



## La costruzione di una leadership mondiale dell'Unione europea attraverso il rafforzamento della sua politica di sicurezza e di difesa comune

**Michele Vellano\***

SOMMARIO: 1. Tre episodi e due paradossi: la necessità di una svolta per la PSDC. - 2. Il ruolo chiave della Francia per il futuro della PSDC. - 3. La via della Cooperazione strutturata permanente. - 4. Verso una forza europea di intervento rapido? - 5. Conclusioni.

**1.** Il presente contributo verte su un tema che recentemente ha ricevuto particolare attenzione nel dibattito pubblico, in verità forse più che in quello strettamente accademico. Di certo, pare difficile oggi interrogarsi sul futuro dell'Europa senza farlo con riferimento alla sua politica di sicurezza e, soprattutto, di difesa comune.

L'argomento è, come si sa, troppo vasto per essere affrontato integralmente all'interno di uno scritto che si limita a riprendere le riflessioni svolte in occasione della relazione presentata al III Convegno annuale AISDUE, svoltosi a Bologna il 4 e il 5 novembre 2021, nell'ambito di una tavola rotonda dedicata alla *Conferenza sul futuro*

---

\* Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Torino.

*dell'Europa*. Concentrerò, perciò, la presente analisi su taluni aspetti ritenuti di particolare novità e rilevanza allo scopo di potere formulare, nelle conclusioni, alcune previsioni su quanto il futuro potrebbe riservare all'Unione europea e, in questa prospettiva, quali azioni potrebbero risolvere o, almeno, attenuare, le attuali difficoltà e, come è stato osservato in ambienti della Commissione europea con una punta di sarcasmo, se sia possibile interrompere il sonno di quella che viene chiamata “la bella addormentata” tra le politiche dell'Unione europea<sup>1</sup>.

Muoverò, dunque, dall'attualità e da come questa abbia generato una crescente e rilevante attenzione da parte delle massime istituzioni nazionali ed europee rispetto al tema in esame.

Tre distinti episodi, realizzatesi nell'arco di poche settimane sul finire dell'estate 2021, hanno fatto suonare l'allarme e messo i capi di Stato e di Governo degli Stati membri e i vertici delle istituzioni dell'Unione europea di fronte all'evidenza che l'attuale scenario di difesa europea appare palesemente inadeguato e necessariamente da migliorare nel breve periodo. A questo proposito, basti qui ricordare le parole della Presidente della Commissione Ursula von der Leyen che, nel suo recente discorso sullo stato dell'Unione del settembre 2021, ha sottolineato la necessità di “passare a una fase successiva” con la creazione di una “Unione europea della difesa” e ha annunciato la convocazione di un vertice sulla difesa europea durante il semestre di presidenza francese del Consiglio nel 2022. Sulla stessa linea possono essere riportate le dichiarazioni rese dall'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza Josep Borrell, che ha evocato la creazione di una “Forza di intervento rapido” europea, e in Italia, dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella e dal Presidente del Consiglio dei Ministri Mario Draghi che si sono espressi in modo univoco sulla necessità e sull'urgenza di mettere mano alla riforma di questa politica, il secondo ancora in occasione dell'incontro

---

<sup>1</sup> Le riflessioni che seguono beneficiano del proficuo confronto, realizzato attraverso l'organizzazione e lo svolgimento di tre Master di secondo livello, con il Centro Studi della Difesa dello Stato Maggiore delle Forze armate italiane, nonché del contributo di giovani Colleghi dell'Università degli Studi di Torino tra i quali, in particolare, il dott. Alberto Miglio, la dott.ssa Gabriella Perotto e il dott. Lorenzo Grossio, che desidero ringraziare per il loro aiuto e i loro stimoli. Naturalmente, ogni considerazione qui riportata è ascrivibile al solo sottoscritto.

bilaterale con il Presidente degli Stati Uniti Joe Biden durante il G20 a Roma.

Veniamo, dunque, ai tre episodi.

Il 31 agosto, le truppe statunitensi hanno lasciato l'Afghanistan dopo una permanenza durata vent'anni e caratterizzata da costi economici elevatissimi, oltre 2.200 miliardi di dollari, e la perdita di 2.300 soldati e il ferimento di oltre 20.000<sup>2</sup>. Gli eserciti di alcuni Stati europei, entrati in Afghanistan su sollecitazione degli Stati Uniti, non per tutelare interessi propri ma per dimostrare la loro fedeltà alla NATO, sono, a loro volta, usciti come conseguenza della decisione unilaterale del loro più importante alleato, senza esser stati previamente consultati e, soprattutto, ognuno per conto proprio. Un ordine sparso che, nella tragedia degli ultimi giorni vissuta a ridosso e all'interno dell'aeroporto di Kabul, è apparso ancora più assurdo e mortificante.

