



23 FEBBRAIO 2022

# I nodi irrisolti della difesa comune europea. Una prospettiva federalista

di Matteo Frau

Professore associato di Diritto pubblico comparato  
Università degli Studi di Brescia



# I nodi irrisolti della difesa comune europea. Una prospettiva federalista\*

**di Matteo Frau**

Professore associato di Diritto pubblico comparato  
Università degli Studi di Brescia

**Abstract [It]:** Dopo un lungo stadio di “letargia”, la politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) ha trovato lo slancio necessario anche per effetto della Brexit. Tuttavia, le “ibride” modalità di attuazione della PSDC rivelano l'incoerenza delle scelte di fondo del Trattato di Lisbona, in cui si cerca di combinare l'ambizione di un'autentica politica difensiva sovranazionale con il mantenimento di strutture e strumenti prevalentemente intergovernativi.

**Title:** The unsolved issues of the common European defence. A federalist perspective

**Abstract [En]:** After a long period of ‘lethargy’, the Common Security and Defence Policy (CSDP) has had its momentum thanks to Brexit. However, the ‘hybrid’ ways of implementing the CSDP reveal the inconsistency of the fundamental choices of the Lisbon Treaty, in which an attempt is made to combine the ambition of a true supranational defence policy with the maintenance of predominantly intergovernmental structures and instruments.

**Parole chiave:** politica estera e di sicurezza comune; politica di sicurezza e di difesa comune; Unione europea; NATO; cooperazione strutturata permanente

**Keywords:** Common Foreign and Security Policy; Common Security and Defence Policy; European Union; NATO; Permanent Structured Cooperation

**Sommario:** 1. L'evoluzione della politica di sicurezza e di difesa comune dopo il Trattato di Lisbona. Dal lungo letargo all'improvvisa accelerazione. 2. Il progressivo rafforzamento dell'Unione europea nei rapporti con la NATO e la necessità di ripensare il modello di governo della difesa comune. 2.1. I problemi del quadro istituzionale attualmente preposto al governo della PESC-PSDC. 2.2. In particolare, la debolezza del profilo istituzionale dell'Alto rappresentante. 3. I passi avanti compiuti dalla Cooperazione strutturata permanente (CSP) sul piano delle capacità militari e lo stallo sul piano dell'intervento. Il rimedio francese peggiore del male: la *Initiative européenne d'intervention* (IEI). 4. Il Fondo europeo per la difesa: un'elusione dei limiti alla “comunitarizzazione” della PESC-PSDC? 5. Conclusioni. La necessità di uno slancio federalista per una vera difesa comune.

## 1. L'evoluzione della politica di sicurezza e di difesa comune dopo il Trattato di Lisbona. Dal lungo letargo all'improvvisa accelerazione

Il Trattato di Lisbona ha indubbiamente valorizzato in modo significativo il settore della politica estera e di sicurezza comune (PESC) procedendo nel cammino di integrazione tracciato dai precedenti Trattati (soprattutto dai Trattati di Amsterdam e di Nizza)<sup>1</sup>. Tuttavia, pur considerando il formale superamento

---

\* Articolo sottoposto a referaggio. Contributo in risposta alla call for papers “*Conferenza sul futuro dell'Europa e riforme istituzionali*”, organizzata nell'ambito del PRIN 2017 “*Dove va l'Europa? Percorsi e prospettive del federalizing process europeo*” dalle Università di Roma-Sapienza, Bologna, Milano e Torino, in collaborazione con [federalismi.it](http://federalismi.it).

<sup>1</sup> V. G. BONVICINI-G.L. TOSATO (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea dopo i Trattati di Amsterdam e Nizza*, Giappichelli, Torino, 2003. Ma v. anche N. KLEIN-W. WESSELS, *CFSP Progress or Decline after Lisbon?*, in *European Foreign Affairs Review*, n. 18, 2013, pp. 449-469. Per una ricostruzione della storia della difesa comune europea, partendo dall'esperienza “carsica” dell'Unione europea occidentale (UEO) nata nel 1848, poi temporaneamente

della divisione in pilastri, resta il fatto che la PESC, disciplinata nel titolo V del Trattato sull'Unione europea (TUE), e, in particolare, la politica europea di sicurezza e difesa (PESD) nella “nuova” veste istituzionale di politica di sicurezza e difesa comune (PSDC, la matrioska più piccola e più significativa disciplinata negli artt. 42-46, alla sezione 2 del capo 2 del titolo V)<sup>2</sup>, restano ambiti materiali prevalentemente retti dal metodo intergovernativo, ove le istituzioni sovranazionali per eccellenza, ossia la Commissione, il Parlamento e la Corte rivestono un ruolo molto marginale e spesso non ne hanno alcuno. Ciò accade, come tutti sanno, per due ragioni principali: gli Stati membri sono molto restii a delegare le competenze in questa sfera di potere sovrano classicamente riservata al *domaine* statale; esistono (e resistono) notevoli divergenze di vedute e differenti sensibilità, da Stato a Stato, nella politica di difesa e/o nella vocazione alla neutralità.

Forse anche per questo fatto si è assistito a un lungo periodo di “letargia” della PSDC che, dall’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si è sostanzialmente protratto sino al 2016, interrotto soltanto dalla riunione del Consiglio europeo del 20 dicembre 2013 in cui sono stati fissati i punti cardinali dell’auspicato (e tardivo) rafforzamento della cooperazione in materia difensiva<sup>3</sup>. La grande svolta risale al 28 giugno 2016, con il varo della Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell’Unione europea (SGUE). Il documento si apre con la prefazione dell’allora Alto rappresentante Federica Mogherini, che osserva: «La finalità, e persino l’esistenza, della nostra Unione è messa in discussione. Tuttavia, i nostri cittadini e il mondo necessitano più che mai di un’Unione europea forte. [...] Le crisi all’interno e al di là delle nostre frontiere incidono direttamente sulla vita dei nostri cittadini. In tempi difficili, un’Unione forte è un’Unione che pensa in modo strategico, condivide una visione e agisce unita. Questo è vero a maggior ragione dopo il referendum britannico»<sup>4</sup>.

---

accantonata dall’effimero Trattato istitutivo della Comunità europea di difesa (CED) e quindi destinata al progressivo tramonto con il varo della politica europea di sicurezza e difesa (PESD), v., tra i molti, B. OLIVI-R. SANTANIELLO, *Storia dell’integrazione europea. Dalla guerra fredda ai giorni nostri*, il Mulino, Bologna, 2015; G. DAVIDDI, *Verso un’eurozona della difesa. Sviluppo delle flessibilità istituzionali nelle politiche europee di sicurezza e difesa*, Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2012.

