ Decisione (PESC) 2018/340 del Consiglio, del 6 marzo 2018, che fissa l’elenco dei progetti da sviluppare nell’ambito della PESCO.

⁵² D. Fiott, A. Missiroli, T. Tardy, *op. cit.*, 36.

stati individuati diversi scenari di utilizzo delle capacità sviluppate in ambito PeSCo, ad esempio le “missioni più impegnative” di cui all’art. 42, co. 6, TUE, che raccoglierebbero solo Stati partecipanti alla cooperazione *de qua* e nelle quali potrebbero essere utilizzate capacità specifiche compiutamente sviluppate in uno o più progetti, oppure le operazioni ad alta intensità militare condotte dall’ONU o dalla NATO in *partnership* con Stati partecipanti.⁵³

Non si tratta, però, dell’unico scenario possibile, poiché una parte dei progetti della PeSCo pare vertere su obiettivi più ambiziosi, tesi a conseguire un adeguato livello di sicurezza nell’Unione e una difesa maggiormente basata su capacità comuni agli Stati partecipanti. Ad esempio, il progetto “Sorveglianza e protezione marittima e dei porti” – cui partecipano diversi Stati costieri, con coordinamento greco – mira a rafforzare il sistema di sorveglianza marittima con quelli terrestre e aereo, al fine di realizzare un sistema di scambio di informazioni utili a garantire una risposta rapida ed efficace a vari tipi di minacce (sicurezza energetica, emergenze ambientali, aspetti difensivi e di sicurezza). In tal caso, il progetto appare legato più alla sicurezza dell’Unione e dei suoi cittadini che all’attuazione della PSDC, e ciò appare in linea con quella che, a nostro avviso, è la reale vocazione della PeSCo, che senz’altro contempla la convergenza tra le azioni degli Stati membri “ai fini delle missioni più impegnative”,⁵⁴ ma anche il progressivo sviluppo di capacità strategiche utili alla difesa dell’Unione europea. D’altronde, si rammenta che in tal senso si era espresso il Consiglio europeo del 15 dicembre 2016, il quale, nel dare impulso alla PeSCo, evidenziava come essa comportasse un’intensificazione di sforzi utile anche al rafforzamento della sicurezza e della difesa dell’Unione.⁵⁵

Ciò detto, tale bilanciamento tra i progetti tesi a migliorare le capacità esistenti e i progetti che puntano all’innovazione è, comunque, espressamente stabilito dal diritto derivato. Infatti, la decisione (PESC) 2017/2315 istitutiva della cooperazione *de qua* stabilisce che “l’alto rappresentante fornirà una raccomandazione nella quale individua le proposte di progetti più ambiziose, che contribuiscono al livello di ambizione dell’UE e sono più adatte a promuovere l’autonomia strategica dell’Europa. Il portafoglio di progetti riflette un opportuno equilibrio tra i progetti più pertinenti al settore dello sviluppo di capacità e quelli che rientrano maggiormente nel settore delle operazioni e missioni”.⁵⁶ Tale previsione normativa non fa che ulteriormente confermare l’ampia vocazione della PeSCo.

Contestualmente all’adozione della decisione (PESC) 2018/340, il Consiglio ha approvato una raccomandazione contenente una *roadmap* di adempimenti utili a far progredire la PeSCo.⁵⁷ La tabella di marcia contenuta nell’atto prevede l’aumento dei progetti e l’adozione “al momento opportuno” di

⁵³ *Ibidem*, 33.

⁵⁴ Art. 42, co. 6, TUE.

⁵⁵ Consiglio europeo, conclusioni della Presidenza - 15 dicembre 2016, punti 10 e 11.

⁵⁶ Decisione (PESC) 2017/2315, allegato III, punto 2.2.1.

⁵⁷ Raccomandazione del Consiglio, del 6 marzo 2018, relativa a una tabella di marcia per l’attuazione della PESCO.

una decisione relativa alle condizioni generali di partecipazione degli Stati terzi a singoli progetti. Ma, soprattutto, la raccomandazione fornisce indicazioni sulla sollecita adozione di una decisione contenente delle regole comuni agli Stati partecipanti, aspetto strettamente connesso al concreto avvio dei progetti della PeSCo.

È, dunque, di poco seguita l'adozione della decisione (PESC) 2018/909⁵⁸ contenente le regole utili all'avvio e alla gestione dei progetti, approvate le quali i primi 17 progetti della PeSCo hanno preso concreto avvio. Tra i vari aspetti, le regole in questione vertono sull'organizzazione della *governance* di progetto, sulla modalità di definizione dei contributi da apportare (risorse umane e finanziarie, attrezzature *et cetera*) e sulle condizioni di uscita o ingresso successivo a un progetto, anche con lo *status* di osservatore.⁵⁹ Sul primo punto, merita evidenziare che, di norma, un progetto PeSCo è diretto da uno Stato partecipante, individuato come coordinatore, anche se non è escluso che possano esserci più coordinatori.⁶⁰ Tra suoi/loro compiti, si segnalano il coordinamento delle attività, l'impulso alla cooperazione nell'ambito del singolo progetto e la presentazione al segretariato PeSCo della relazione sui progressi compiuti ai fini della sua valutazione. Proprio la decisione (PESC) 2018/909 indica, come anticipato a proposito del finanziamento, che le forze e capacità sviluppate nei progetti della PeSCo potranno essere utilizzate dagli Stati partecipanti anche singolarmente, quale evidente contropartita per l'investimento effettuato.⁶¹ Ciò detto, trattasi di regole non definitive, disponendo la stessa decisione il riesame entro la fine del 2020, così da far tesoro dell'esperienza maturata a seguito della loro prima applicazione.⁶²

Successivamente, in ossequio alla *roadmap* della PeSCo, l'elenco dei primi 17 progetti PeSCo è stato integrato con la decisione (PESC) 2018/1797 del 19 novembre 2018,⁶³ che ne ha raddoppiato il numero,⁶⁴ raggruppandoli per aree di intervento (“formazione e *facilities*”, “ambito terrestre”, “ambito marittimo”, “ambito aereo”, “condivisione di risorse”, “cyber e comando e controllo” e “spazio”). A titolo di esempio, tra i nuovi 17 progetti PeSCo si possono citare: la “Scuola interforze di intelligence dell'UE”, a conduzione greco-cipriota, tesa a creare una struttura formativa che, in collaborazione gli Stati membri dell'Unione, la NATO e il Consiglio d'Europa, offra formazione investigativa e

⁵⁸ Decisione (PESC) 2018/909 del Consiglio, del 25 giugno 2018, che stabilisce un insieme di regole di governance per i progetti PESCO.

⁵⁹ Art. 6 della decisione (PESC) 2018/909.

⁶⁰ *Ibidem*, art. 5.

⁶¹ *Ibidem*, art. 8.

⁶² *Ibidem*, art. 9.