Sempre ad agosto 2021, ma la notizia è divenuta di pubblico dominio solo a metà ottobre, un razzo ipersonico cinese ha portato nello spazio un ordigno che ha compiuto un giro intorno alla terra prima di scendere contro l'obiettivo fissato per il test, cogliendo alla sprovvista i servizi di intelligence occidentali. Si ignorava, infatti, che la Cina disponesse delle capacità logistiche e delle conoscenze per realizzare un tale esperimento, fino a quel momento alla portata solo degli USA e della Confederazione russa. Gli ordigni ipersonici, che volano tra le cinque e le sei volte più veloci del suono, fino a 6.200 chilometri all'ora, sono considerati la "prossima generazione" di armi strategiche. Sono appositamente progettati per sottrarre agli avversari il tempo di reazione e rendere inutili le difese antimissile, raggiungendo il bersaglio nemico più rapidamente, cambiando anche rotta, così da battere sul tempo i sistemi radar che allertano i missili antimissile. L'evento non può che essere letto come ulteriore conferma del difetto di competitività tecnologica della difesa europea a sua volta conseguenza dell'assenza di sovranità tecnologica in capo all'Unione europea. Lacuna gravissima non più solo nei confronti degli Stati Uniti e della Confederazione russa, ma anche della Repubblica popolare cinese e particolarmente avvertita nel settore della difesa militare.

---

<sup>2</sup> Dati tratti dal report "Cost of War", 2021 a cura della Brown University reperibile on line tramite [www.brown.edu/news/2021-09-01/costsofwar](http://www.brown.edu/news/2021-09-01/costsofwar).

Infine, il 18 settembre 2021, il Presidente francese Emanuel Macron ha deciso di ritirare, per consultazioni, gli ambasciatori francesi a Washington e a Canberra, evento quasi senza precedenti, come reazione al contemporaneo annuncio, tre giorni prima, della nuova alleanza di mutua difesa tra Australia, Regno Unito e Stati Uniti (c.d. patto Aukus) e il subentro di questi ultimi in una commessa da oltre cinquanta miliardi di dollari per la fornitura all'Australia di dodici sottomarini d'attacco Barracuda, già, in precedenza, fatta propria dalla Francia con lo scopo di tenere sotto controllo le forze navali cinesi sempre più intraprendenti nel Pacifico. La scelta interventista degli Stati Uniti - pare anche questa volta maturata senza consultazioni con i tradizionali alleati europei (salvo che con il Regno Unito) - è stata univocamente interpretata come densa di significati geopolitici, decisamente sfavorevoli non solo alla Francia ma all'intera Unione europea, quanto meno in ordine alle priorità perseguite dall'Amministrazione Biden in continuità con la politica del suo predecessore Donald Trump.

Questi tre episodi, apparentemente indipendenti l'uno dagli altri, hanno riportato l'attenzione sui limiti e i ritardi che ancora oggi caratterizzano la gestione della Politica di sicurezza e di difesa comune dell'Unione europea (PSDC) nel più ampio ambito della Politica estera e di sicurezza comune (PESC)<sup>3</sup>. Quest'ultima è stata portata, come noto, a pieno titolo all'interno dell'alveo delle competenze dell'Unione europea grazie al Trattato di Lisbona, che ha abbattuto il sistema dei pilastri, pur rimanendo contraddistinta da sue specifiche peculiarità giuridiche e procedurali (di cui agli artt. da 25 a 41 TUE). Per quanto riguarda in particolare la PSDC, "parte integrante" della PESC e quindi dell'azione esterna dell'Unione (artt. 24, par. 1 e 42, par. 1, TUE), il

---

<sup>3</sup> Per un aggiornato inquadramento della PSDC, specialmente per i profili istituzionali, si rinvia alle pagine di R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2020, p. 878 ss. nonché al volume di S. BLOCKMANS, P. KOUTRAKOS (eds.), *Research handbook on the EU's Common Foreign and Security Policy*, Cheltenham, 2018. Si vedano anche, in precedenza, P. KOUTRAKOS, *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford, 2013 e il contributo di S. GRADILONE, *Profili istituzionali della PSDC*, in A. LANG, P. MARIANI (a cura di), *La politica estera dell'Unione europea – Inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Torino, 2014, p. 3 ss. Per i profili anche politici, si vedano P. PREZIOSA, D. VELO, *La difesa dell'Europa: la nuova difesa europea per le grandi sfide europee*, Bari, 2019, D. MORO, *Verso la difesa europea: l'Europa e il nuovo ordine mondiale*, Bologna, 2018 e C. RISI, A. RIZZO, *L'Europa della sicurezza e della difesa*, Napoli, 2016.

ruolo fondamentale è attribuito al Consiglio, nella formazione Affari esteri, che adotta le sue decisioni all'unanimità su proposta dell'Alto Rappresentante o di uno Stato membro tenuto conto degli indirizzi strategici espressi dal Consiglio europeo, mentre il coinvolgimento della Commissione è marginale, quello del Parlamento europeo pressoché inesistente<sup>4</sup>, mentre non è stato attribuito alcun potere di controllo alla Corte di giustizia<sup>5</sup>.

La PSDC è tutt'ora prigioniera di un doppio paradosso che ne impedisce un reale sviluppo e una definitiva affermazione.

La prima contraddizione in cui si dibattono, non da ora, i Governi degli Stati membri consiste nel mantenere in vita ed efficienti 27 forze armate nazionali, espressione di una sovranità individuale, e, contemporaneamente, nel tentare di dare vita a una difesa comune che, in ultima analisi, andrebbe a sostituire dette forze armate nazionali (con esclusione di quelle della Danimarca, la quale, come è noto, ha espresso la sua volontà, sulla base di quanto convenuto con il Protocollo n. 22 ai trattati, “di non partecipare all’elaborazione e all’attuazione di decisioni e azioni dell’Unione che abbiano implicazioni di difesa”<sup>6</sup>). Non è evidentemente questa la sede per intrattenersi sulle straordinarie economie di scala e sui vantaggi operativi che detta sostituzione comporterebbe, soprattutto al confronto delle forze armate statunitensi, russe o cinesi. Qui basti sottolineare che sommando le spese annuali di tutti gli Stati membri dell’Unione europea si raggiunge la ragguardevole cifra di 260 miliardi di USD<sup>7</sup>, seconda solo agli Stati Uniti d’America, con 778 miliardi di USD, e ormai in procinto di essere superata da quella cinese (dati del 2020)<sup>8</sup>. Si è calcolato che una difesa

---

<sup>4</sup> F. FERRARO, *Alcune riflessioni sul ruolo marginale del Parlamento europeo nella PESC*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 551 ss.