<sup>2</sup> Esiste una vasta letteratura in materia di PSDC. Basti qui rinviare a J. SCHMIDT, *The European Union and the Use of Force*, Brill, Leiden, 2020; S. MANGIAMELI, *Il disegno istituzionale dell’Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2011, pp. 377-406; E. CARLI, *La Politica di Sicurezza e di Difesa Comune dell’Unione europea. Profili di responsabilità internazionale*, Giappichelli, Torino, 2019; A. BASSU, *Il mantenimento della pace nel diritto dell’Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2007; G. BONVICINI (a cura di), *L’Unione Europea attore di sicurezza regionale e globale*, Franco Angeli, Milano, 2010; P. DE PASQUALE-S. IZZO, *La politica di sicurezza e di difesa dopo il Trattato di Lisbona tra Unione europea e Stati membri*, in N. PARISI-M. FUMAGALLI MERAVIGLIA-A. SANTINI-D. RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, pp. 187-208; C. NOVI, *La politica di sicurezza esterna dell’Unione europea*, CEDAM, Padova, 2005. Altre opere rilevanti per i temi qui affrontati sono citate nelle note seguenti e in quella precedente.

<sup>3</sup> EUCO 217/13 (CO EUR 15 CONCL 8), in cui, tra l’altro, «Il Consiglio europeo ha individuato una serie di azioni prioritarie costruite intorno a tre assi: aumentare l’efficacia, la visibilità e l’impatto della PSDC; potenziare lo sviluppo delle capacità e rafforzare l’industria europea della difesa».

<sup>4</sup> *Prefazione di Federica Mogherini, Allegato*, 10715/16, Consiglio dell’Unione europea, 28 giugno 2016.

L'ultima affermazione contenuta in questo stralcio del discorso dell'Alto rappresentante è particolarmente significativa, posto che alla base dei clamorosi ritardi nell'avvio di una effettiva cooperazione intergovernativa in materia di sicurezza e difesa comune vi è stata proprio l'azione frenante del Regno Unito, una potenza militare nucleare tradizionalmente gelosa della propria autonomia di intervento sul piano internazionale nonché, più in generale, un membro dell'Unione rivelatosi quasi sempre scettico verso qualsiasi dinamica eurounitaria comportante una vera integrazione politica<sup>5</sup>.

Dunque, non deve sorprendere se gli improvvisi sviluppi della PSDC sono stati contestuali alla Brexit, con un'accelerazione che dal 2016 sino ad oggi ha comportato una fitta sequenza di passaggi successivi, scanditi da iniziative di varia natura e talora molto significative<sup>6</sup>.

A differenza della prima Strategia europea in materia di sicurezza, adottata dal Consiglio europeo nel 2003, la Strategia globale del 2016 sembra avere inaugurato un processo inarrestabile alimentato anche dalla consapevolezza di una grave crisi della sicurezza nello spazio europeo (legata in particolare alla diaspora transnazionale del terrorismo di matrice jihadista) e finalizzato a rendere l'Unione una potenza militare mondiale, dotata di piena capacità operativa e destinata a una cooperazione paritaria con la NATO<sup>7</sup>. All'impulso politico fondamentale scaturito dalla Strategia globale del 2016 (e dal connesso Piano di attuazione sulla sicurezza e la difesa<sup>8</sup>) sono seguite in rapida successione diverse iniziative concrete.

Considerando questo lustro di grandi novità sui temi della sicurezza e della difesa comune, vi sono, in particolare, almeno tre passaggi che spiccano per via delle loro implicazioni istituzionali: nel 2016 viene sottoscritta la prima di due importanti Dichiarazioni congiunte UE-NATO volte a sancire un decisivo cambio di passo nei loro rapporti (nel senso del riconoscimento di una maggiore autorevolezza dell'Unione sul piano internazionale); l'11 dicembre del 2017 nasce la Cooperazione strutturata permanente (CSP o anche PESCO, dall'acronimo della definizione inglese di *Permanent Structured Cooperation*)<sup>9</sup>, la vera testa di ponte nella costruzione di una difesa comune europea, sia sul fronte, ormai

---

<sup>5</sup> Per una sintesi cronologica di questa sofferta partecipazione, dalla difficoltosa adesione del Regno Unito alle Comunità, avvenuta infine nel 1973, sino alla soglia della Brexit, v. M. CASTALDO, *Il difficile rapporto tra Regno Unito e Unione Europea*, in *Rivista di studi politici internazionali*, n. 3, 2015, pp. 359-372.

<sup>6</sup> A. HAMONIC, *Union européenne et défense : un Etat membre de (presque) perdu ; dix innovations de (re)trouvées*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, n. 4, 2019, pp. 783-788 ; A. DUMOULIN, *Brexit et défense européenne*, in C. BAHUREL-E. BERNARD-M. HO-DAC (a cura di), *Le Brexit – Enjeux régionaux, nationaux et internationaux*, Bruylant, Bruxelles, 2017, pp. 147-160.

<sup>7</sup> A. HAMONIC, *Union européenne et défense*, cit., pp. 787-788, enumera 10 documenti che individuano una linea di sviluppo della PSDC su tre piani differenti: il piano strategico; il piano delle capacità militari; il piano operativo, relativo alla gestione delle crisi.

<sup>8</sup> *Implementation Plan on Security and Defence*, doc. 14392/16, 14 novembre 2016, approvato dal Consiglio europeo il 15 dicembre 2016.

<sup>9</sup> la 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 (GUUE 2017 L 331), su cui v. E. TIRA, *La politica europea di sicurezza e difesa comune e l'istituzione di PESCO: alcuni problemi di ordine costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n.

ben avviato, delle capacità militari (industriali e logistiche) sia sul piano, per ora viceversa sostanzialmente inattuato, dell'intervento militare eurounitario; infine si sono succeduti due importanti atti legislativi, che sono il Regolamento (UE) 2018/1092, istitutivo del Programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa, e il Regolamento (UE) 2021/697, che, abrogando il primo, ha dato vita al Fondo europeo per la difesa.

Tuttavia, gli importanti passi avanti compiuti dal 2016 ad oggi nel processo di costruzione della difesa comune europea sono abbinati a un sistema di governance sovranazionale tendenzialmente deficitario sotto svariati aspetti, connessi principalmente alla presenza di un quadro istituzionale che è (ancora) eccessivamente incentrato sul Consiglio europeo e sul Consiglio<sup>10</sup> e che appare, al contempo, monco e caotico: monco per via del ruolo minimale assegnato al Parlamento europeo e alla Commissione; caotico per via della parziale sovrapposizione delle competenze tra le istituzioni coinvolte e tra queste e gli organi minori. Ne consegue l'assenza di un governo efficace, trasparente e responsabile della politica di sicurezza e di difesa comune. Direttamente legato al problema dell'assetto istituzionale vi è poi quello degli strumenti decisionali destinati a realizzare e regolamentare la PSDC, la cui definizione resta affidata principalmente alla deliberazione unanime e al metodo intergovernativo.

L'analisi proposta nelle pagine seguenti ha appunto lo scopo di porre in evidenza le accennate contraddizioni, partendo proprio dai nodi che circondano le tre grandi conquiste più sopra citate.

In particolare, per quanto attiene al rapporto, auspicabilmente paritario, tra NATO e UE, resta il problema di dotare l'Unione di una capacità operativa equiparabile a quella della NATO, posto che la strategia globale dell'Unione e i relativi interessi regionali potrebbero discostarsi, specialmente dopo la Brexit, da quelli della NATO, ove hanno voce in capitolo potenze militari e politiche portatrici di valori potenzialmente divergenti da quelli dell'Unione europea; per risolvere questo problema non sembra potersi prescindere da una revisione strutturale dell'attuale assetto istituzionale della PESC-PSDC e dei relativi strumenti decisionali (v. *infra*, paragrafi 2, 2.1 e 2.2).