⁶³ Decisione (PESC) 2018/1797 del Consiglio, del 19 novembre 2018, che modifica e aggiorna la decisione (PESC) 2018/340 che fissa l'elenco dei progetti da sviluppare nell'ambito della PESCO.

⁶⁴ L'Italia ha aderito a 15 dei primi 17 progetti, cui si sono aggiunti 6 dei diversi progetti adottati dal Consiglio nel mese di novembre 2018, portando a 21 il numero totale dei progetti cui partecipa. Sulla partecipazione italiana alla PeSCo, cfr. A. Aversano Stabile, A. Marrone, *Ue: nuovi progetti PESCO, impegno attivo dell'Italia*, in *Affariinternazionali.it*, 22-11-2018.

militare al personale degli Stati membri dell'Unione; il progetto "Elicotteri da attacco europei TIGER Mark III" – attuato da Francia (coordinatore), Germania e Spagna – avente il fine di migliorare un elicottero militare già in dotazione ad alcuni eserciti europei, al fine di realizzare un elicottero europeo di attacco; infine, il progetto "Condivisione di basi" – a guida francese e partecipazione belga, ceca, tedesca, spagnola e olandese – che si prefigge di migliorare le modalità di utilizzo congiunto delle infrastrutture militari esistenti, così da realizzare utili sinergie militari e consentire il contenimento dei relativi costi. Come è facile notare, anche questa seconda *tranche* contiene sia progetti PeSCo direttamente funzionali all'attuazione della PSDC, sia progetti proiettati verso lo sviluppo di capacità europee di difesa.

Tale già significativo elenco di progetti è comunque destinato ad ampliarsi. Secondo la *roadmap* della PeSCo,⁶⁵ integrata dalla successiva raccomandazione del maggio 2019 sulla valutazione di tale cooperazione⁶⁶, il Consiglio procederà con cadenza periodica (annuale o biennale, a seconda delle valutazioni che verranno svolte) ad adottare nuovi progetti, sempre su proposta dell'Alto Rappresentante.

5. La PeSCo quale forma specifica di integrazione differenziata

La disciplina e la prassi della PeSCo forniscono alcuni elementi utili a definirne la natura e la vocazione, anche se – è bene premetterlo – le nostre conclusioni in parte si inscrivono nel solco della dottrina già intervenuta sull'argomento.

Innanzitutto, non si può non convenire con gli autori che, pressoché unanimi, hanno inquadrato la PeSCo nel *genus* delle forme di integrazione differenziata esistenti nell'ordinamento dell'Unione europea, evidenziandone però le peculiarità, sostanzialmente dovute allo specifico ambito materiale di cooperazione e al non semplice presupposto costituito dalle differenze tra gli apparati di difesa degli Stati partecipanti.⁶⁷ In tal senso, è stato anche affermato che la PeSCo sia una forma di cooperazione rafforzata "although the term is not used",⁶⁸ mentre altri autori hanno sottolineato le differenze esistenti tra le due forme di cooperazione. Sul piano generale, è chiaro che si tratta di due modalità atte a realizzare l'integrazione differenziata nell'Unione europea, tra le quali, però, si registrano delle differenze di non poco conto.

Ad esempio, la cooperazione rafforzata può riguardare ogni competenza dell'Unione che non sia esclusiva, comprese la PESC e la PSDC,⁶⁹ mentre la

⁶⁵ Raccomandazione del 6 marzo 2018, *supra*, nota 35, punto 10.

⁶⁶ *Ibidem*, punto 12.

⁶⁷ In dottrina, cfr. F. Terpan, *Article 44 [Delegation of Tasks Under the CSDP]*, in H.-J. Blanke, S. Mangiameli (eds), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2013, 1255; S. Graf von Kielmansegg, *Article 46*, cit., 1279; S. Montaldo, *Articolo 46 TUE*, *op. cit.*, 138 ss.; J. L. de Castro Ruano, *op. cit.*, 31.

⁶⁸ F. Terpan, *Article 44*, cit., 1255, ma cfr. anche S. Graf von Kielmansegg, *Article 46*, cit., 1290 e S. Montaldo, *Articolo 46 TUE*, cit., 138, ss.

⁶⁹ Mengozzi, C. Morviducci, *op. cit.*, 449 ss. Rispetto alla ipotesi di cooperazione rafforzata in ambito PSDC, si rammenta che l'art. 333, par. 3, TFUE, esclude che il Consiglio decida a

PeSCo può riguardare solo la difesa, peraltro in presenza di requisiti di partecipazione stringenti e impegni precisi a investire. In tal senso, la PeSCo appare connotata da una disciplina di ingresso più severa di quella della cooperazione rafforzata.⁷⁰

Peraltro, dato che la cooperazione rafforzata può riguardare anche la PESC, dunque la PSDC e la difesa, ci si domanda se siano possibili delle sovrapposizioni tra le due forme di flessibilità in relazione agli aspetti militari e difensivi. In proposito, riteniamo tale ipotesi di difficile realizzazione, poiché la PeSCo rappresenta il quadro privilegiato di integrazione differenziata in materia militare. In buona sostanza, come è stato osservato, la cooperazione rafforzata avrebbe una “rilevanza piuttosto limitata”⁷¹ in ambito difensivo. Trattasi, però, di un’opinione non da tutti condivisa. Infatti, secondo altra dottrina, la cooperazione rafforzata potrebbe costituire lo strumento idoneo per sviluppare forme di cooperazione in ambito *collegato* a quello militare.⁷² Seppur tale evenienza non sia da escludere, ci permettiamo di osservare, forti della prassi intervenuta, che alcuni progetti della PeSCo non hanno natura univocamente militare, riguardando invece il sostegno alle capacità militari, come nel caso del progetto “Comando medico europeo”. Ebbene, se la PeSCo avesse compreso solo gli aspetti strettamente militari, non sarebbe stato possibile avviare un progetto riguardante l’*expertise* medica. Ad ogni modo, la prassi della cooperazione rafforzata e quella delle PeSCo riferiscono di cooperazioni di tipo differente, laddove nel primo caso le iniziative avviate hanno dato vita a legislazioni specifiche accompagnate dalla necessaria fase attuativa, e non, invece, a una fase fortemente operativa cogestita dagli Stati partecipanti.⁷³

Restando sulle differenze tra cooperazione rafforzata e PeSCo, è stato affermato che la cooperazione rafforzata “can be organised on an ad hoc basis, which is not the case for ‘structured cooperation’ that needs to be ‘permanent’”,⁷⁴ con ciò alludendo a una differenza nella durata delle due forme di integrazione differenziata. Pur di fronte al carattere dichiaratamente “permanente” della PeSCo, l’argomento non ci sembra decisivo, poiché anche la cooperazione rafforzata ha carattere evolutivo,⁷⁵ sia rispetto alla permanenza del grado di integrazione raggiunto nella materia considerata, sia con riguardo al suo ampliamento, essendo aperta agli Stati membri che ancora non vi partecipino.⁷⁶

maggioranza qualificata (par. 1) o secondo la procedura legislativa ordinaria (par. 2).