<sup>5</sup> Si veda però quanto osservato da G. BUTLER, *The coming of age on the Court’s jurisdiction in the Common Foreign and Security Policy*, in *European Constitutional Law Review*, 2017, p. 13 ss.

<sup>6</sup> La Danimarca è, peraltro, membro della NATO. In proposito, si rinvia a G. BUTLER, *The European Defence Union and Denmark’s defence opt-out*, in *European Foreign Affairs Review*, 2020, p. 117 ss.

<sup>7</sup> L’Italia investe quasi 25 miliardi di euro l’anno in spese militari, quindi quasi un decimo del totale.

<sup>8</sup> La Confederazione russa investe circa 62 miliardi di USD l’anno. I dati sono forniti dall’Istituto internazionale di ricerca sulla pace di Stoccolma (Sipri, [www.sipri.org](http://www.sipri.org)).

europea permetterebbe non solo di rendere più efficienti le forze armate, ma anche di risparmiare circa 26 miliardi di euro l'anno rispetto all'ammontare delle spese attuali<sup>9</sup>.

La seconda contraddizione è la diretta conseguenza dell'apparentemente inscindibile legame tra gli Stati membri dell'Unione europea e gli Stati Uniti. Più solida è l'alleanza, maggiore è la dipendenza e minore la prospettiva di reale autonomia di dare vita a un'effettiva difesa europea. Questa tensione si avverte, in particolare, con riferimento alla dipendenza tecnologica dei Paesi membri e l'Unione europea, nel settore militare, rispetto agli Stati Uniti. Così, in tempi di relativa pace globale, non si sente la necessità di investire ingenti risorse economiche per fare progredire la tecnologia militare europea per renderla maggiormente autonoma, mentre in tempo di tensioni globali, si percepisce, a maggior ragione, la necessità per l'Europa di cercare, attraverso la NATO, la protezione degli Stati Uniti, abdicando preventivamente a ogni proposito di protagonismo e, quindi, di autonomia strategica in ambito globale e operativa sul campo.

Oggi e nel prossimo futuro, due importanti novità sembrano però essere in grado di sbloccare questo insieme di contraddizioni che hanno fin qui notevolmente frenato l'integrazione della difesa europea.

La prima è il recesso del Regno Unito dall'Unione europea. Tale circostanza potrebbe costituire un incentivo a progredire nella costruzione della difesa europea sia perché uno dei suoi più fieri oppositori è venuto meno, sia perché il Regno Unito, come si è visto con il caso del recente patto di mutua difesa con l'Australia e gli Stati Uniti, resta un alleato imprescindibile ma anche un formidabile *competitor* sulla scena internazionale<sup>10</sup>.

La seconda è l'impetuosa crescita di rilevanza della Repubblica popolare cinese nel quadro globale e nel settore indo-pacifico in particolare, che sempre più implica l'attenzione degli Stati Uniti e la

---

<sup>9</sup> Sulle difficoltà per gli Stati membri di abbandonare le proprie prerogative nei settori qui considerati, si leggano le considerazioni di C. NOVI, *Il ruolo ancora decisivo degli Stati membri nella politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea*, in *La Comunità internazionale*, 2019, p. 253 ss.

<sup>10</sup> Per alcune interessanti considerazioni sulle conseguenze del recesso del Regno Unito rispetto alla PSDC, si rinvia a O. SVENDSEN, *Brexit and the future of EU Defence: a practice approach to differentiated defence integration*, in *Journal of European Integration*, 2019, p. 993 ss.

conseguente necessità per l'Unione europea di rendersi almeno parzialmente autonoma sul piano della difesa continentale.

2. Le novità appena segnalate chiamano in causa, in particolare, la Francia e le sue future scelte strategiche nei settori della politica di sicurezza e difesa. Non c'è dubbio, infatti, che le contraddizioni, a cui si faceva cenno in precedenza, debbano essere risolte in primo luogo proprio dai nostri cugini d'oltralpe. La Francia è il solo dei 27 Stati membri dell'Unione europea a disporre di un seggio permanente nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e a potere, di conseguenza, esercitare il diritto di veto. La Francia, d'altra parte, è l'unico dei 27 Stati membri dell'Unione europea a disporre dell'arma atomica. La Francia, infine, al pari della maggior parte degli altri Stati membri (Austria, Finlandia, Svezia e Irlanda non lo sono in quanto Stati neutrali), è parte della NATO. Inoltre, la Francia, a fare data dal 2009, partecipa di nuovo al comando integrato militare del Patto Atlantico.

Diventa, perciò, naturale chiedersi se giuridicamente, prima ancora che politicamente, la Francia potrebbe, se mai decidesse di farlo, mettere a disposizione dell'Unione europea il suo seggio permanente al Consiglio di Sicurezza all'ONU nonché il suo arsenale atomico.

Molto brevemente sui due punti.

