

La nuova Bussola strategica: primo passo verso un'Europa federale?

Federica Scialoia (Dottoranda di ricerca presso l'Università degli Studi di Napoli "Parthenope") – 24 maggio 2022

SOMMARIO: 1. Brevi cenni storici sulle origini della politica di sicurezza e di difesa comune PSDC. – 2. La nuova Bussola strategica. – 3. Segue. Gli aspetti rilevanti del piano strategico. – 4. Spunti conclusivi.

1. La mutazione del paradigma europeo derivante dalla guerra in Ucraina riporta alla luce la *vexata quaestio* della possibile costituzione di un esercito collettivo per la difesa dell'Europa. Invero, il fenomeno bellico in atto ha generato negli Stati membri una maggiore apprensione per la cooperazione e il rafforzamento sul fronte della sicurezza e della difesa, riportandoci inevitabilmente agli albori del percorso di integrazione europea, in particolare al Trattato istitutivo della Comunità europea di difesa (CED - noto anche come Trattato di Parigi) (sul tema v. S. FILIPPI, *Alleati contro: le trattative per la nascita della Comunità europea di Difesa*, Milano, 2016; P. L. BALLINI (a cura di), *La Comunità Europea di Difesa (CED)*, Soveria Mannelli, 2009).

Le origini della "CED" si riconducono all'elaborazione di un progetto europeo di difesa comune, presentato pubblicamente alla fine del 1950, dal presidente del Consiglio francese René Pleven (v. D. PREDA, *Sulla soglia dell'Unione. La vicenda della Comunità Politica Europea (1952-1954)*, Milano, 1993, pag. 45 ss.).

Il Piano Pleven conteneva taluni profili di grande innovazione, intendendo rappresentare il primo passo per la costituzione di uno Stato federale in grado di garantire sia la sicurezza dell'Europa che la sua autorevolezza sul piano diplomatico. Nondimeno, esso ingenerò non poche perplessità e nonostante una prima negoziazione, avvenuta nel 1951 alla Conferenza di Parigi, concernente la struttura dell'esercito sovranazionale e la successiva firma da parte dei sei ministri degli Esteri, il 27 maggio 1952, non entrò mai in vigore a causa delle mancate ratifiche da parte della Francia e dell'Italia.

A seguito del fallimento della Comunità europea di difesa, il Trattato di Maastricht segnò un'importante tappa nel processo di integrazione europea, istituendo una vera e propria Politica estera e di sicurezza comune (PESC) avente

quale precipuo scopo il «rafforzamento della sicurezza dell'Unione e dei suoi Stati membri in tutte le sue forme» e il «mantenimento della pace e il rafforzamento della sicurezza internazionale» (v. S. IZZO, *La politica estera, di sicurezza e di difesa comune*, in G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO, vol. II, Napoli, 2021, p. 405). Vero è che solo a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam ci furono rilevanti progressi nel settore PESD, mediante la graduale definizione di una politica di difesa comune e l'inclusione delle cc. dd. “missioni di Petersberg” nell'alveo delle competenze dell'Unione. Successivamente, il Trattato di Lisbona sostituì tale denominazione (PESD) aggiungendo l'aggettivo «comune» (PSDC) onde accentuare la specificità della PSDC rispetto alla PESC, confermata peraltro dall'introduzione di un'autonoma sezione nell'alveo del Capo 2 del Titolo V TUE. (S. IZZO, *op. cit.*, p. 406).

Come noto, la PSDC è una politica intergovernativa che, ai sensi del par. 1 dell'art. 42 TUE, «costituisce parte integrante della politica estera e di sicurezza comune». Ma, i progressi realizzati in questo contesto sono stati di gran lunga più veloci di quelli registrati in ambito PESC, e questo perché le sorti della PSDC, restano essenzialmente affidate a un gruppo di Stati. La centralità degli Stati membri nell'attuazione della PSDC emerge dall'art. 42, par. 1, TUE secondo cui l'esecuzione dei compiti in questo settore «si basa sulle capacità fornite dagli Stati membri»; ovvero sugli Stati che, in possesso di adeguate capacità operative, sono disposti a farvi ricorso per perseguire gli obiettivi in ambito PSDC.