Per quanto riguarda la Cooperazione strutturata permanente, lo squilibrio tra i progressi ottenuti nel campo delle capacità industriali militari e i ritardi accumulati nella costruzione di strutture e politiche di intervento operativo ha spinto la Francia ad assumere una forte iniziativa autonoma per sopperire alla

---

1, 2020, pp. 122-142; F. MAURO, *Défense européenne – l'enjeu de la coopération structurée permanente*, in *Les Rapports du Grip*, 23 febbraio 2017 (testo consultabile sul sito del [Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité \(grip.org\)](http://www.grip.org)).

<sup>10</sup> Si tratta quasi di un «*domaine réservé*» dei due Consigli, come ritiene E. GIANFRANCESCO, *La politica estera e di sicurezza europea prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 aprile 2011, p. 6 (testo consultabile sul sito [forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)). Per uno sguardo generale sui nuovi assetti istituzionali delineati dal Trattato di Lisbona, v. S. MANGIAMELI, *Il disegno istituzionale dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, cit.; E. TRIGGIANI, *Gli equilibri politici interistituzionali dopo la riforma di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 1, 2010, pp. 9-34; L. DANIELE, *Le istituzioni politiche dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: verso un nuovo equilibrio?*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 1, 2009, pp. 43-54.

lacuna da ultimo accennata, con il rischio di affidare le preziose risorse comuni prodotte dalla CSP a una governance extraistituzionale retta da un gruppo elitario di Stati (v. *infra*, paragrafo 3).

Infine, quanto al Regolamento che ha istituito il Fondo europeo per la difesa, sembra emergere una certa contraddizione tra, da un lato, le inevitabili ricadute di questo atto legislativo sull'attuazione della PESC e della PSDC (dovute alla sostanziale "comunitarizzazione" delle spese UE destinate alla difesa comune) e, dall'altro, i limiti che discendono dagli articoli 24, 40 e 41 TUE (v. *infra*, paragrafo 4).

In estrema sintesi, il problema più rilevante attiene proprio all'inadeguatezza del quadro istituzionale preposto all'attuazione e alla gestione della difesa comune, che è contraddistinto da un'eccessiva frammentazione nonché dalla carenza di efficaci meccanismi di controllo democratico-parlamentare a livello sovranazionale.

Nelle conclusioni si cercherà di ricondurre l'analisi di questi problemi a una riflessione critica di respiro più generale circa una duplice necessità: da un lato, quella di un rafforzamento delle competenze dell'Unione in materia di sicurezza e difesa comune più rispondente alle esigenze della sussidiarietà verticale, dovendosi constatare che il livello di governo sovranazionale europeo è il solo a poter soddisfare appieno gli interessi regionali dell'Europa (e quindi anche gli interessi di singoli Stati membri); dall'altro, e come conseguenza diretta di questa auspicabile estensione delle competenze dell'Unione europea, quella di ristrutturare il quadro istituzionale preposto al governo sovranazionale della difesa comune e i relativi strumenti decisionali, sino alla loro convinta "comunitarizzazione" (cioè all'estensione del c.d. metodo comunitario alla PSDC).

Naturalmente si tratta di una prospettiva di riforma istituzionale ambiziosissima, che esige un autentico "slancio federalista" e che, nondimeno, in tempi recenti sembra essere divenuta più realistica che in passato anche grazie alla crescente consapevolezza della sostanziale impotenza strategica dell'Europa, soprattutto in seguito alla drammatica riapertura della crisi in Afghanistan (v. *infra*, paragrafo 5).

## **2. Il progressivo rafforzamento dell'Unione europea nei rapporti con la NATO e la necessità di ripensare il modello di governo della difesa comune**

È indubitabile che i percorsi dell'UE e della NATO siano destinati a intersecarsi ancora, dato che quest'ultima, nata con la vocazione di soddisfare gli interessi difensivi dell'intero blocco occidentale nella contrapposizione con l'Unione sovietica e i suoi alleati, pur essendo chiamata oggi a far fronte a minacce di nuovo genere, continua a operare in uno scenario internazionale fortemente influenzato dalla politica degli armamenti nucleari e quindi da un'inevitabile competizione con la Federazione russa: «*As long as nuclear weapons exist, NATO will remain a nuclear Alliance. This agreement effectively ensures that NATO remains the primary framework for European security as long as Europeans find themselves under the shadow cast by the large nuclear*

*arsenal of the Russian Federation»*<sup>11</sup>. Si può quindi affermare che una parte degli interessi delle due organizzazioni coincidono ancora, soprattutto in ragione del fatto che molti Stati membri dell'Unione sono anche Stati membri della NATO. Inoltre, con l'avvio del nuovo millennio, la dimensione planetaria della minaccia legata al terrorismo di matrice islamista (e all'instabilità delle nazioni arabe coinvolte nel conflitto scaturitone) mette bene in luce l'esigenza di una risposta difensiva non riducibile alla sola area regionale coperta dall'Unione europea, ma necessariamente destinata a coinvolgere, quanto meno, tutti gli altri protagonisti del Patto atlantico.

Eppure, l'identità, gli interessi, le aspirazioni e le strategie delle due organizzazioni non coincidono e, anzi, esistono importanti differenze. Basti considerare la storica contrapposizione tra la Turchia, membro della NATO e non dell'UE, e Cipro, membro dell'UE e non della NATO. Ma le differenze sono destinate a crescere in seguito alla Brexit, con la prospettiva concreta che la NATO, influenzata dall'asse anglo-americano, possa esprimere strategie e obiettivi differenti da quelli che potrebbero essere definiti in ambito eurounitario<sup>12</sup>.

La soluzione di questo nodo politico, come si cercherà di evidenziare nel prosieguo, richiede una risposta anche di natura giuridica, connessa al necessario (in parte già realizzato) rafforzamento delle competenze dell'Unione europea in materia di PSDC, nonché alla progressiva "costituzionalizzazione" della struttura istituzionale di vertice preposta alla definizione e all'attuazione di tale politica.

Se è vero che, grazie agli accordi Berlin Plus del marzo 2003, l'Unione europea ha potuto avvalersi degli apparati della NATO per assumere la conduzione di missioni prima dirette da quest'ultima, come è avvenuto per la gestione delle crisi in Macedonia e in Bosnia, è altresì vero che l'UE ha continuato a operare per il tramite di strutture di comando che non le appartenevano, risultando *de facto* collocata in una posizione subordinata rispetto al Patto atlantico e rivelando al contempo il macroscopico deficit del suo quadro istituzionale, anche con riferimento alla capacità di gestione delle crisi.

---

<sup>11</sup> V. G. LINDSTROM-T. TARDY (a cura di), *The EU and NATO. The essential partners*, EU Institute for Security Studies, Paris, 2019, p. 42 (testo consultabile sul sito [europa.eu](http://europa.eu)).