⁷⁰ S. Montaldo, *Articolo 46 TUE*, cit., 138, ss.

⁷¹ 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, 371.

⁷² S. Graf von Kielmansegg, *Article 46*, cit., 1290 ss.

⁷³ Per i casi di cooperazione rafforzata finora avviati, cfr. M. Condinanzi, *L’integrazione differenziata nell’ambito dell’Unione europea*, in M. Vellano (a cura di), *Il futuro delle organizzazioni internazionali. Prospettive giuridiche*, Atti del XIX convegno S.I.D.I. (Courmayeur, 26-28 giugno 2014), Napoli, 2015, 423 ss. e R. Adam, A. Tizzano, *op. cit.*, 53.

⁷⁴ F. Terpan, *Article 44*, cit., 1255.

⁷⁵ R. Adam, A. Tizzano, *op. cit.*, 55.

⁷⁶ Art. 328 TFUE. Si noti che la norma pone in carico alla Commissione e agli Stati partecipanti alla cooperazione rafforzata un dovere di *best effort*, atto a promuovere la

Ancora, sono state evidenziate delle differenze procedurali, tra cui il numero minimo di Stati partecipanti e il ruolo della Commissione. Sul primo aspetto, mentre la cooperazione rafforzata prevede un numero minimo di nove Stati membri partecipanti, la PeSCo non fissa tale requisito, richiedendo invece il possesso di requisiti piuttosto stringenti, non invece imposti nel caso della cooperazione rafforzata. Ciò detto, alla prova dei fatti la PeSCo è risultata piuttosto inclusiva, comprendendo *ab initio* 25 Stati membri partecipanti e prevedendo la possibilità di coinvolgere Stati terzi. Quanto alla Commissione, mentre nella procedura relativa alla cooperazione rafforzata in ambito PESC e PSDC tale istituzione deve esprimere un parere sulla coerenza con le altre politiche dell'Unione europea,⁷⁷ nella procedura istitutiva della PeSCo non riveste alcun ruolo.⁷⁸ Ciò detto, si ritiene – ma sul punto si tornerà – che la Commissione si sia guadagnata un ruolo attivo nella PeSCo, che le consentirà di esprimersi anche rispetto alla coerenza della cooperazione *de qua* con altre iniziative in materia di difesa e con le altre politiche dell'Unione.

Riducendo a sintesi le varie posizioni intervenute e volendo fornire un inquadramento della natura della PeSCo, si potrebbe forse sposare il punto di vista espresso da autorevole dottrina, secondo cui tale forma di integrazione differenziata, stante le sue peculiarità, altro non è che una ipotesi specifica di cooperazione rafforzata avente sue proprie regole.⁷⁹ In pratica, secondo tale condivisibile opinione, tra la cooperazione rafforzata e la PeSCo intercorrerebbe un rapporto da genere a specie.

Ciò detto, alcune considerazioni a parte richiede l'inquadramento della PeSCo come forma di flessibilità interna alla PSDC, proposto da alcuni autori.⁸⁰ Conveniamo senz'altro con tale posizione, atteso che, in generale, la PSDC è caratterizzata da una certa flessibilità. In tal senso, si rammenta la forma di flessibilità strutturale legata all'*opting-out* della Danimarca, che, sin dalla creazione della PESC, non partecipa all'elaborazione e all'attuazione di decisioni e azioni dell'Unione che hanno implicazioni nel settore della difesa,⁸¹ dunque nemmeno alla PeSCo⁸² e all'AED.⁸³ Inoltre, anche l'ipotesi che il Consiglio affidi lo svolgimento di un'operazione militare o di una missione civile a un gruppo di

partecipazione del maggior numero possibile di Stati membri. In dottrina, cfr. M. Condinanzi, *op. cit.*, 419.

⁷⁷ Art. 329, par. 3, TFUE.

⁷⁸ A. Rizzo, *Profili giuridico-istituzionali della politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2016, 301.

⁷⁹ Cfr. R. Adam, A. Tizzano, *op. cit.* e V. Petralia, *op. cit.*, 372.

⁸⁰ G. Fiengo, *Brevi note sulle "missioni" dell'Unione europea per la gestione di crisi internazionali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2016, 565.

⁸¹ Cfr. art. 5 del Protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca.

⁸² 10° 'considerando' della decisione (PESC) 2017/2315.

⁸³ Per R. Adam, A. Tizzano, *op. cit.*, 50 Tale forma di flessibilità si riconduce alle ipotesi di applicazione differenziata del diritto dell'Unione riconducibili a deroghe espressamente riguardanti specifici Stati membri, cui portata e ambito materiale sono indicati direttamente dal diritto primario.

Stati membri che lo desiderino e dispongano delle capacità necessarie⁸⁴ – attivando una sorta di cooperazione differenziata su singoli interventi⁸⁵ – costituisce una forma di flessibilità nella attuazione della PSDC.

Forse, se qualcosa si può aggiungere rispetto a tale posizione, si potrebbe precisare che la PeSCo non è “solo” una forma di flessibilità, bensì un “quadro giuridico” che consente diverse forme di flessibilità. Infatti, è vero che la PeSCo è flessibile in sé, poiché è fondata sul principio della partecipazione su base volontaria degli Stati membri dell’Unione europea, ma essa consente anche, una volta avviata la fase operativa, di porre in essere delle forme di cooperazione differenziata ancor più puntuali⁸⁶ tra (diverse) compagini di Stati che partecipano ai singoli progetti. Peraltro, che si tratti di un “quadro giuridico” è più volte ribadito dal diritto derivato. La decisione (PESC) 2017/2315 chiarisce che la PeSCo “... è un quadro giuridico europeo ambizioso, vincolante ed inclusivo per gli investimenti nel settore della sicurezza e della difesa del territorio e dei cittadini dell’UE” e aggiunge che essa “... offre un quadro giuridico affidabile e vincolante entro il contesto istituzionale dell’UE”.⁸⁷ Tale multipla flessibilità pare, peraltro, confermata da uno sguardo di sintesi alla prassi finora intervenuta: mentre il progetto “Mobilità militare”⁸⁸ detiene il primato della massima partecipazione, contando 24 Stati partecipanti, sei progetti contengono un numero di partecipanti pari ad almeno 9 Stati,⁸⁹ diversi ne raccolgono da 5 a 8⁹⁰

⁸⁴ Articoli 42, co. 5, e 44, co. 1, TUE. Invero, tale forma di flessibilità risale alla PESD a alla stagione forse più vivace di tale politica; nella prima prassi applicativa, non tutti gli Stati membri partecipavano a ogni operazione militare o missione civile, verificandosi – anzi – l’ipotesi che ad alcuni interventi prendessero parte degli Stati terzi. Ad ogni buon conto, tale prassi operativa è oggi parte del diritto dell’Unione europea.