Al riguardo, si rammenta che, in attuazione del combinato disposto di cui agli artt. 42 e 43 del Trattato, l'Unione può ricorrere a mezzi civili e militari attraverso le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni umanitarie e di soccorso, le missioni di consulenza e assistenza in materia militare, le missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti.

Va pure ricordato che, ai sensi dell'art. 42, par. 2, co. 1, TUE «La politica di sicurezza e di difesa comune comprende la graduale definizione di una politica di difesa comune dell'Unione. Questa condurrà a una difesa comune quando il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, avrà così deciso». La “difesa comune” rappresenta, dunque, «il punto di arrivo di un processo che si concretizzerà in una vera e propria difesa posta in essere dall'Unione europea in quanto organizzazione; una difesa attuata, cioè da una struttura operativa autonoma, una sorta di esercito europeo composto da forze e strutture di comando realmente integrate» (così, S. IZZO, *op. cit.*, p. 408).

Timidi passi in questa direzione sono stati compiuti, innanzitutto, dando avvio alla «cooperazione strutturata permanente» (PESCO) ex art. 42, par. 6, TUE, finalizzata alla creazione, da parte di un ristretto gruppo di Stati, di uno strumento operativo ritenuto più efficace nel perseguimento degli obiettivi PSDC,

soprattutto per quel che concerne lo sviluppo di una dimensione prettamente militare.

Un ulteriore piccolo passo avanti è stato fatto, di recente, con l'adozione della [“Bussola strategica”](#), approvata il 21 marzo 2022, dal Consiglio per rafforzare la sicurezza e la difesa dell'Europa entro il 2030.

2. Il documento *de quo* – oggetto specifico di questo breve contributo – è finalizzato all'elaborazione di un piano di azione per l'Unione europea, nel campo della politica estera e di sicurezza comune (PESC/PESD). Esso ha l'obiettivo di incrementare l'autonomia strategica, al fine di renderla un garante della sicurezza più forte e capace.

Giova in questa sede rammentare che, già in occasione delle celebrazioni per il centenario della fine della Prima Guerra Mondiale, il Presidente francese Macron aveva individuato quale obiettivo primario dell'Europa la creazione di un esercito collettivo in grado di difendere l'Unione dalle potenziali aggressioni provenienti da altri Stati.

Per far fronte alle attuali sfide in materia di sicurezza, la bussola fornisce una prospettiva strategica, individuando le iniziative necessarie per garantire un'azione dell'UE tempestiva, decisa e incisiva.

Nel dettaglio il piano di difesa prevede una quadripartizione dei risultati da raggiungere.

Il primo pilastro è costituito dall'azione. A tal riguardo, nel documento è stato previsto che, entro il 2025, deve essere pienamente operativa una capacità di dispiegamento rapido di una forza militare costituita da almeno 5.000 uomini, prevedendo altresì che, a partire dal 2023, vengano effettuate esercitazioni periodiche, al fine di contribuire alla prontezza e all'interoperabilità. Inoltre, il piano prevede una missione civile PSDC composta da 200 esperti pienamente equipaggiati anche in ambienti complessi e il rafforzamento della rete di consulenti in materia di diritti umani e di genere in relazione alle missioni e operazioni PSDC (Bussola strategica per la sicurezza e la difesa, cit., p. 14).