<sup>12</sup> Dovendosi peraltro considerare la storica influenza della politica statunitense nella gestione delle crisi internazionali, che ha attratto nell'orbita delle scelte strategiche americane l'impegno militare di molti Stati europei, tra cui l'Italia. Se è vero che l'era della Guerra fredda è finita (e, con essa, la priorità degli Stati Uniti di «*defending, dominating, and dodging Europe*»), è vero anche che l'America resta ancora, e soprattutto dopo la successione di Biden a Trump, un Paese terzo fortemente interessato a influenzare le scelte strategiche europee. E, peraltro, anche se può sembrare una contraddizione, gli Stati Uniti hanno al contempo anche l'interesse a promuovere l'emancipazione della difesa europea: «*The United States ought to prepare for a broader recalibration of political responsibilities in Europe. Precisely because the United States has other domestic and international obligations, and because NATO's European members are increasingly disenchanted with U.S. predominance, conditions are ripe to empower the European allies. The objective should be to strengthen intra-European solidarity and cooperation while the United States steps back from active management of European security. The United States should pivot toward becoming the pacifier of last resort rather than the manager of early squabbles*» (J.R. SHIFRINSON, *The Dominance Dilemma: The American Approach to NATO and its future*, in *Quincy Brief*, n. 8, 2021, p. 3 e p. 15, consultabile sul sito del [Quincy Institute for Responsible Statecraft](http://Quincy Institute for Responsible Statecraft)).

Sebbene i tentativi di garantire un coordinamento tra le due organizzazioni siano risalenti al 2001, i meccanismi di cooperazione interistituzionale hanno funzionato spesso in modo farraginoso e comunque limitatamente alle missioni comuni, con l'esclusione di tematiche centrali, come la gestione della crisi dell'Afghanistan e il contrasto al terrorismo, e ciò anche per la comprensibile esigenza di non sottomettere l'UE alla NATO nell'ambito di questi delicati *affaires*. Proprio per soddisfare il bisogno di una maggiore autonomia, nel 2006 fu istituita una cellula operativa civile e militare in seno allo Stato maggiore dell'UE potenzialmente capace di pianificare e gestire autonomamente le missioni.

Nondimeno, lo stato di quiescenza della PSDC era destinato a interrompersi soltanto dieci anni dopo, con l'uscita di scena del Regno Unito dalla UE, evento che, come già accennato nel paragrafo introduttivo, ha provocato un'improvvisa accelerazione del processo di integrazione europea in materia di difesa comune. Basta confrontare il tenore degli accordi Berlin Plus del 2003 con quello delle Dichiarazioni congiunte UE-NATO del 2016 e del 2018 (ma si sta già lavorando a una terza Dichiarazione congiunta). Dal tenore di queste Dichiarazioni, che si ispirano ai principi di sussidiarietà e di solidarietà e richiamano l'importanza di realizzare una difesa comune europea, emerge la volontà di nobilitare la posizione dell'Unione nelle relazioni interistituzionali con il Patto atlantico, nel segno di una cooperazione paritaria e rispettosa delle rispettive sfere di autonomia, anche sul piano strategico<sup>13</sup>. Non è un caso che la prima Dichiarazione congiunta UE-NATO dell'8 luglio 2016 sia intervenuta dopo pochi giorni dal lancio ufficiale della Strategia globale UE.

Ma la conquista dell'autonomia strategica e di una maggiore autorevolezza internazionale, da parte dell'Unione, comporta investimenti importanti, sul piano delle risorse istituzionali ancor prima che su quello delle risorse economiche. L'Europa deve essere pronta a giocare un ruolo da protagonista e a parlare con una sola voce, lavorando ad esempio a una rappresentanza unitaria degli Stati membri dell'UE in seno alla NATO, il che richiede tuttavia di sottoporre la PSDC a una guida politica realmente sovranazionale e, di conseguenza, a una struttura istituzionale di vertice efficace e politicamente responsabile.

Naturalmente non si può negare che il Trattato di Lisbona ha permesso di compiere alcuni importanti passi avanti in questa direzione, ma nel complesso si tratta di una parziale "contaminazione comunitaria" del metodo intergovernativo (tradizionalmente prevalso nella PESC) che rischia di apparire come

---

<sup>13</sup> Guardando all'evoluzione dei rapporti tra l'Unione europea e la NATO, si deve pertanto prendere atto che, mentre nell'ambito degli accordi Berlin Plus del 2003 la collaborazione tra le due organizzazioni si caratterizzava per lo squilibrio dei rapporti di forza, ossia per la sostanziale subordinazione dell'UE alla NATO, nelle due dichiarazioni congiunte dell'8 luglio 2016 e del 10 luglio 2018 vi è la volontà di promuovere un riequilibrio a favore dell'Unione europea. Cfr. A. HAMONIC, *Union européenne et défense, cit.*, pp. 791-794. Ma, a ben vedere, tale astratto riequilibrio non potrà diventare effettivo se non attraverso la costruzione di una forza militare europea resa pienamente operativa e soggetta alla gestione autonoma da parte di un comando civile e militare eurounitario, sottoposto ad adeguate forme di controllo democratico.



un'opera di *maquillage* volta a mascherare la perdurante assenza di una prospettiva di stampo autenticamente federalista per la difesa comune europea.

In estrema sintesi, nonostante i progressi fatti con il Trattato di Lisbona, vi è una contraddizione profonda tra l'ambizione di una forte PESC-PSDC e l'inadeguatezza dell'assetto istituzionale delineato dal TUE.

La creazione di una forza militare europea è infatti una possibilità già prevista dall'articolo 43 TUE. Quest'ultimo specifica che le missioni in cui l'UE può ricorrere a mezzi civili e militari includono, tra l'altro, «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»<sup>14</sup>.

Tuttavia, a fronte di questo fondamentale impegno politico, il Trattato di Lisbona disegna una struttura di governance decisamente carente sotto svariati profili, che riguardano l'efficacia delle procedure decisionali, la chiara individuazione dell'autorità decidente e l'istituzione di adeguate forme di controllo democratico-parlamentare a livello sovranazionale, in particolare per quanto riguarda la delicata decisione di impegnare le forze armate europee in scenari di conflitto.

## 2.1. I problemi del quadro istituzionale attualmente preposto al governo della PESC-PSDC

Come è noto, il Trattato di Lisbona ha sancito, almeno formalmente, il superamento della divisione in pilastri e ha portato alla fusione definitiva delle Comunità all'interno dell'Unione europea, dando vita a un'unica entità sovranazionale. Non si può negare che il metodo comunitario abbia in tal modo parzialmente contaminato i processi decisionali relativi all'ex secondo pilastro della PESC. Per esempio, l'Alto rappresentante, che presiede il Consiglio affari esteri ed è anche vicepresidente della Commissione, sembra essere pienamente coinvolto nel processo decisionale (e, in particolare, nell'attuazione delle decisioni sulle missioni dell'UE). Inoltre, c'è un'apertura, seppur limitata, alla regola della maggioranza qualificata invece dell'unanimità per alcune delibere del Consiglio. La prevalenza del metodo intergovernativo e della regola dell'unanimità sono peraltro mitigate dalla clausola passerella e dalla c.d. astensione costruttiva (art. 31 TUE)<sup>15</sup>. Se prima di Lisbona i due Consigli potevano agire mediante una variegata tipologia di atti "speciali" (strategie comuni, orientamenti o principi generali, posizioni comuni

<sup>14</sup> V. anche l'articolo 1 del Protocollo n. 10 relativo alla PESCO (GUUE C 326/1).