Per quanto riguarda il seggio al Consiglio di Sicurezza. Come è noto il dibattito sull'argomento si è sviluppato, in particolare nello scorso decennio, principalmente in concomitanza con il processo di riforma complessiva delle Nazioni Unite, nel cui ambito la composizione del Consiglio di Sicurezza rappresenta un aspetto centrale di discussione<sup>11</sup>. Molto più di recente, precisamente nel corso del 2021, sono comparse alcune indiscrezioni che fanno riferimento a un dibattito, strettamente interno al Governo francese, in ordine all'eventuale cessione del seggio francese all'Unione europea. A questa pura ipotesi, di ordine politico, ostano, comunque, impedimenti, di carattere giuridico assai rilevanti. A norma dell'art. 23 della Carta, infatti, solo i membri a pieno titolo delle Nazioni Unite possono aspirare a fare parte del Consiglio di Sicurezza. Qualità che notoriamente manca all'Unione europea. Nella

---

<sup>11</sup> P. BARGIACCHI, *La riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite*, Milano, 2005.

formulazione vigente, l'art. 4 ammette, infatti, quali membri dell'Organizzazione solamente gli Stati. La dottrina, per esempio Natalino Ronzitti, si è interrogata circa la possibilità di assimilare l'Unione europea ad uno Stato ai fini di quest'ultima disposizione, ma l'orientamento quasi unanime è radicalmente contrario<sup>12</sup>. Inoltre, l'art. 23 cita nominativamente e individualmente i cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza e andrebbe, perciò, emendato secondo la procedura di cui agli artt. 108-109 della Carta in caso di subentro dell'Unione europea alla Francia. Un'eventuale istituzione di un seggio per l'Unione europea, accanto e in aggiunta a quello francese, sconta gli stessi impedimenti di natura giuridica già richiamati a cui si aggiunge un'evidente opposizione politica non solo da parte di molti Stati ma anche di altre organizzazioni internazionali regionali (quale l'Unione africana) che potrebbero rivendicare lo stesso trattamento.

Non resta, allora, che insistere sulla via già tracciata fin qui e puntare a rafforzare una rappresentanza indiretta dell'Unione europea all'interno del Consiglio di Sicurezza, ossia attraverso i suoi Stati che vi siedono permanentemente (la Francia) ovvero, ogni due anni, quelli che vengono eletti dall'Assemblea generale. Nel corso del 2022 siederà nel Consiglio di Sicurezza, accanto alla Francia, un solo altro Stato membro dell'Unione europea, ossia l'Irlanda, visto che l'Estonia, membro durante il 2021, sarà sostituito dall'Albania. Come noto, già ora, in base all'ultimo capoverso del comma 2, dell'art. 34 del TUE, "allorché l'Unione ha definito una posizione su un tema all'ordine del giorno del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, gli Stati membri che vi partecipano chiedono che l'Alto rappresentante sia invitato a presentare la posizione dell'Unione". Più in generale, e a norma del medesimo articolo, "gli Stati membri che sono membri del Consiglio di Sicurezza difenderanno, nell'esercizio delle loro funzioni, le posizioni e l'interesse dell'Unione" e "si concerteranno e terranno pienamente informati gli altri Stati membri e l'Alto rappresentante". L'analisi della prassi ci consegna un quadro fatto di luci e ombre. Da un lato, è ormai consolidata la prassi di riunioni settimanali di coordinamento tra i Capi missione degli Stati membri dell'Unione europea presso le Nazioni

---

<sup>12</sup> N. RONZITTI, *Il seggio europeo alle Nazioni Unite*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. 79 ss.



Unite, d'altro le audizioni dell'Alto Rappresentante da parte del Consiglio di Sicurezza sono rare e, comunque, limitate alle sole sedute pubbliche del Consiglio, in cui le delegazioni esprimono formalmente le rispettive posizioni, mentre l'Alto rappresentante rimane, invece, escluso, dalle negoziazioni informali che sono, nella realtà, quelle davvero decisive. Le proposte di taluni Stati, in particolare quella del Portogallo, per il biennio 2011-12, di includere nella propria delegazione quale membro permanente anche l'Alto rappresentante, non ha avuto seguito. Ciò che a nostro giudizio, costituisce impedimento al realizzarsi di una vera ed efficace rappresentanza indiretta dell'Unione europea all'interno del Consiglio di Sicurezza è, comunque, lo *status* privilegiato della Francia che gode, come già accadeva in precedenza analogamente per il Regno Unito, di una condizione di *primus inter pares* che vanifica in partenza il senso stesso del coordinamento. Ciò non solo nella percezione della Francia, che tende naturalmente ad anteporre i suoi specifici interessi nazionali<sup>13</sup>, ma anche degli altri 26 Stati membri dell'Unione europea, che ambendo legittimamente a una condizione paritaria specialmente in tema di politica estera e di sicurezza comune, non riconoscono il primato francese in seno al Consiglio di Sicurezza. Infine, per quanto riguarda in modo specifico l'Assemblea delle Nazioni Unite, è bene ricordare che dal 2011, a seguito dell'adozione da parte della stessa Assemblea Generale delle Nazioni Unite della Risoluzione n. 65/276, è il Presidente del Consiglio europeo che ha diritto di esprimere la posizione dell'Unione europea in seno all'Assemblea presso la quale l'Unione europea ha lo *status* di mero osservatore (in precedenza, spettava al Presidente di turno del Consiglio).