⁸⁵ Così anche G. Fiengo, *op. cit.*, 560.

⁸⁶ S. Graf von Kielmansegg, *Article 46*, cit., 1290 ss., che ritiene i progetti dei “smaller packages of flexible cooperation” e anche P. De Pasquale, S. Izzo, *La politica di sicurezza e difesa dopo il Trattato di Lisbona tra Unione europea e Stati membri*, in AA.VV. (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, 197.

⁸⁷ Decisione (PESC) 2017/2315, allegato I, ma cfr. anche l’allegato III.

⁸⁸ Questa la descrizione del progetto, contenuta nel sito ufficiale della PeSCo (pesco.europa.eu): “This project supports Member States’ commitment to simplify and standardize cross-border military transport procedures in line with the Council conclusions of 25th June 2018. It aims to enable the unhindered movement of military personnel and assets within the borders of the EU. This entails avoiding long bureaucratic procedures to move through or over EU Member States, be it via rail, road, air or sea. Issues on which the project is currently focused are the sharing of best practices, implementing the deliverables of the FAC-Defence Council conclusions of 25th June 2018 and strategic communication”.

⁸⁹ Ampì nella *membership* sono due progetti a coordinamento tedesco: “Rete di centri logistici in Europa e supporto alle operazioni”, che raggruppa 15 partecipanti, e “Centro di competenze delle missioni di formazione dell’Unione europea”, che ne raccoglie 13. Il progetto “Sistema terrestre integrato senza pilota” raccoglie, invece, 11 Stati partecipanti, mentre 10 partecipano al progetto “Comando medico europeo” e, infine, 9 ai progetti “Sistema radio sicuro europeo definito da software” e “Gruppi di risposta rapida agli incidenti informatici e mutua assistenza in materia di cibersicurezza”.

⁹⁰ Trattasi di 10 progetti PeSCo. Il progetto “Piattaforma per la condivisione di informazioni in materia di minaccia informatica e di risposta agli incidenti informatici” raggruppa 8 Stati partecipanti, che si riducono a 7 in “Sistemi marittimi (semi)autonomi per contromisure mine” e “Rinforzo della sorveglianza marittima”, per scendere ulteriormente a 6 in “Condivisione di basi” e, infine, a 5 nei seguenti progetti: “Sistemi aerei a pilotaggio remoto a media quota e lunga autonomia europei (Eurodrone)”, “Sistema di comando e controllo

e, riducendo ancor di più la compagine di progetto, molti altri ne raggruppano da 2 a 4.⁹¹

Infine, sempre in tema di flessibilità interna al “quadro PeSCo”, merita rammentare l'ipotesi che gli Stati terzi partecipino a singoli progetti, anche se, nel momento in cui si scrive, dev'essere considerata ancora potenziale, poiché tale partecipazione esterna è in fase di discussione. Infatti, come ha dichiarato l'Alto Rappresentante a margine del Consiglio Affari esteri del 14 maggio 2019, “There is one point that is still under discussion among Member States and that is the Council Decision regarding the participation of third States in PESCO projects. I hope that the Member States will find common view on this by the June Council so that we can take a decision on that”⁹². È ben chiaro che l'ingresso degli Stati terzi nei progetti della PeSCo renderebbe tale cooperazione ancor più a geometria variabile, oltre che sempre più inclusiva.

6. Il ruolo attivo del Parlamento e della Commissione nella PeSCo

Si è detto che nella PESC e nella PSDC la partecipazione delle istituzioni “comunitarie” è formalmente ridotta, anche se, in alcuni casi, esse hanno guadagnato spazi più ampi di intervento. Si pensi al Parlamento europeo e alla Commissione rispetto ad alcuni aspetti istituzionali – ad esempio, le vicende relative all'organizzazione e al funzionamento del SEAE⁹³ – o ad alcuni sviluppi

strategici per le operazioni e missioni PSDC”, “Sorveglianza chimica, biologica, radiologica e nucleare come servizio”, “Pacchetto per il dislocamento della capacità di soccorso militare nelle emergenze”, “Centro operativo EUFOR di risposta alle crisi” e “Soluzione di radionavigazione dell'UE”.

⁹¹ La ridotta partecipazione riguarda i seguenti 17 progetti: 4 Stati partecipanti per “Funzione operativa energia”, “Elemento di coordinamento del supporto geometereologico e oceanografico”, “Sorveglianza e protezione marittima e dei porti”, “Centri di valutazione e test dell'UE”; 3 per “Elicotteri da attacco europei TIGER Mark III”, “Veicoli corazzati da combattimento per la fanteria/veicoli d'assalto anfibo/veicoli corazzati leggeri”, “Sostegno di fuoco indiretto (Euroartiglieria)”, “Sistemi missilistici dell'UE per il campo di battaglia terrestre oltre la linea di veduta”, “Pacchetto di capacità di intervento subacqueo modulare schierabile”, “Addestramento per elicotteri ad alta temperatura e ad alta quota”; infine, compagine ridotta a 2 partecipanti per i progetti “Contrasto al sistema aereo senza pilota”, “Piattaforma europea aeronavi in alta atmosfera - Capacità persistente di intelligence, sorveglianza e ricognizione”, “Posto di comando schierabile per il comando e controllo tattici delle forze per operazioni speciali per operazioni congiunte di piccole dimensioni”, “Capacità di guerra elettronica e programma di interoperabilità per la futura cooperazione in materia di intelligence, sorveglianza e ricognizione”, “Rete di conoscenza della sorveglianza spaziale militare europea”, “Centro europeo di certificazione dell'addestramento per gli eserciti europei” e, per concludere il lungo elenco, “Scuola interforze di intelligence dell'UE”.

⁹² Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the press conference following the Foreign Affairs Council (Defence), Bruxelles, 14/05/2019.

⁹³ Ferma restando la procedura prevista dall'art. 27, co. 3, TUE, che prevede la partecipazione del Parlamento (consultazione) e della Commissione (approvazione) all'adozione della decisione relativa all'organizzazione e al funzionamento del SEAE, le due istituzioni hanno ampliato la loro sfera d'influenza su tale organo e sulla sua attività. Per il Parlamento, si pensi, ad esempio, alle possibilità offerte alla Dichiarazione sulla responsabilità politica del 2010 dell'Alto Rappresentante, che in via di prassi stabilisce delle forme di controllo parlamentare non previste dalle norme primarie e dal diritto secondario, o ai poteri di bilancio (su tali aspetti, ci si permette di rinviare a L. Paladini, *Il Servizio europeo per l'azione esterna. Aspetti giuridici e prospettive di sviluppo*, Bari, 2017 110 ss.). Quanto alla

giurisprudenziali che hanno, di fatto, esteso il sindacato della Corte di giustizia sugli atti PESC.⁹⁴ A nostro avviso, ciò denota l'oramai irreversibile influenza delle istituzioni "comunitarie" rispetto a tale ambito dell'azione esterna loro parzialmente precluso. La stessa tendenza riguarda anche la PeSCo, con particolare riguardo al Parlamento europeo e, soprattutto, alla Commissione.