<sup>15</sup> Cfr. G. FIENGO, *Pesc e Psdc: quale ruolo per il Consiglio europeo?*, in *federalismi.it*, n. 23, 2018, p. 9, che annovera anche la clausola dell'interesse nazionale (art. 31, paragrafo 2, TUE) come uno strumento atto ad «attenuare il metodo intergovernativo». Tuttavia, per quanto riguarda la previsione della "astensione costruttiva", si deve considerare, come sottolinea T.M. MOSCHETTA, *La politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea: una possibile congiunzione tra "unità ideale" e "frammentazione sostanziale"*, in *federalismi.it*, n. 13, 2016, p. 12, «che lo Stato membro "recalcitrante" non è vincolato al rispetto della decisione adottata, pur impegnandosi a non impedire l'azione dell'Unione basata su tale decisione», realizzandosi così «una sorta di esercizio nell'ambito dell'Unione di quel "potere di riserva" che nel diritto internazionale risulta funzionale al contemperamento delle esigenze di produzione normativa e di preservazione di interessi statuali».

e azioni comuni) il Trattato entrato in vigore nel 2009 ha parzialmente razionalizzato gli strumenti decisionali in ambito PESC individuando, ad esempio, un modello unitario di «decisione» del Consiglio che ingloba le vecchie posizioni comuni e azioni comuni, mentre per quanto riguarda il Consiglio europeo, alla tipologia ancora molto variegata degli atti da esso adottabili in materia, si aggiunge anche in questo caso l'importante strumento della «decisione» (anche se poi, nella prassi, prevalgono alcune tendenze devianti, come ad esempio il frequente ricorso, da parte del Consiglio europeo, allo strumento delle conclusioni a fronte dello scarso impiego di quelli della strategia comune e della decisione<sup>16</sup>).

Ma il problema relativo alla presenza di una potestà decisionale destrutturata e sostanzialmente *unaccountable* resta pressoché intatto. Ciò si deve principalmente imputare al fatto che il Trattato di Lisbona, da un lato, spezzetta eccessivamente il potere decisionale e, dall'altro, conferma la messa al bando degli atti legislativi, impedendo così al Parlamento europeo (e anche alla Commissione) di giocare un ruolo determinante nella PESC-PSDC.

Considerando innanzitutto le disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione contenute nel capo 1 del titolo V del TUE, si nota immediatamente una frammentazione del potere decisionale supremo tra tre organi, ossia il Consiglio europeo, il Consiglio e l'Alto rappresentante. In base all'articolo 22, paragrafo 1, spetta al Consiglio europeo individuare «gli interessi e obiettivi strategici dell'Unione». L'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che presiede anche il Consiglio affari esteri ed è assistito dal Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE)<sup>17</sup>, può presentare «proposte congiunte al Consiglio» riguardanti la politica estera e di sicurezza comune, mentre la Commissione è competente a presentare, sempre congiuntamente al Consiglio, proposte «per gli altri settori dell'azione esterna» (art. 22, paragrafo 2)<sup>18</sup>.

Il capo 2, dedicato specificamente alla politica estera e di sicurezza comune, conferma questa stessa impostazione strutturale.

L'articolo 24 stabilisce infatti che la «politica estera e di sicurezza comune» (che comprende, tra l'altro, la «definizione progressiva di una politica di difesa comune che può condurre a una difesa comune») è «definita ed attuata dal Consiglio europeo e dal Consiglio che deliberano all'unanimità, salvo che i trattati dispongano altrimenti» (articolo 24, paragrafo 1). Le competenze del Consiglio europeo e del Consiglio sono meglio descritte dall'articolo 26, secondo il quale il Consiglio europeo è chiamato a individuare gli interessi strategici dell'Unione, fissare gli obiettivi e «definire gli orientamenti generali della politica estera

<sup>16</sup> Cfr. G. FIENGO, *Pesc e Psdc*, cit., pp. 9-11.

<sup>17</sup> V. L. PALADINI, *Il Servizio europeo per l'azione esterna. Aspetti giuridici e prospettive di sviluppo*, Cacucci, Bari, 2017.

<sup>18</sup> V. C. KADDOUS, *Role and position of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy under the Lisbon Treaty*, in S. GRILLER-J. ZILLER (a cura di), *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Springer, Vienna-New York, 2008, p. 205; N. ALOUPI, *La représentation extérieure de l'Union européenne*, in *Annuaire Français de droit international*, 2010, p. 738.

e di sicurezza comune» (paragrafo 1), mentre il Consiglio è chiamato a «elaborare» detta politica e attuarla nel rispetto degli orientamenti generali e delle linee strategiche definiti dal Consiglio europeo (paragrafo 2).

Si può pertanto affermare che la politica estera e di sicurezza comune è definita sia dal Consiglio europeo, per quanto attiene agli «orientamenti generali», sia dal Consiglio, per quanto attiene a tutto il resto; il che però rappresenta un criterio di ripartizione delle competenze piuttosto incerto, mentre risulta del tutto lineare la scelta di investire il Consiglio delle competenze propriamente attuative di detta politica, in base a uno schema di rapporti di fondo tra i due Consigli che era già stato tracciato a grandi linee dai precedenti Trattati. Con ciò non si vuole certo negare che il Trattato di Lisbona abbia comportato importanti progressi in relazione al chiarimento dei ruoli tra Consiglio europeo e Consiglio nelle determinazioni afferenti alla PESC; infatti, anche grazie alla semplificazione degli strumenti decisionali, è oggi possibile ricostruire, su di una base «procedimentale-formale», un rapporto gerarchico tra decisioni di carattere generale e decisioni attuative, persino quando provenienti dalla medesima istituzione (art. 31, paragrafo 2, TUE)<sup>19</sup>.

Senonché, anche le competenze attuative attribuite al Consiglio sono a loro volte condivise da quest'ultimo con un'altra figura istituzionale. L'articolo 24 stabilisce infatti che la politica estera e di sicurezza comune è «messa in atto» anche all'Alto rappresentante. Questa duplicazione delle competenze «attuative» della PESC è poi richiamata – senza chiarirne l'ambiguità – nei successivi articoli 26, paragrafo 3, e 27, paragrafo 1<sup>20</sup> (mentre il paragrafo 2 dell'art. 27 attribuisce all'Alto rappresentante anche la funzione, legata al suo nome, di rappresentare appunto l'Unione verso l'esterno per le materie rientranti nella PESC).