Per quanto riguarda la condivisione dell'arsenale atomico, molte considerazioni svolte con riferimento al tema del Consiglio di Sicurezza appaiono replicabili, tenuto conto che la Francia è l'unico dei 27 Stati membri, dopo il recesso del Regno Unito, a detenere l'arma atomica. La forza di dissuasione nucleare francese, chiamata anche forza d'urto (in francese: *force de frappe*), ha attualmente a disposizione tra le 250 e le 300 testate di media potenza. Queste possono essere imbarcate su alcuni sottomarini e su aerei presenti sia nelle basi militari che sul ponte

---

<sup>13</sup> Si pensi, ad esempio, al caso della gestione della crisi in Libia nel 2011.

della portaerei Charles de Gaulle. L'arsenale francese non è, evidentemente, paragonabile a quello statunitense, russo o, ormai, anche cinese. Nondimeno, costituisce, un arsenale senza il quale qualsiasi capacità dissuasiva e di autonomia militare è puramente teorica e, comunque, di secondo livello. Anche in questo caso, ai motivi di ordine politico che da soli fanno da impedimento a un'eventuale scelta di condivisione da parte francese dell'arma nucleare, sussistono ostacoli di ordine giuridico al momento insuperabili. In particolare, quello più rilevante è costituito dall'impegno che vincola la Francia a non diffondere il possesso dell'arma nucleare. La Repubblica francese è, infatti, parte contraente del Trattato di non proliferazione nucleare (TNP). Il Trattato, composto di undici articoli, proibisce agli Stati firmatari "non-nucleari" di procurarsi tali armamenti e agli Stati "nucleari" di trasferire a Stati terzi armi nucleari o altri congegni nucleari esplosivi. Il trattato fu sottoscritto da Stati Uniti, Regno Unito e Unione Sovietica il 1° luglio 1968 ed entrò in vigore il 5 marzo 1970. Francia e Cina (che possiedono armi nucleari) vi aderirono nel 1992. In base all'art. 1, in particolare, "Ciascuno degli Stati militarmente nucleari, che sia Parte del Trattato, si impegna a non trasferire a chicchessia armi nucleari o altri congegni nucleari esplosivi, ovvero il controllo su tali armi e congegni esplosivi, direttamente o indirettamente; si impegna inoltre a non assistere, né incoraggiare, né spingere in alcun modo uno Stato militarmente non nucleare a produrre o altrimenti procurarsi armi nucleari o altri congegni nucleari esplosivi, ovvero il controllo su tali armi o congegni esplosivi".

**3.** Poiché, alla stregua di quanto si è appena visto, risulta, almeno nell'immediato, molto difficile che si realizzi quanto in precedenza ipotizzato in termini di netta discontinuità rispetto al passato della PSDC, non resta che fare affidamento su quanto consente la sua forma giuridica più avanzata, ossia la Cooperazione strutturata permanente (c.d. PESCO), avviata nel 2017 sulla base dell'art. 42(6) TUE<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> La PESCO è stata formalmente avviata con una decisione del Consiglio dell'11 dicembre 2017 (dec. PESC 2017/2315, GUUE L 331, p. 57 ss). La dec. PESC 2019/1909 del 12 novembre 2019, che modifica e aggiorna la precedente dec. PESCO 2018/340, contiene l'elenco dei progetti approvati. Per un inquadramento si rinvia al recente contributo di S. BLOCKMANS, *PESCO's Microcosm of Differentiated*

Tramite essa sono stati, ad oggi, attivati 46 progetti in vari settori della difesa con la partecipazione di 25 Stati, ossia l'intera compagine degli Stati membri ad eccezione della Danimarca e di Malta, sebbene gruppi più piccoli e volta per volta variabili prendano parte ai singoli progetti con il coinvolgimento, talora, di Stati terzi non membri dell'Unione europea, tipicamente la Turchia e gli Stati Uniti. Gli Stati membri più attivi sono la Francia (coordina 11 progetti e partecipa ad altri 30), l'Italia (ne coordina 8 e partecipa ad altri 26) e la Germania (ne guida 7 e partecipa a 17).

I 46 progetti, fin qui approvati nell'ambito della PESCO, coprono la terra, il mare, l'aria, lo spazio e il cyberspazio e vanno dalla difesa con i droni alla sorveglianza marittima e all'addestramento dell'intelligence. A mero titolo di esempio citiamo il progetto denominato MALE per la costruzione di un drone militare dotato di tecnologia ISTAR (basata sull'Intelligenza artificiale) con l'obiettivo di emanciparsi dalle forniture di Paesi extra-europei a cui fin qui si è fatto ricorso e il progetto che riguarda il coordinamento tra satelliti per gestire il traffico spaziale. Tre anni e mezzo dopo che la PESCO è stata lanciata con grande enfasi dai leader dell'Unione europea, molti dei progetti sono, però, ancora nella loro fase iniziale e un numero significativo è in ritardo, secondo il rapporto annuale. Il documento, che riunisce i rapporti sui progressi di tutti i 46 progetti della PESCO, ricorda che nonostante l'obiettivo del raggiungimento dell'autonomia strategica, le cooperazioni nel settore militare hanno ancora molti ostacoli da superare. Il documento di 115 pagine, preparato dal segretariato della PESCO e inviato ai paesi membri a giugno 2021, afferma che sono stati segnalati ritardi per 15 progetti, rispetto alle loro scadenze originali. In sei casi, la pandemia dovuta al coronavirus COVID-19 è citata come motivo del ritardo. In altri casi, non viene menzionata alcuna ragione specifica. In ogni caso, un totale di 21