Quanto all'Assemblea, essa ha sfruttato le sue funzioni di controllo politico *ex art. 36 TUE* per intervenire sulla PeSCo, in particolare attraverso l'adozione di alcune risoluzioni. Ad esempio, già nel 2016 l'Assemblea aveva approvato una risoluzione sull'Unione europea della difesa,⁹⁵ nella quale, intervenendo ampiamente sul tema della sicurezza e della PSDC, incoraggiava "il Consiglio europeo a promuovere la graduale definizione di una politica di difesa comune a livello dell'Unione"⁹⁶ e l'avvio della PeSCo,⁹⁷ sollecitando altresì la Commissione

Commissione, basti ricordare quanto sostiene J.-H. Morgenstern-Pomorski, *The Contested Diplomacy of the European External Action Service*, London, 2018, secondo cui l'Alto Rappresentante in carica, nonché Vicepresidente della Commissione, ha mutato l'organizzazione del SEAE, al fine di renderlo più simile a come opera la Commissione e, dunque, di facilitare la cooperazione con l'istituzione.

⁹⁴ Due recenti cause hanno offerto alla Corte di giustizia l'occasione di ampliare la sua giurisdizione nella PESC/PSDC, o comunque nella sua orbita, oltre a quanto strettamente previsto dagli articoli 40 TUE e 275 TFUE. Nella prima (sentenza della Corte di giustizia del 19 luglio 2016, causa C-455/14 P, *H c. Consiglio, Commissione e Missione di polizia dell'Unione europea (EUPM) in Bosnia-Erzegovina*, ECLI:EU:C:2016:569), la Corte si è espressa su una questione squisitamente giuslavoristica, avente ad oggetto una decisione sul trasferimento di un esperto nazionale distaccato, adottata dal capo della missione civile di polizia EUPM in Bosnia-Erzegovina. Ebbene, pur trattandosi di un provvedimento avente innegabili aspetti operativi ricadenti nella PSDC, i giudici d'appello lo inquadrano come atto di gestione del personale, al pari di qualunque decisione simile adottata dalle istituzioni dell'Unione nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze, e, per tale motivo, non appartenente al *genus* degli atti che per effetto dell'art. 24 TUE sfuggono al controllo giurisdizionale. La Corte annulla quindi l'ordinanza del Tribunale che aveva dichiarato inammissibile la questione, ordinandogli di statuire sul merito, come poi accaduto. Merita segnalare che il Tribunale ha confermato tale approccio nella successiva giurisprudenza riguardante cause simili (sentenza del 12 aprile 2018, causa T-763/16, *PY c. EUCAP Sahel Niger*, ECLI: EU:T:2018:181, punto 53; sentenza del 25 ottobre 2018, causa T-286/15, *KF c. Centro satellitare dell'Unione europea*, ECLI:EU:T:2018:718, punti 80 e ss.). Nella seconda causa che si segnala (sentenza della Corte di giustizia del 28 marzo 2017, causa C-72/15, *PJSC Rosneft Oil Company c. Her Majesty's Treasury e altri*, ECLI:EU:C:2017:236), i giudici hanno fornito alcuni importanti chiarimenti sulle modalità di attuazione dell'art. 40 TUE e sul controllo di legittimità che può esercitare sulle decisioni PESC che prevedono misure restrittive nei confronti di singoli. Essi affermano di essere competenti a statuire su una domanda di pronuncia pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* vertente sulla compatibilità, con l'art. 40 TUE, di una decisione PESC che impone delle misure restrittive. Finora, come nella giurisprudenza sul precedente art. 47 TUE, il sindacato era avvenuto a seguito dell'impugnazione diretta di atti dell'Unione, mentre con tale sentenza si afferma la possibilità che il controllo possa essere attivato indirettamente, qualora la Corte sia adita da un giudice nazionale che nutra dubbi sulla validità di un atto dell'Unione che venga in rilievo in una causa nazionale. Su tale pronuncia, cfr. per tutti S. Poli, *The Common Foreign Security Policy after the Rosneft ruling: still imperfect but gradually subject to the rule of law*, in *Common Market Law Review*, 2017, 1799 ss.

⁹⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2016 sull'Unione europea della difesa (2016/2052(INI)).

⁹⁶ *Ibidem*, punto 1.

⁹⁷ *Ibidem*, punti da 9 a 11.

ad attivarsi nell'ambito delle sue competenze e con il pieno coinvolgimento dell'Alto Rappresentante nonché Vicepresidente di diritto del Collegio.⁹⁸

Un altro esempio è fornito dalla risoluzione sulla relazione annuale sulla PSDC approvata l'anno successivo,⁹⁹ con la quale l'Assemblea accoglieva con favore la notifica relativa alla PeSCo e la sua prevista attuazione, sottolineando la necessità di svilupparla nel quadro dell'Unione europea e con il suo effettivo sostegno, anche finanziario.¹⁰⁰ Peraltro, la stessa risoluzione offre un esempio di come, secondo quanto afferma l'art. 36 TUE, le opinioni del Parlamento – che è regolarmente informato sui principali aspetti, sulle scelte fondamentali e sulla evoluzione della PESC e procede, due volte all'anno, a un dibattito sui progressi compiuti nell'attuazione di tale politica – sono “debitamente prese in considerazione”. Infatti, l'atto *de quo* esortava alcuni sviluppi operativi che, successivamente, sono divenuti oggetto di progetti della PeSCo. Ci si riferisce alla circolazione transfrontaliera delle forze militari, rispetto alla quale l'Assemblea chiedeva l'adozione di misure atte a facilitarla¹⁰¹; l'aspetto in questione è poi divenuto, come si ricorderà, il progetto “Mobilità militare”, peraltro ad ampia adesione, come auspicato dal Parlamento stesso.¹⁰² Ancora, nel segnalare l'emergenza relativa agli attacchi informatici, l'istituzione incoraggiava l'Alto Rappresentante a elaborare proposte per considerare, nel quadro della PeSCo, l'aspetto relativo alla cybersicurezza.¹⁰³ Tale auspicio ha trovato oggi realizzazione in diversi progetti facenti capo all'ambito “cyber e comando e controllo”, che raccoglie un quinto del totale, alcuni dei quali a significativa partecipazione e riguardanti temi quale la mutua assistenza in materia di attacchi informatici¹⁰⁴ o la condivisione di informazioni in materia di minacce informatiche e di risposta agli incidenti informatici.¹⁰⁵

Venendo, invece, alla Commissione, va preliminarmente segnalato che le sue più recenti iniziative in ambito PSDC trovano origine nel “Documento di riflessione sul futuro della difesa europea” del 2017,¹⁰⁶ il quarto di diversi documenti tematici scaturiti dal “Libro bianco sul futuro dell'Europa” a 27 Stati membri, attraverso cui il Collegio ha inteso contribuire al dibattito sul ruolo dell'Unione in materia di sicurezza e di difesa. Dopo aver evidenziato le nuove

⁹⁸ *Ibidem*, punti 6, 19, 31, 32.