La sezione 2 del capo 2 del titolo V entra nel cuore della governance della «politica di sicurezza e di difesa comune» (PSDC) dell'UE. I protagonisti dei processi decisionali sembrano qui essere, principalmente, il Consiglio e l'Alto rappresentante. Infatti, è il Consiglio che, deliberando all'unanimità, decide di lanciare una missione civile o militare su proposta dell'Alto rappresentante o di uno Stato membro (art. 42, paragrafo 4). E dato che questa missione, come stabilito dall'articolo 43, può essere finalizzata alla gestione militare di una crisi, ne consegue che è il Consiglio (e non il Consiglio europeo) a decidere sull'effettivo ingresso dell'UE in un potenziale conflitto armato.

Inoltre, in base all'articolo 44, il Consiglio può affidare la realizzazione di una missione a un gruppo di Stati membri che manifestano la propria disponibilità e dispongono delle capacità necessarie per assumere

---

<sup>19</sup> Cfr. E. GIANFRANCESCO, *La politica estera e di sicurezza europea prima e dopo il Trattato di Lisbona*, cit., p. 19; G. FIENGO, *Pesc e Psdc*, cit., pp. 7-8.

<sup>20</sup> L'art. 27, paragrafo 1, sovrapponendosi all'art. 22, paragrafo 2, stabilisce che l'Alto rappresentante «contribuisce con proposte all'elaborazione della PESC» nella veste di organo che presiede il Consiglio affari esteri.

tale impegno. Questi Stati, in associazione con l'Alto rappresentante, si accordano poi sulla gestione della missione. Ciò significa che certe decisioni molto delicate relative allo svolgimento delle missioni militari, in questi casi, sono prese solo dai governi coinvolti, unitamente all'Alto rappresentante. Per evitare (o meglio, nel tentativo di evitare) una possibile discrepanza tra le decisioni prese dal gruppo intergovernativo in questione e la volontà politica del Consiglio, il secondo paragrafo dell'articolo 44 precisa che gli Stati membri devono informare periodicamente il Consiglio sull'andamento della missione e, soprattutto, che essi sono tenuti a consultare il Consiglio – che conseguentemente adotterà le decisioni necessarie – se la realizzazione della missione «genera conseguenze di ampia portata o se impone una modifica dell'obiettivo, della portata o delle modalità della missione».

Nonostante questi accorgimenti, il rischio che una missione militare UE venga di fatto sottratta alla necessaria conduzione sovranazionale da parte del Consiglio, passando di mano a un corpo di Stati membri proattivi sul fronte interventista e motivati dall'interesse nazionale (una sorta di *Coalition of the Willing*<sup>21</sup> in versione europea), è concreto.

Infine, è sempre il Consiglio che decide, a maggioranza qualificata, sull'istituzione della Cooperazione strutturata permanente dopo avere consultato l'Alto rappresentante, rimanendo il *dominus* dei processi decisionali, come risulta dall'articolo 46 TUE. Secondo quest'ultima disposizione, quando si tratta di decidere su questioni riguardanti la CSP – a maggioranza qualificata o all'unanimità, a seconda dei casi – votano solo gli Stati membri che vi partecipano (attualmente, nell'anno 2021, sono 25 su 27), anche se tali decisioni possono avere un impatto significativo sugli interessi dell'intera Unione.

Da questa succinta descrizione emerge un'eccessiva frammentazione nella governance della PESC-PSDC, soprattutto per quanto attiene alle funzioni esecutive e di governo, risultando difficile identificare un vertice politico ben definito, nonostante la gravità delle decisioni che possono essere prese in questo settore. Come se non bastasse, si deve anche considerare che, scendendo nella scala gerarchica, esiste tutta una serie di altri organismi minori che intervengono, con funzioni diverse, in questo gigantesco meccanismo. Tali organismi includono il Comitato politico e di sicurezza dell'UE (CPS), l'Agenzia europea per la difesa (AED), il Comitato militare dell'UE (EUMC), il Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi (CIVCOM), il Gruppo politico-militare (PMG), la Direzione per la gestione delle crisi e pianificazione (CMPD), lo Stato maggiore dell'UE (SMEU) e l'Accademia europea per la sicurezza e la difesa (AESD). E questi corpi minori, a ben guardare, a volte non sono affatto “minori”. In particolare, in base all'articolo 38, secondo alinea, TUE, il CPS (composto dagli ambasciatori degli Stati membri distaccati a Bruxelles e presieduto da rappresentanti del Servizio europeo per l'azione esterna) «esercita,

---

<sup>21</sup> Sulla c.d. «*Coalition of the Willing*», attivatasi nell'ambito della Guerra in Iraq del 2003 a paravento di uno tra i «*most unilateral interventions in the post-Cold War periods*», v. S.E. KREPS, *Coalitions of Convenience: United States Military Interventions after the Cold War*, Oxford University Press, New York, 2011, pp. 114-148 (la citazione testuale è tratta da p. 48).

sotto la responsabilità del Consiglio e dell'Alto rappresentante, il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni di gestione delle crisi»<sup>22</sup>. L'AED, da parte sua, è non solo incaricata di predisporre e rivedere periodicamente i *Capability Development Plans* (CDP), ma agisce altresì come segretariato responsabile della gestione della Revisione coordinata annuale della difesa (CARD). Quest'ultima è uno strumento complementare alla Cooperazione strutturata permanente (v. *infra*, paragrafo 3) e al Fondo europeo della difesa (v. *infra*, paragrafo 4), in quanto è destinata a offrire uno spaccato degli sviluppi della difesa a livello degli Stati membri e favorire in tal modo la cooperazione fra di essi nonché una migliore pianificazione di progetti e investimenti nel settore. E poi vi è il citato SEAE, che dovrebbe realizzare una struttura di raccordo interistituzionale di primaria importanza tra l'Alto rappresentante, la Commissione e i due Consigli e che invece ha già mostrato notevoli problemi di organizzazione, coordinamento e funzionamento<sup>23</sup>.

A fronte di questo groviglio istituzionale, sorgono alcuni interrogativi ineludibili: il Consiglio e l'Alto rappresentante sapranno davvero governare una macchina così complessa ponendola sotto l'egida di un indirizzo politico unitario? E, ancora prima, sapranno agire di concerto tra loro? Il Consiglio europeo, il vero vertice politico dell'UE, cui il Trattato attribuisce il compito di tracciare la rotta della PESC (individuandone gli obiettivi strategici e gli orientamenti generali) avrà a sua volta la capacità effettiva di dominare politicamente gli sviluppi della PSDC?

È difficile dare risposte attendibili, poiché si tratta di un edificio ancora “*under construction*”, ma la frammentazione delle competenze istituzionali non sembra lasciare spazio a previsioni ottimistiche.