---

*Integration*, in W.TH. DOUMA, C. ECKES, P. VAN ELSUWEGE, E. KASSOTI, A. OTT, R. A. WESSEL (eds.), *The Evolving Nature of EU External Relations Law*, Springer, 2021, p. 163 ss. In precedenza, si vedano anche C. NOVI, *L'attuazione della cooperazione strutturata permanente (PESCO) nella prospettiva di una difesa più autonoma ed effettiva*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, p. 365 ss e D. MARRANI, *La cooperazione strutturata permanente (PESCO): quadro giuridico-istituzionale per l'integrazione "flessibile" in materia di difesa europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, p. 719 ss.

progetti è ancora nella fase di mera “ideazione”, in altre parole, l’idea di partenza è ancora in fase di sviluppo. Altri 17 sono nella fase di “incubazione”, dove la portata del progetto è solo definita. Infine, otto sono nella penultima fase, l’esecuzione. Nessuno è nella fase finale di “chiusura”. Il più prossimo al traguardo è quello che contempla la costituzione di un comando medico europeo guidato dalla Germania, messo in moto nel 2019 e che dovrebbe essere completamente realizzato nel corso del 2022. Si dovrà, dunque, attendere ancora qualche anno per confrontarsi con risultati concreti e operativi di una certa rilevanza, senza lasciarsi prendere, nel frattempo, dal pessimismo. Alcuni commentatori sottolineano che la PESCO è pur sempre nelle sue fasi iniziali e sostengono che la direzione di marcia è più importante della velocità. “Ciò che conta è che il treno abbia lasciato la stazione”, ha sottolineato ottimisticamente un diplomatico di lungo corso della Commissione europea. L’amministrazione Biden sembra soddisfatta di questo modello limitato. All’inizio di quest’anno, gli Stati Uniti hanno persino aderito a uno dei progetti PESCO, un programma di mobilità militare a guida olandese che mira a rendere più facile lo spostamento rapido di truppe e attrezzature in tutta Europa e che stava a cuore, in particolare, alla NATO.

Inoltre, sempre nell’ambito della politica di sicurezza e difesa comune è attiva dal 2004, con sede a Bruxelles, l’Agenzia europea per la difesa, che si occupa di promuovere e facilitare la cooperazione tra Stati membri in materia di armamenti, ricerca e spese militari<sup>15</sup>. L’Agenzia lavora, in particolare, per rafforzare l’industria europea della difesa, incentivando sinergie tecnologiche nei settori più avanzati degli armamenti. Infine, sul piano finanziario, gli sforzi di collaborazione tra Stati membri, volti allo sviluppo di tecnologie militari, possono contare sul contributo del Fondo europeo per la difesa, specialmente per dare corso ai progetti che si intendono realizzare in ambito PESCO. Il Fondo, istituito su iniziativa della Commissione europea e del suo

---

<sup>15</sup> L’Agenzia è stata istituita il 12 luglio 2004 dal Consiglio con l’azione comune 2004/551/PESC (GUUE L 245, p. 17 e ss.).

Presidente Jean-Claude Juncker, è attivo dal giugno 2017 e ha una dotazione, per il periodo 2021-2027 pari a 8 miliardi di euro<sup>16</sup>.

4. L'attuale livello di cooperazione, che si è instaurato, *medio tempore*, fra gli Stati membri, non ha ancora portato il risultato più atteso, ossia la creazione, all'interno della cornice dell'Unione europea, di una forza di primo intervento genuinamente europea che, in caso di necessità, sia reattiva e pronta per essere schierata rapidamente. Si rammenti, a questo proposito, che ai sensi dello stesso articolo 42, settimo comma, TUE, “qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite” (c.d. Clausola di assistenza reciproca)<sup>17</sup>. Sebbene i Trattati europei consentano, in teoria, la creazione di una forza militare comune (il secondo comma dell'articolo 42 TUE chiarisce, infatti, che il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, ha il potere di istituire una vera e propria “difesa comune”), si è preferito, fin qui, operare al di fuori dei Trattati per attivare una creazione di un primo embrione di esercito europeo.

Tale è l'Eurocorps (in italiano Eurocorpo), una forza multinazionale a livello di Corpo d'Armata operativa dal 1993 sulla base di un accordo internazionale franco-tedesco poi esteso ad altri Paesi in virtù di un trattato del 1999 e con quartier generale a Strasburgo e un'ulteriore sede a Mülheim (Germania) dove è ospitata la Brigata franco-tedesca<sup>18</sup>. Ad oggi, è composto da 5 Framework Nations (Francia, Germania, Spagna, Belgio e Lussemburgo) e 6 Associate Members (Italia, Grecia, Polonia,

---

<sup>16</sup> C. HAKANSSON, *The European Commission's new role in EU Security and Defence Cooperation: the case of the European Defence Fund*, in *European Security*, 2021, p. 1 ss.

<sup>17</sup> In proposito, per comprendere la portata della clausola, si veda il contributo di A. ALÌ, *L'attivazione della clausola UE di mutua assistenza a seguito degli attacchi terroristici del 13 novembre 2015 in Francia*, in *SidiBlog*, 21 dicembre 2015, [www.sidi-isil.org](http://www.sidi-isil.org) e di E. CIMOTTA, *Le implicazioni del primo ricorso alla c.d. 'clausola di mutua assistenza' del Trattato sull'Unione europea*, in *European Papers*, 2016, p. 163 ss.