Nel secondo pilastro della “bussola” si potenzia il fronte della sicurezza. Invero, la pericolosità delle minacce di natura ibrida e quelle transnazionali, quali il terrorismo e la proliferazione delle armi, rendono necessario il rafforzamento della resilienza dell'UE, consolidando la ciberdifesa e la cibersicurezza. In tale ottica, si prevede una maggiore presenza dell'Europa nell'alto mare, nello spazio aereo e nello spazio extra-atmosferico. Con un aumento della resilienza in relazione ai rischi legati al clima, alle catastrofi naturali e ai disastri provocati dall'uomo. Si punta poi a rafforzare la capacità di soccorso ed evacuazione dei cittadini dell'Unione, in situazioni di pericolo (Bussola strategica per la sicurezza e la difesa, cit., p. 21).

In linea con la [Dichiarazione di Versailles](#) dell'11 marzo 2022, l'Unione intende creare una base economica più solida attraverso la promozione degli

investimenti specie nel campo della difesa. In particolare, auspica un considerevole rafforzamento degli strumenti di finanziamento, sfruttando appieno il potenziale del Fondo europeo per la difesa per dotare le forze degli Stati membri dei mezzi per far fronte a eventuali futuri teatri di guerra (Bussola strategica per la sicurezza e la difesa, cit., p. 30). Al riguardo si ricorda che la Commissione europea aveva proposto l'istituzione del [Fondo europeo per la difesa](#) (FED) nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2021-2027, prevedendo aumenti di spesa per il rafforzamento della difesa comune con il passaggio da 90 milioni a 13 miliardi di euro. Il 29 aprile 2021 il Parlamento europeo e il Consiglio istituirono il suddetto fondo mediante il [regolamento \(UE\) 2021/697](#), onde garantire capacità militari concrete aventi potenziale deterrente nei confronti di possibili minacce esterne e al fine di assicurare un'azione tempestiva dell'Europa in caso di necessità.

L'ultimo tassello della nuova Bussola strategica è costituito da una maggiore cooperazione con i partner. Così, in attuazione del disposto di cui all'art. 220 TFUE, l'Unione intende mantenere e approfondire i dialoghi in materia di sicurezza e di difesa con le altre organizzazioni internazionali, al fine di instaurare una stabile collaborazione per contrastare le minacce ibride, la disinformazione e gli attacchi informatici (vedi Bussola strategica per la sicurezza e la difesa, cit., p. 39).

3. Quantunque negli ultimi anni si sia assistito ad un cospicuo miglioramento degli strumenti in materia di sicurezza e di difesa, l'adozione dell'ultimo documento risulta senz'ombra di dubbio il traguardo più importante raggiunto nell'ambito della PSDC.

Tuttavia, la strada da percorrere è ancora lunga e tortuosa.

In particolare, dovrà essere valutato l'impatto che il piano d'azione sortirà nei prossimi mesi, considerando l'impegno concreto degli Stati membri nella sua attuazione.

Preme, però, sottolineare che esso, pur non potendosi considerare un punto di arrivo nella costruzione di un sistema europeo di difesa, rappresenta un passo rilevante verso la giusta direzione.

Certamente il progetto di cui si discorre traccia un sentiero ambizioso in un momento storico costellato da perenni minacce ai valori che infondono l'Europa. Quest'ultima non può permettersi di essere spettatore in un palcoscenico geopolitico che mina i diritti umani e le libertà fondamentali e che compromette costantemente la pace e la sicurezza mondiale.

In risposta a tali minacce, il piano strategico assume il ruolo di guida nel perimetrare i confini della pianificazione militare, rappresentando un segnale intenso di unità e una svolta per l'Unione, che diviene promotrice di una ferrea *governance* di sicurezza.

Anzitutto esso rafforza in modo considerevole le capacità di individuare, analizzare e rispondere alle minacce esterne, anche attraverso l'imposizione di costi ai responsabili di siffatte attività, sviluppando un pacchetto di strumenti contro la manipolazione delle informazioni e delle ingerenze da parte di attori stranieri; occupandosi altresì di sicurezza informatica, spaziale e marittima.