⁹⁹ Risoluzione del Parlamento europeo del 13 dicembre 2017 sulla relazione annuale sull'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune (2017/2123(INI)).

¹⁰⁰ *Ibidem*, punti 31 ss.

¹⁰¹ *Ibidem*, punto 33.

¹⁰² Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 dicembre 2018 sulla mobilità militare (2018/2156(INI)), punto 24.

¹⁰³ *Ibidem*, punto 36.

¹⁰⁴ Ad esempio, il progetto “Gruppi di risposta rapida agli incidenti informatici e mutua assistenza in materia di cybersicurezza” raccoglie Lituania (coordinatore), Estonia, Spagna, Francia, Croazia, Olanda, Polonia, Romania e Finlandia.

¹⁰⁵ Il progetto “Piattaforma per la condivisione di informazioni in materia di minaccia informatica e di risposta agli incidenti informatici” raggruppa Grecia, Spagna, Italia, Cipro, Ungheria, Austria e Portogallo, con coordinamento greco.

¹⁰⁶ Commissione europea, Documento di riflessione sul futuro della difesa europea, Bruxelles, 7.6.2017, COM(2017) 315 final.

minacce alla sicurezza europea e le duplicazioni in materia di difesa e aver altresì prefigurato un potenziamento dell'entità e dell'efficienza della spesa per la difesa, anche con il sostegno dell'Unione, il Documento del 2017 offre una progressione di tre scenari di cooperazione, dalla più blanda alla più intensa, che potrebbero concretizzarsi nell'Europa del 2025. Su tali scenari si tornerà, *medio tempore* evidenziando che, con riguardo all'aspetto finanziario, la Commissione menziona un fondo europeo per la difesa quale forma di finanziamento alla cooperazione in materia difensiva.

Tale riferimento si è poi tradotto in iniziative finanziarie concrete, in particolare in due programmi di cooperazione e finanziamento¹⁰⁷ che hanno anticipato l'adozione, da parte della Commissione, della proposta di regolamento istitutiva del Fondo europeo per la difesa, oggi in fase di approvazione da parte del Parlamento e del Consiglio (nel momento in cui si scrive, l'*iter* codecisorio non è ancora giunto al compimento della prima lettura).¹⁰⁸

Ebbene, a partire dal periodo finanziario 2021-2027, il Fondo in questione sosterrà i progetti di ricerca e innovazione in materia di difesa a valere sul bilancio dell'Unione. Uno sguardo alla proposta istitutiva consente di comprenderne gli ampi obiettivi. È generale l'obiettivo della promozione della competitività, dell'efficienza e della capacità di innovazione dell'industria europea della difesa, da realizzare sostenendo azioni di collaborazione e la cooperazione transfrontaliera. Sono, invece, obiettivi specifici (a) sostenere i progetti di ricerca collaborativa che potrebbero migliorare sensibilmente le prestazioni delle capacità di difesa e (b) sostenere i progetti collaborativi di sviluppo di prodotti e tecnologie della difesa in linea con le priorità definite nel quadro della PESC, contribuendo ad aumentare l'efficienza della spesa nel settore della difesa nell'Unione europea. Tali obiettivi mettono in luce i fondamenti giuridici primari del Fondo – ovvero, “ricerca e sviluppo tecnologico e spazio” e “industria”, nelle cui discipline si rinvengono le basi giuridiche della proposta di atto¹⁰⁹ – senza perdere di vista la relazione diretta con lo sviluppo di capacità difensive e, più in particolare, con la PeSCo. D'altronde, è la stessa relazione accompagnatoria del proposto regolamento a premettere che il Fondo europeo per la difesa e la PeSCo sono iniziative complementari e di sostegno reciproco: “Vi sarà una stretta correlazione tra il Fondo e i progetti attuati nel quadro della cooperazione strutturata permanente nel settore della difesa (PESCO). Ai progetti PESCO valutati ammissibili verrà concesso un ‘bonus PESCO’ sotto forma di tasso di finanziamento più elevato. È opportuno invitare la Commissione ad associarsi ai

¹⁰⁷ Trattasi del Programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa (EDIDP) e del *Preparatory Action on Defence research* (PADR). Per sua parte, il Programma EDIDP è volto a fornire sostegno finanziario durante la fase di sviluppo di nuovi prodotti e tecnologie, ossia la fase che segue la ricerca e precede l'acquisto di sistemi di difesa. Il PADR, invece, mira a dimostrare la rilevanza della ricerca per la difesa in Europa, al fine di assicurare nuove capacità strategiche alle Forze armate e accrescere la competitività e le opportunità di sviluppo all'industria della difesa europea.

¹⁰⁸ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per la difesa (Testo rilevante ai fini del SEE), COM(2018) 476, 4.

¹⁰⁹ Articoli 173, par. 3, 182, par. 4, 183 e 188, par. 2, TFUE.

lavori relativi ai progetti per essere consultata, in modo che possa contribuire a valutare l'eventuale ammissibilità di tali progetti ai finanziamenti a titolo del Fondo". Sicché, ad esempio, l'articolato proposto evidenzia, tra gli effetti dell'avvio del fondo in questione, la maggiore interoperabilità tra le capacità degli Stati membri, dunque un'area di cooperazione indicata dal Protocollo n. 10 e successivamente declinata in ambiti specifici per i progetti PeSCo dalla decisione (PESC) 2017/2315.

Se, da una parte, il Fondo europeo per la difesa incentiverà ulteriormente la cooperazione in ambito PeSCo, dall'altra esso offrirà alla Commissione la possibilità di orientarla, restando nella sua competenza l'individuazione delle azioni ammissibili, la loro selezione e l'attribuzione del finanziamento. Tale considerazione assume ancor più rilevanza se si considera che la sua dotazione – 13 miliardi di euro – non cospicua ma nemmeno irrisoria, rappresenta circa la metà dei finanziamenti destinati all'ambito "difesa e sicurezza interna" nel periodo di programmazione 2021-2027 e un decimo dell'ammontare del finanziamento complessivo dedicato all'azione esterna dell'Unione.¹¹⁰ A ciò si aggiunga che, con un importo pari alla metà del Fondo europeo per la difesa, il prossimo programma finanziario "Meccanismo per collegare l'Europa"¹¹¹ sosterrà anche le azioni riguardanti la mobilità militare, aumentando ulteriormente le risorse a favore di una delle priorità della PeSCo. Si deve, quindi, convenire con la dottrina che ha affermato "(a)lthough the European Commission has no legal basis in the treaties for the identification of defence capabilities, the Commission has therefore recently emerged as an important actor as far as potentially incentivising joint capability development is concerned".¹¹²