<sup>18</sup> Per un inquadramento dei principali temi giuridici si rinvia a G. PEROTTO, A. MIGLIO, *La difesa europea e il ruolo dell'Eurocorpo*, in *Commenti CSF*, n. 231-19 ottobre 2021.

Romania, Turchia e Austria, quest'ultima a fare data dal 23 settembre 2021). Pur mantenendo la propria autonomia, l'Eurocorpo è già a disposizione dell'Unione europea. In particolare, a partire dal vertice europeo di Colonia del giugno 1999, l'Eurocorpo ha sviluppato legami sempre più intensi con le istituzioni europee, in particolare attraverso la firma di una "lettera d'intenti" con lo Stato Maggiore dell'Unione europea nel 2016 e la partecipazione a missioni di formazione dell'Unione europea (EUTM). Allo stato dell'arte, l'Eurocorpo non può tuttavia ancora ritenersi a tutti gli effetti una forza di primo intervento europea in quanto, nonostante la stretta collaborazione con le istituzioni, esso non è formalmente integrato nella politica di sicurezza e difesa comune. Inoltre, nonostante il coinvolgimento in varia forma dei Paesi europei con capacità militari più significative, la partecipazione degli Stati membri è ancora piuttosto limitata. Sotto questo profilo sarebbe a questo punto opportuno che gli Associate Members (tra cui l'Italia) assumessero maggiori responsabilità così da vedersi riconosciuto il rango di Framework Members. Intanto, forse è poco nota la circostanza che l'Eurocorps è responsabile, tra l'altro, della sicurezza del Parlamento europeo a Strasburgo e i suoi organici sono stati dislocati in Bosnia-Erzegovina nel 1998 e in Kosovo nel 2000, nonché in Afghanistan nel 2004-05 e nel 2012, in Mali nel 2015 e nella Repubblica centroafricana nel 2016 (le ultime due missioni sono tutt'ora in corso). La mescolanza delle nazionalità è visibile in ogni cellula, sezione, plotone, compagnia, ramo o divisione dell'Eurocorpo. Tutti gli uomini e le donne dell'Eurocorpo indossano lo stesso berretto. Solo i capi ramo sono "bandierati" - significato attribuito a una nazione specifica. L'Eurocorpo non va confuso con gli Eu Battlegroups, sebbene abbia assunto temporaneamente esso stesso questa funzione nel 2016-17. I Battlegroup sono sulla carta battaglioni, con 1.500 uomini effettivi, formati da contingenti militari nazionali messi eventualmente a disposizioni dagli eserciti nazionali per compiere missioni determinate su richiesta del Consiglio europeo. Il Battlegroup potrà essere dispiegato fino a una distanza di 6.000 km da Bruxelles e dovrà essere in grado di raggiungere la capacità operativa iniziale in teatro entro 10 giorni dalla decisione del Consiglio europeo di avviare l'operazione. I Battlegroups sono potenzialmente operativi dal 1° gennaio 2007, ma non sono ancora stati impiegati sul campo in un teatro

di operazioni e, comunque, a differenza dell'Eurocorpo, costituiscono la somma di contingenti militari che restano nazionali.

Tra le molte ombre e le notevoli incertezze, s'intravede anche qualche luce.

Restano evidenti, in particolare, gli aspetti positivi costituiti dalle operazioni militari e missioni civili all'estero sotto l'egida dell'Unione europea<sup>19</sup>. Queste sono numerose e sono indirizzate al mantenimento della pace, ivi comprese le missioni di peace-keeping e di peace-building. La loro conduzione chiama in causa molti profili giuridici, soprattutto in termini responsabilità internazionale su cui non è possibile intrattenermi in questa occasione per ragioni di sintesi. Del resto, la dottrina italiana e straniera ha indagato in modo approfondito tali aspetti e ad essa faccio qui rinvio<sup>20</sup>.

## 5. Vengo alle conclusioni.

Non può esserci nel futuro dell'Europa una leadership mondiale e una vera sicurezza senza una reale difesa comune.

Come si è visto nel corso di questo contributo, alcuni passi in avanti nella creazione di una sicurezza e difesa europea sono, al momento, oggettivamente fuori portata (ad esempio, un seggio unico al Consiglio di Sicurezza o la dotazione dell'arma atomica) altri, invece, appaiono raggiungibili. Tra questi l'inclusione nel quadro della PESCO dell'Eurocorpo<sup>21</sup> sarebbe sicuramente la via auspicabile ai fini della

---

<sup>19</sup> Attualmente sono in corso 6 operazioni militari e 10 missioni civili in varie dislocazioni geografiche, principalmente nell'Europa dell'Est, in Medio Oriente e in Africa. Per i dettagli si rinvia all'apposita pagina web del sito dell'Unione europea, raggiungibile tramite [https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/430/military-and-civilian-missions-and-operations\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en).

<sup>20</sup> Si rinvia a C. MOSER, *Accountability in EU Security and Defence: the law and practice of peacebuilding*, Oxford, 2020 e a A. SPAGNOLO, *L'attribuzione delle condotte illecite nelle missioni militari dell'Unione europea*, Napoli, 2016 e all'ampio apparato bibliografico di riferimento ivi citato. Si vedano anche E. CARLI, *La politica di sicurezza e di difesa comune dell'Unione europea. Profili di responsabilità internazionale*, Torino, 2019 e G. FIENGO, *Brevi note sulle "missioni" dell'Unione europea per la gestione di crisi internazionali*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2016, p. 551 ss.