I risvolti pratici sono di grande rilevanza atteso che l'obiettivo della creazione di un unico sistema di *intelligence* favorisce l'annientamento delle minacce ibride attraverso misure preventive, di cooperazione, di stabilizzazione, solidarietà ed assistenza reciproca tra Stati (per un approfondimento del tema delle minacce ibride v. G. D'AGNONE, *L'Unione europea e le risposte alle 'minacce ibride'*, in *Osservatorio europeo DUE*, 31 luglio 2016).

Di notoria importanza è inoltre l'impegno espresso nel documento di svolgere ogni tre anni la valutazione condivisa della minaccia sulla base dei rapporti dei servizi di *intelligence* nazionali oltre al rafforzamento del sistema di *EU Satellite Centre* deputato a processare i dati ricavati dai satelliti europei. A ciò si aggiunge l'elaborazione di un pacchetto di strumenti di diplomazia informatica per la valutazione di eventuali misure di risposta tese a garantire la *cyber-resilienza*.

Nell'alveo della seconda direttrice dello *Strategic Compass (Secure)*, oltre al dominio cibernetico l'aspetto più significativo concerne il settore spaziale.

In proposito occorre rilevare che già la creazione della *Directorate General for Defence Industry and Space* e dell'*European Union Agency for the Space Programme*, oltre all'emanazione della [decisione \(PESC\) 2021/698](#), avevano contribuito alla delineazione di un programma di difesa spaziale. Tuttavia, la nuova bussola nel tentativo di rafforzare la posizione strategica generale dell'Unione come potenza globale, conferisce al *cyberspazio* un ruolo assai rilevante nella difesa dell'Europa, prevedendo la messa a punto di una strategia spaziale per la sicurezza e la difesa entro il 2023 e prendendo atto della necessità di sviluppare una *Cyber Defence Policy*.

Da un punto di vista strettamente pratico, il capitolo dedicato agli investimenti, attribuisce ampia rilevanza alle nuove tecnologie, *in primis* ai sistemi di intelligenza artificiale (AI), al fine di contrastare la minaccia alla disinformazione anche attraverso i social media (sul tema v. R. PERISSICH, *Europe's Strategic Compass: Merits and Shortcomings*, in *IAI Commentaries* 21/57, 2021, p. 2). A tal riguardo il nuovo documento fissa l'obiettivo primario di incrementare i finanziamenti per progetti di sviluppo tecnologico anche nell'ambito della Cooperazione strutturata permanente (PESCO) attraverso l'utilizzo delle risorse del Fondo europeo per la difesa al fine di sviluppare una base industriale della difesa autonoma. L'attenzione per questo settore è cruciale atteso che l'Europa è in ritardo nel processo di adeguamento tecnologico. È pertanto di fondamentale importanza che le nuove tecnologie diventino una priorità non solo per lo sviluppo industriale, ma anche per rafforzare la posizione strategica dell'UE (sul punto vedi la [risoluzione](#) del Parlamento europeo

sull'utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale per usi militari che allo stato dell'arte non risultano compresi nel campo di applicazione della [proposta](#) di regolamento presentata dalla Commissione).

Per giunta, l'istituzione con cadenza annuale di una riunione dei Ministri della Difesa presieduta dall'Alto Rappresentante per discutere delle iniziative europee in campo di difesa, si configura come un'altra novità potenzialmente rilevante.

Quanto all'ultimo pilastro del nuovo documento, l'elemento di maggior rilievo concerne l'introduzione dell'*EU Security and Defence Partnership Forum*, un vertice biennale in cui riunire tutti i partner dell'UE per discutere delle tematiche di interesse collettivo relative alla sicurezza e alla difesa.

4. Sebbene gli aspetti degni di nota siano molteplici, la nuova Bussola strategica presenta anche numerosi profili critici.