Sempre con riguardo al Collegio, un'altra questione da affrontare riguarda il suo ruolo nel conseguimento della coerenza nelle questioni relative alla PeSCo. Si è detto che, contrariamente alla cooperazione rafforzata,¹¹³ la Commissione non ha rivestito alcun ruolo nell'istituzione e avvio della PeSCo, non prevedendo l'art. 46 TUE il suo coinvolgimento. D'altra parte, il diritto derivato afferma, in più punti e in diverse accezioni, la necessità di garantire la coerenza della PeSCo. Dunque, sul piano "interno" dev'essere conseguita la coerenza tra i progetti PeSCo,¹¹⁴ tra la PeSCo e la PSDC¹¹⁵ e tra la PeSCo, CARD e le iniziative di sostegno finanziario in materia di difesa, *in primis* il Fondo europeo per la

¹¹⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 2 maggio 2018, Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che da forza, che difende. Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, COM(2018) 321 final.

¹¹¹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e abroga i regolamenti (UE) n. 1316/2013 e (UE) n. 283/2014, COM(2018) 438 final.

¹¹² D. Fiott, A. Missiroli, T. Tardy, *op. cit.*, 47 ss.

¹¹³ Art. 329, par. 3, TFUE. Sul punto, A. Rizzo, *op. cit.*, 285 ss.

¹¹⁴ Cfr. decisione (PESC) 2017/2315, allegato I, decisione (PESC) 2018/340, 5° 'considerando' e decisione (PESC) 2018/909, 3° 'considerando'.

¹¹⁵ Cfr. decisione (PESC) 2017/2315, allegato III, punto 1.

difesa.¹¹⁶ Invece, sul piano della coerenza “esterna” il 10° ‘considerando’ della decisione (PESC) 2017/2315 evidenzia – riecheggiando il secondo inciso dell’art. 21, co. 3, TUE – che “Vi *dovrebbe* [corsivo aggiunto] essere coerenza tra le azioni intraprese nel quadro della PESCO, le altre azioni PESC e le altre politiche dell’Unione. Il Consiglio e, entro i limiti delle rispettive competenze, l’AR [l’Alto Rappresentante] e la Commissione dovrebbero cooperare al fine di massimizzare le sinergie laddove opportune”, mentre l’art. 6 della stessa decisione afferma, stavolta in termini certi ma senza citare il Collegio, che “Il Consiglio ... garantisce l’unità, la coerenza e l’efficacia della PESCO”,¹¹⁷ aggiungendo che l’Alto Rappresentante, pienamente associato ai suoi lavori, contribuisce a tali obiettivi.

Ora, a fronte di tali formulazioni e avendo a mente il disposto *ex art.* 21, co. 3, TUE (“L’Unione assicura la coerenza tra i vari settori dell’azione esterna e tra questi e le altre politiche. Il Consiglio e la Commissione, assistiti dall’alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, garantiscono tale coerenza e cooperano a questo fine”), riteniamo arduo che la Commissione non rivesta alcun ruolo nel garantire la coerenza tra la PeSCo e le altre politiche dell’Unione europea, sia perché così dispone l’appena citata norma primaria, sia perché l’Alto Rappresentante – nonché Vicepresidente del Collegio incaricato di vigilare sulla coerenza dell’azione esterna e coordinatore dei commissari aventi portafogli esterni o a valenza esterna – è pienamente associato ai lavori della cooperazione *de qua*. Dunque, a nostro modesto avviso, la lettura combinata delle diverse norme sopracitate prospetta uno scenario nel quale le questioni di coerenza “esterna” della PeSCo siano affrontate sostanzialmente nei termini indicati dall’art. 21, co. 3, TUE, dunque con la partecipazione *pro quota* della Commissione.

7. La PeSCo e le prospettive di integrazione europea in materia di difesa

Resta, infine, da comprendere se la PeSCo, intesa come forma di flessibilità atta a favorire l’integrazione in ambito PSDC, possa proiettarsi verso l’obiettivo ad attuazione progressiva contenuto nell’art. 42, co. 2. TUE, cioè la “*graduale* definizione di una politica di difesa comune dell’Unione” [corsivo aggiunto], che “... condurrà a una difesa comune quando il Consiglio europeo, deliberando all’unanimità, avrà così deciso”, “raccomanda[ndo] agli Stati membri di adottare una decisione in tal senso conformemente alle rispettive norme costituzionali”.¹¹⁸

¹¹⁶ Cfr. decisione (PESC) 2018/340, 5° ‘considerando’, e decisione (PESC) 2018/909, 3° ‘considerando’.

¹¹⁷ Cfr. decisione (PESC) 2017/2315, allegato III, punto 2.

¹¹⁸ Interessante è il richiamo agli Stati membri – e non agli Stati partecipanti – alla luce dell’elevata partecipazione alla PeSCo. Se si escludono Danimarca e Regno Unito, l’unico Stato membro non partecipante alla PeSCo è Malta, che, nella prospettiva della difesa comune europea, dovrà comunque ratificare tale esito. I tempi per raggiungere siffatto obiettivo sono, però, lunghi e nulla esclude che tale Stato membro, pur obiettivamente meno attrezzato sul piano militare, possa infine prendere parte alla PeSCo, la cui *membership* giungerebbe, quindi, quasi a coincidere con l’intera Unione europea. In tal senso, merita

In tal senso, è bene rammentare che mentre il diritto primario collega la PeSCo alla PSDC (si rammentano le “missioni più impegnative” *ex art. 42, co. 6, TUE*), lo stesso non è per lo sviluppo di una politica di difesa comune e di una difesa comune. Ciò nonostante, riteniamo che tale collegamento sussista. In tale direzione si sono espressi gli Stati proponenti l'avvio della PeSCo e gli Stati membri dell'Unione, in due diverse occasioni. Da una parte, nella notifica del 13 novembre 2017 gli Stati proponenti si sono detti “determinati a conseguire un nuovo livello nella graduale definizione di una politica di difesa comune dell'Unione, come previsto all'articolo 42, paragrafo 2, del TUE, attraverso l'instaurazione di una cooperazione strutturata permanente nel quadro dell'Unione, tenuto conto del carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di tutti gli Stati membri”. Dall'altro, l'allegato I (“Principi della PeSCo”) della decisione (PESC) 2017/2315 approvata dal Consiglio (a 27 Stati membri) afferma a chiare lettere che “La PESCO è un passo fondamentale verso il rafforzamento della politica di difesa comune. Potrebbe essere un elemento che conduce a una difesa comune ... Siamo dell'idea che una PESCO inclusiva sia lo strumento più importante per promuovere la sicurezza e la difesa comune in un settore che richiede più coerenza, continuità, coordinamento e collaborazione. Gli sforzi europei a tal fine devono essere uniti, coordinati e significativi nonché fondarsi su orientamenti politici concordati in comune”. Appare piuttosto chiaro che la PeSCo, sebbene inizialmente concepita al fine di sollecitare gli Stati *able and willing* a migliorare le proprie capacità ai fini “delle missioni più impegnative”, sia stata successivamente considerata un primo passo verso una politica di difesa comune e, in prospettiva, una difesa europea.