Il paradosso è che questa maggiore farraginosità dell'assetto istituzionale della PSDC non serve a soddisfare l'esigenza di garantire un'adeguata democraticità e *accountability* dei processi decisionali, ma semmai a offuscarne la trasparenza. A differenza della NATO, l'UE realizza infatti, per citare l'arcinota definizione coniata dalla Corte di giustizia nella storica pronuncia *Van Gend en Loos*, «un ordinamento giuridico di nuovo genere», il quale oggi è (o meglio, dovrebbe essere) complessivamente governato, ai sensi degli articoli 2 e 10 TUE, dal principio democratico, soprattutto nella versione della democrazia

---

<sup>22</sup> Si vedano i considerando 7 e 8 della decisione (PESC 2020/472) del Consiglio del 31 marzo 2020 relativa a un'operazione militare dell'UE nel Mediterraneo (EUNAVFOR MED Irini (GUUE 2020 L 101)). Questa decisione, riguardante l'esecuzione di una risoluzione del Consiglio di sicurezza ONU avente ad oggetto un embargo sulle armi alla Libia, assegna al CPS un'essenziale funzione di controllo politico, come risulta dal considerando 7: «Il CPS dovrebbe esercitare, sotto la responsabilità del Consiglio e dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (AR), il controllo politico sull'operazione, assicurarne la direzione strategica e adottare le decisioni pertinenti a norma dell'articolo 38, terzo comma, del Trattato sull'Unione europea (TUE)». Ne discende anche un vero e proprio potere di autorizzazione al prolungamento della missione (di cui al considerando 8: «L'autorizzazione dell'operazione dovrebbe essere riconfermata ogni quattro mesi e il CPS, nell'esercizio del controllo politico e della direzione strategica dell'operazione, dovrebbe essere autorizzato ad adottare una decisione che proroghi l'operazione»).

<sup>23</sup> Su cui cfr. C. MORVIDUCCI, *Il Servizio europeo per l'azione esterna: un inizio problematico*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 1, 2013, pp. 19-46; T.M. MOSCHETTA, *La politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea*, cit., p. 16 e la bibliografia ivi citata in nota 40.

rappresentativa (nell'ambito della quale, in virtù del medesimo art. 10 TUE, il Parlamento europeo è l'unica istituzione destinata a garantire una rappresentanza diretta dei cittadini europei).

Eppure, nel campo della PESC-PSDC non solo «è esclusa l'adozione di atti legislativi» (articolo 24, paragrafo 1, secondo alinea), ma il Trattato riserva in generale una posizione marginale sia al Parlamento europeo che alla Commissione. In relazione ai poteri di queste due istituzioni, l'articolo 24, paragrafo 1, secondo alinea, afferma semplicemente (ma insidiosamente) che il loro «ruolo specifico» in questo settore è «definito dai trattati», quasi a voler evidenziare una clausola restrittiva di “poteri enumerati”.

Quanto poi alla Corte di giustizia, essa è totalmente esclusa da qualsiasi intervento se non per garantire il rispetto dell'art. 40 TUE, che distingue nettamente le competenze speciali del settore PESC dalle altre (v. *infra*, paragrafo 4), nonché per vigilare sulla legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, come richiesto dall'art. 275, secondo paragrafo, del TFUE. Tale esclusione dipende da una scelta consapevole degli Stati membri che sono tradizionalmente riluttanti a permettere lo scrutinio giudiziario nella sfera della sicurezza e della difesa<sup>24</sup>, ma le due eccezioni contemplate dall'art. 275 sono da ritenersi «*a better balance between, on the one hand, respect for the special nature of foreign affairs and, on the other hand, respect of the rule of law and fundamental rights of individuals*»<sup>25</sup>. In realtà, considerando l'impostazione seguita in alcune sue pronunce, la Corte di giustizia sembrerebbe già pronta ad allargare la sua capacità di intervento nel settore PESC-PSDC basandosi sulla “competenza generale” di cui all'art. 19 TUE<sup>26</sup>.

Per quanto riguarda i limitati compiti che sono specificamente assegnati al Parlamento europeo nel campo della politica estera e di sicurezza comune, le disposizioni più rilevanti sono l'articolo 27, paragrafo 3, sulla necessaria consultazione del Parlamento in ordine alla decisione del Consiglio relativa all'organizzazione e al funzionamento del SEAE, e, soprattutto, l'articolo 36 del TUE, riguardante il dovere dell'Alto rappresentante di informare e consultare regolarmente il Parlamento europeo sulle scelte fondamentali nel campo della PESC e della PSDC.

È sempre l'Alto rappresentante che poi si assicura che le posizioni del Parlamento europeo siano debitamente prese in considerazione. Si prevede quindi che il Parlamento possa rivolgere interrogazioni e formulare raccomandazioni al Consiglio e che due volte l'anno si tenga un dibattito sui progressi fatti nella PESC e nella PSDC (art. 36, secondo comma). A parte il diritto di essere informato, il Parlamento

<sup>24</sup> Cfr. J. SCHMIDT, *The European Union and the Use of Force*, cit., pp. 281-283; M.G. GARBAGNATI KETVEL, *The Jurisdiction of the European Court of Justice in Respect of the Common Foreign and Security Policy*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, n. 55, 2006, pp. 77-120.

<sup>25</sup> P. VAN ELSUWEGE, *Upholding the Rule of Law in the Common Foreign and Security Policy: H v. Council*, in *Common Market Law Review*, n. 3, 2017, pp. 850-851.

<sup>26</sup> Cfr. J. SCHMIDT, *The European Union and the Use of Force*, cit., pp. 282-283; S. POLI, *The Common Foreign and Security Policy after Rosneft: Still Imperfect but Gradually Subject to the Rule of Law*, in *Common Market Law Review*, n. 6, 2017, pp. 1799-1834, in part. p. 1815.

non ha però il potere di impedire le decisioni del Consiglio, anche se una certa influenza potrebbe essere esercitata indirettamente sull'Alto rappresentante. Di fatto, nel campo della politica di sicurezza e di difesa comune, il Parlamento non soltanto è escluso dal potere di decidere, fosse anche con una mera facoltà interdittiva, ma neppure si vede assegnato un potere di controllo adeguato<sup>27</sup>. Come è stato dimostrato studiando i c.d. poteri di guerra nell'ambito delle democrazie statuali, la mancata configurazione di una funzione parlamentare di autorizzazione preventiva o, a seconda dei casi, approvazione successiva alla decisione del Governo di avviare una missione militare (o di proseguirla) non può considerarsi adeguatamente compensata dalla presenza di altre classiche forme di controllo parlamentare, come appunto il potere di essere informato e consultato, oppure il potere di bilancio, oppure ancora – nei sistemi parlamentari – la possibilità di votare una mozione di sfiducia o di censura, con una conseguente influenza indiretta sulle condotte del Governo (possibilità che peraltro, nel caso peculiare del Parlamento europeo, risulta sostanzialmente vanificata – come forma di valido controllo politico sulla Commissione – dalla previsione della maggioranza qualificata per l'approvazione della mozione di censura)<sup>28</sup>.

Eppure, il principio democratico, che è riconosciuto nell'articolo 10 TUE, secondo il quale «il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa» (paragrafo 1) e «i cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo» (paragrafo 2), è espressamente richiamato nel capo 1 del titolo V, riguardante la PESC, all'articolo 21 (paragrafi 1-3). In particolare, il paragrafo 3 dell'articolo 21 prevede che «Nell'elaborazione e attuazione dell'azione esterna nei vari settori compresi nel presente titolo e nella parte quinta del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e delle altre politiche nei loro aspetti esterni, l'Unione rispetta i principi e persegue gli obiettivi di cui ai paragrafi 1 e 2», tra i quali figura appunto anche il riferimento alla democrazia.