È agevole comprendere che l'autonomia strategica nel settore della difesa non può essere di certo raggiunta attraverso la predisposizione di una forza comune d'intervento costituita da appena 5.000 militari, in quanto un numero così esiguo di uomini risulterà senza alcun dubbio insufficiente a difendere i confini europei da eventuali attacchi esterni. Oltre tutto l'attuale contesto potrebbe esigere la creazione di un vero e proprio esercito comune entro un lasso temporale maggiormente ridotto rispetto al termine fissato dal documento (entro il 2025).

Ulteriore limite si riscontra in relazione all'intero impianto della Politica Estera e di Sicurezza Comune che resta ancora imperniato sul metodo intergovernativo e sul voto all'unanimità, lasciando al singolo Stato membro il controllo decisionale sulla propria politica estera e su come utilizzare le proprie risorse militari (in tal senso E. TRIGGIANI, *La nostra Europa contro la guerra*, 20 aprile 2022, [in questo Blog](#)). Questo assetto previsto espressamente dai Trattati risulta incompatibile con le esigenze di urgenza e di semplificazione imposte dalla guerra in atto e paralizza inesorabilmente il processo di integrazione europea. Tale situazione di stallo può essere superata soltanto attraverso una revisione e un ripensamento delle stesse regole sottese al funzionamento delle istituzioni europee. Sul punto il *Compass* non fornisce alcun rimedio, impegnandosi genericamente ad incrementare la flessibilità del processo decisionale dell'Unione senza specificare le modalità secondo cui ciò potrà avvenire.

Anche il capitolo dedicato agli investimenti non risulta privo di sbavature. Difatti nel documento si afferma senza indugio che le forze armate “restano in mano agli Stati membri” (Bussola strategica per la sicurezza e la difesa, cit., p. 30). La scelta, dunque, ricade sul potenziamento esclusivo delle spese militari a livello nazionale, escludendo *in toto* meccanismi di investimento volti ad incrementare una comune dimensione sovranazionale della difesa.

Va pure segnalato che la conferma del ruolo della NATO come pietra angolare nel settore militare può ostacolare la creazione di un esercito europeo. In questa prospettiva pare lecito domandarsi se l'autonomia strategica dell'Europa sul

fronte della difesa possa mai essere raggiunta sotto l'egida dell'Alleanza Atlantica, nel cui ambito partecipano anche Stati non rientranti nell'Unione (v. C. CELLERINO, *La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra "autonomia strategica" e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?* in *aisdue.eu*, 18 maggio 2022, p. 48).

Ultima nota dolente è costituita dal rapporto con il Regno Unito che, nominato solo a seguito del Canada e della Norvegia e appena prima della Turchia, è liquidato con la sintetica frase "l'UE resta aperta a un rapporto con Londra ampio e ambizioso sulla sicurezza e difesa" (vedi pag. 42 bussola strategica per la sicurezza e la difesa). Data l'importanza della Gran Bretagna per l'Europa nel settore della cooperazione industriale e militare, il documento avrebbe potuto valorizzare maggiormente siffatto legame.

Concludendo, possiamo asserire che il nuovo piano d'azione costituisce un ulteriore piccolo passo nella direzione di un'Europa più resiliente sul fronte della sicurezza, in quanto apporta miglioramenti, seppur marginali, nell'ottica di una graduale definizione della politica di difesa comune. È importante però notare che l'obiettivo dell'autonomia strategica in campo militare risulta ancora lontano.; anche perché, come già sottolineato, il passaggio ad una "difesa comune" si configura come una mera eventualità. Alla luce delle attuali sfide imposte dalla guerra, sarebbe tuttavia auspicabile un intervento di più ampio respiro nel settore della PSDC da parte del Consiglio europeo, con l'intento effettivo di costituire un "esercito comune" volto alla proiezione dei valori europei in una prospettiva di pacificazione e di integrazione.

Per quanto tale obiettivo possa sembrare utopistico, solo il suo raggiungimento potrà davvero fare la differenza.