Ciò precisato, ci si potrebbe domandare a che punto sia la realizzazione dell'obiettivo ad attuazione progressiva *ex art. 42, co. 2. TUE* e come si collochi la PeSCo nel percorso verso la difesa comune. In tal senso, riteniamo utile tornare sul Documento di riflessione del 2017, nel quale, come si ricorderà, la Commissione ha prefigurato, secondo una logica incrementale, tre possibili scenari di cooperazione in materia di difesa per il 2025. Scenari secondo cui, nell'ordine, gli Stati membri dell'Unione (a) proseguono in una cooperazione in materia di difesa volontaria e non vincolante, (b) addivengono a una politica di difesa condivisa, nella quale la maggiore cooperazione diverrebbe la norma piuttosto che l'eccezione e, infine, (c) cooperano e si integrino così profondamente da sviluppare una difesa comune. A nostro modesto avviso, tali scenari ripercorrono, a partire dalla situazione esistente prima dell'istituzione della PeSCo [scenario (a)], la progressività degli obiettivi descritta dall'art. 42, co. 2, TUE. La norma afferma, infatti, che la PSDC comprende la *graduata* definizione di una politica di difesa comune [scenario (b)] e, in prospettiva, di una difesa comune [scenario (c)]. Ebbene, riteniamo che la PeSCo possa collocarsi a cavallo 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

rammentare che, pur non partecipando alla PeSCo, Malta fa parte dell'AED, dunque in realtà tale Stato membro ha già aderito a una prima forma di cooperazione in materia di difesa.

volontaria indicata nello scenario (a), senza però aver raggiunto il livello di integrazione “come regola” previsto dallo scenario (b), implicando quest’ultimo l’avvenuto approdo 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 *ex art. 42, co. 2. TUE* relativo alla creazione di una difesa comune europea [scenario (c)].

Diversi elementi depongono a favore di tale conclusione. Senz’altro il carattere permanente della PeSCo, la sua alta inclusività, la sua scansione in fasi operative – la seconda delle quali, peraltro, si chiuderà proprio nel 2025 – e la sua contestualizzazione nel citato *comprehensive defence package* dell’Unione europea, che offre un rilevante sostegno finanziario. Dalla prassi parrebbero, invece, giungere dei segnali più timidi: dei 34 progetti adottati dal Consiglio, solo 3 vedono la partecipazione di oltre la metà degli Stati partecipanti e trattasi di progetti riconducibili alla migliore conduzione delle operazioni militari dell’Unione, mentre oltre la metà sono progetti attuati da compagini ristrette (fino a 7 Stati partecipanti). Ciò detto, se si tiene conto che la PeSCo si trova nella prima delle sue fasi (periodo 2018-2021), tali indicazioni di prassi potrebbero anche essere lette come delle anticipazioni di integrazione in materia di difesa. Inoltre, è ben vero che parte dei progetti a bassa partecipazione sono alquanto scoraggianti sul piano dell’inclusività, ma essi sono, al contempo, incoraggianti rispetto all’obiettivo conseguito, poiché proiettato verso forme integrate di difesa, come, ad esempio, nel caso del progetto sull’elicottero TIGER Mark III o di quello riguardante la costruzione di prototipi europei di veicoli corazzati da combattimento, d’assalto anfibio e corazzati leggeri.¹¹⁹

Naturalmente, le stesse considerazioni rendono evidente che la PeSCo non è, in questa fase, proiettata direttamente verso la difesa comune. A nostro avviso, solo al termine del periodo 2021-2025 sarà possibile “fare il punto sulla PeSCo”, per comprendere se sarà stata realizzata una politica di difesa comune, punto di partenza verso la difesa comune, o se sarà, invece, proseguire lungo lo stesso cammino verso una politica comune. In tal senso, la previsione secondo cui al termine del periodo 2021-2025 si aprirà un processo di revisione della PeSCo sarà funzionale rispetto a tali valutazioni. Gli Stati partecipanti dovranno, infatti, valutare la realizzazione dei progetti avviati e ne decideranno di nuovi “per intraprendere una nuova fase verso l’integrazione europea nel settore della sicurezza e della difesa”.¹²⁰

La difesa comune resta, comunque, un obiettivo da perseguire, seppur a lungo termine. In tal senso, giova ricordare come esso sia stato considerato rilevante non solo a fini difensivi, ma anche come fattore unificante agli albori del processo di integrazione europea. Nel febbraio del 1952, poco prima della firma del Trattato istitutivo della CECA, all’apertura della Conferenza per l’organizzazione dell’esercito europeo che portò alla stipula del Trattato

¹¹⁹ Il progetto vede la partecipazione di Italia (coordinatore), Grecia e Slovacchia.

¹²⁰ Decisione (PESC) 2017/2315, allegato III, punto 3.

istitutivo della Comunità europea di Difesa¹²¹ Robert Schuman affermò che “L'Europa non nascerà di getto, come città ideale. Essa si farà; anzi si sta già facendo, pezzo per pezzo, settore per settore. L'esercito europeo segna una di queste fasi”.¹²² Tale obiettivo resta attuale negli stessi termini, come afferma il preambolo al TUE, che riporta la volontà degli Stati membri “ad attuare una politica estera e di sicurezza comune che preveda la definizione progressiva di una politica di difesa comune, che potrebbe condurre ad una difesa comune a norma delle disposizioni dell'articolo 42, rafforzando così l'identità dell'Europa e la sua indipendenza al fine di promuovere la pace, la sicurezza e il progresso in Europa e nel mondo”. Ebbene, in tale direzione, riteniamo che una PeSCo vincolante, fortemente operativa e inclusiva possa costituire un ottimo presupposto per la realizzazione dell'ambizioso obiettivo di sviluppare una vera e propria difesa comune europea.

¹²¹ *Traité instituant la Communauté européenne de défense*, firmato a Parigi il 27 maggio 1952 da Francia, Germania, Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo e Italia. Come noto, il trattato non è mai entrato in vigore. Sul contenuto del trattato in questione, cfr. per tutti M. Trybus, *The Vision of the European Defence Community and a Common Defence for the European Union*, in M. Trybus, N.D. White (eds.), *European Security Law*, Oxford, 2007, 13 ss.

¹²² Discorso inaugurale alla Conferenza per l'organizzazione dell'esercito europeo, *Quai d'Orsay*, Parigi, 15 febbraio 1951.