<sup>21</sup> In questo senso A. MIGLIO, G. PEROTTO, *Una via per l'integrazione dell'Eurocorpo nel quadro giuridico dell'Unione europea*, in *Commenti CSF* n. 239-9 dicembre 2021 secondo i quali ciò sarebbe possibile e vi sarebbe il precedente del trattato di Prüm, un accordo concluso nel 2005 da sette Stati membri, per il rafforzamento della cooperazione di polizia e giudiziaria nel contrasto della criminalità transfrontaliera, il

creazione di una forza effettiva di primo intervento dotata di una identità europea e non solo come somma di contingenti nazionali da dislocare nelle aree di crisi in stretto coordinamento con le Nazioni Unite e la NATO.

Più in generale l'assetto istituzionale della difesa europea appare attualmente troppo articolato e pare inverosimile che possa esprimere decisioni con la rapidità indispensabile rispetto alle situazioni di emergenza. In particolare, il Comitato Politico e di Sicurezza (COPS) che agisce d'intesa, ma in realtà sotto la supervisione, del COREPER e fornisce pareri, in materia di PSDC, al Consiglio, nella composizione Affari esteri/difesa, deve, a sua volta, tenere in considerazione la posizione espressa, a seconda degli argomenti, dal Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi (CIVCOM) e dal Comitato Militare dell'Unione europea (CMUE), composto dai Capi di Stato maggiore della Difesa degli Stati membri, a sua volta supportato dallo Stato maggiore dell'Unione europea (SMUE), ente formato da personale militare degli Stati membri messo a disposizione dell'Unione, nonché dal Comitato per la Capacità militare di pianificazione e condotta (MPCC) costituita da personale sia civile sia militare e finalizzata a garantire maggiore cooperazione/coordinamento tra le strutture militari e civili della PSDC.

Non può, infine, essere trascurata la sempre latente possibile sovrapposizione di ruoli di rappresentanza esterna riconducibile alle figure del Presidente del Consiglio europeo, dell'Alto Rappresentante e del Presidente della Commissione europea quando entrano in gioco i temi qui presi in esame e, in particolare, quello della difesa. Come ampiamente noto, l'art. 15 TUE riserva al Presidente del Consiglio europeo la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, fatte salve le attribuzioni dell'Alto Rappresentante. Questa previsione istituisce, tra le due figure istituzionali, sostanzialmente una suddivisione di tipo verticale di ruoli di rappresentanza, rispettivamente, il primo a livello di capi di Stato e di Governo e il secondo a livello ministeriale. Più complesso e problematico il coinvolgimento del Presidente della Commissione

---

cui contenuto è stato trasposto in gran parte nel diritto dell'Unione con una decisione del Consiglio senza fare ricorso alle procedure di revisione dei Trattati.



europea il quale detiene la rappresentanza esterna per tutte le materie non rientranti nella PESC. Nei fatti, però, questa distinzione si è dimostrata problematica nella sua astrattezza e certo non di aiuto per l'Unione europea nel rapportarsi credibilmente, soprattutto a livello di rappresentanza apicale, con i suoi naturali interlocutori che esercitano una leadership mondiale (Stati Uniti, Repubblica popolare cinese, Confederazione russa) o continentale (India, Australia, Brasile, Nigeria e Egitto, per limitarsi ai principali), posto che, specialmente nei summit internazionali bilaterali ma, in realtà, anche multilaterali, può risultare difficile scindere in modo netto gli argomenti PESC e quelli non-PESC. Su questo specifico aspetto si tratterebbe, perciò, di intervenire e fare maggiore chiarezza nella suddivisione dei ruoli.

Come si è detto all'inizio di questo contributo, nel recente discorso sullo stato dell'Unione, la Presidente della Commissione von der Leyen, ha anticipato che, d'intesa con il Presidente francese Emmanuel Macron, verrà convocato, durante la presidenza francese del primo semestre del 2022, un vertice appositamente dedicato alla sicurezza e alla difesa europea<sup>22</sup>. Potrebbe essere quella la sede in cui potranno essere poste le premesse per realizzare un cambio di approccio al tema e discusse eventuali modifiche ai Trattati in grado di risvegliare finalmente dal suo sonno, durato fin troppo, la Bella Addormentata tra le politiche dell'Unione europea proprio nel 70° anniversario del fallito tentativo di istituire una Comunità europea della difesa<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Nel frattempo, dovrebbe essere pubblicata la versione finale della Bussola strategica (o *Strategic Compass*) che conterrà l'illustrazione delle ambizioni dell'Unione europea, in materia di difesa, nei prossimi anni.

<sup>23</sup> Come ampiamente noto, il trattato istitutivo della CED, firmato il 27 maggio 1952, non entrò mai in vigore principalmente a causa della mancata ratifica dello stesso da parte della Francia. Quest'ultima potrebbe, dunque, essere l'artefice di un'azione che porti rimedio a tale infausto esito. Sulla vicenda storica della mancata istituzione delle "Forze europee di Difesa" si rinvia al bel contributo di G. ROSSOLILLO, *Le basi della politica estera e di sicurezza comune nei progetti CPE e CED*, in G. ROSSOLILLO (a cura di), *L'integrazione europea prima dei trattati di Roma*, Soveria Mannelli, 2019, p. 39 ss.