Non si può dunque non scorgere una certa contraddizione tra, da un lato, l'affermazione astratta del principio della democrazia rappresentativa come fondamento del funzionamento complessivo dell'Unione e, dall'altro, la mancata attuazione del principio in questione nella parte del TUE relativa alla

---

<sup>27</sup> Cfr., sempre con riguardo all'eccessiva marginalità del ruolo assegnato al Parlamento europeo in ambito PESC, anche U. VILLANI, *Gli sviluppi del Trattato di Lisbona in materia di politica estera e di sicurezza comune*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 1, 2011, p. 15, il quale osserva inoltre che «la posizione preminente che nella materia in oggetto assume il Consiglio europeo mette in luce un carattere estremamente verticistico del processo decisionale, in contrasto con i valori della democrazia, che pure sono solennemente proclamati dall'art. 2 TUE quali valori comuni degli Stati membri e fondamenti dell'Unione europea».

<sup>28</sup> Sulle forme di controllo parlamentare del potere di ricorrere alla forza militare nelle democrazie contemporanee, v. T. RAUNIO-W. WAGNER, *Towards Parliamentarisation of Foreign and Security Policy?*, in *West European Politics*, n. 1, 2017, pp. 1-19; D. FONCK-Y. REYKERS, *Parliamentarisation as a Two-Way Process: Explaining Prior Parliamentary Consultation for Military Interventions*, in *Parliamentary Affairs*, n. 3, 2018, pp. 674-696. V. anche, per un'analisi comparativa sul rafforzamento del ruolo dei parlamenti in questo settore, S. DIETERICH-H. HUMMEL-S. MARSCHALL, *Strengthening Parliamentary "War Powers" in Europe: Lessons from 25 National Parliaments*, in *DCAF Policy Papers*, n. 27, 2008; D. PETERS-W. WAGNER, *Between Military Efficiency and Democratic Legitimacy: Mapping Parliamentary War Powers in Contemporary Democracies, 1989-2004*, in *Parliamentary Affairs*, n. 1, 2011, pp. 175-192.

PESC-PSDC, principalmente per effetto dell'estromissione del Parlamento europeo e delle fonti di rango legislativo dalla disciplina della materia.

Come si vedrà meglio *infra*, paragrafo 4, analizzando un'altra criticità delle attuali linee di sviluppo della difesa comune, la mancanza di un adeguato controllo parlamentare sovranazionale sulla PSDC finisce peraltro per incrociare il paradosso della progressiva “comunitarizzazione” del finanziamento della difesa comune.

## **2.2. In particolare, la debolezza del profilo istituzionale dell'Alto rappresentante**

Tra i problemi principali dell'aggravato sistema istituzionale preposto al governo della difesa comune vi è l'inadeguatezza della figura dell'Alto rappresentante chiamato a rivestire in questo settore un ruolo centrale, anche per via della sua natura “monocratica” e della connessa esigenza di garantire una sintesi politica nei complicati processi di definizione e di attuazione della PESC-PSDC. Infatti, pur tenendo conto di tutte le peculiarità del livello sovranazionale, l'Alto rappresentante non inverte un'autorità istituzionale all'altezza dei compiti che, in tali delicati ambiti materiali, gli vengono assegnati dalle disposizioni del TUE. E forse, per espletare simili compiti, non basterebbe nemmeno un Ministro degli affari esteri dell'Unione europea, come nella suggestiva definizione che era stata inserita nel Trattato costituzionale del 2004, perché si tratta di funzioni che richiedono anche una vera responsabilità ministeriale della difesa comune.

Ciononostante, l'Alto rappresentante si vede assegnato un ruolo chiave attestato dalle già menzionate funzioni di proposta, di attuazione e di controllo, figurando altresì quale organo di raccordo con il Parlamento e con la Commissione, i quali sono sostanzialmente estromessi dalla “stanza dei bottoni”. In particolare, nell'ambito della PSDC, oltre che agli Stati membri è proprio all'Alto rappresentante che il Trattato assegna il potere di proporre al Consiglio l'avvio di una missione e, più ancora, è solo l'Alto rappresentante che, in tale frangente, «può proporre il ricorso sia ai mezzi nazionali sia agli strumenti dell'Unione, *se del caso* [enfasi aggiunta] congiuntamente alla Commissione» (art. 42, paragrafo 4, TUE). Se, per un verso, queste disposizioni possono essere salutate con favore sotto l'aspetto della loro dimensione *cross-pillar*, per altro verso, desta non poche perplessità, a parte la quantità e la varietà dei compiti assegnati all'Alto rappresentante, la scelta di attribuire poteri così ampi a un organo dotato di un profilo istituzionale ancora oggi inadeguato per la debolezza e l'ambiguità che lo contraddistinguono. L'Alto rappresentante infatti, per un verso, è privo di un vero portafoglio ministeriale della difesa comune e, per altro verso, ha troppi mandanti a cui deve rispondere, visto che si trova ad essere, oltre che vicepresidente della Commissione e commissario *de facto* per gli affari esteri, anche presidente del

Consiglio affari esteri<sup>29</sup>. Lungi da costituire un'opportunità per un migliore coordinamento interistituzionale, la possibilità (anzi, il dovere) per l'Alto rappresentante di indossare, come sul dirsi, diversi "cappelli" rischia più che altro di minarne l'autonomia, contribuendo al caos istituzionale che regna nella materia in questione<sup>30</sup>.

Facendo un parallelismo con la governance della NATO, la figura del Segretario generale di quest'ultima sembra essere assai meglio congegnata di quella dell'Alto rappresentante UE. Il Segretario della NATO esprime un'autorevolezza istituzionale e un'autonomia funzionale molto maggiori e ha un ruolo ben delineato in seno a un sistema di governance politica più semplificato ed efficiente (incentrato sul Consiglio del Nord Atlantico). Dotato di un forte potere di rappresentanza e persino di direzione politica, il Segretario generale incarna il legame tra le strutture civili e militari della NATO<sup>31</sup>.

Alla difesa comune europea difetta dunque una figura comparabile a questa. Proprio nel tentativo di individuare una sorta di vertice monocratico incaricato della direzione politica della PESC e della PSDC tale organo potrebbe *de facto* ravvisarsi, più che nell'Alto rappresentante, nel Presidente del Consiglio europeo, cui pure compete di assicurare, «al suo livello e in tale veste» la rappresentanza esterna dell'Unione nelle materie relative alla PESC; ma il titolo V del TUE sembra persino dimenticarsi delle potenzialità di questa figura che viene menzionata solo in relazione alla (sia pur rilevante) funzione di convocare una riunione straordinaria del Consiglio ove lo esigano gli «sviluppi internazionali» (art. 26, paragrafo 2, secondo comma, TUE). E così si rischia che, nell'ambito della gestione delle missioni europee, possa emergere uno schema duumvirale destinato a complicare ulteriormente un quadro istituzionale già di per sé tendenzialmente confuso. Senza considerare il rischio che la voce unitaria dell'Unione sul piano internazionale si traduca in un coro stonato<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> V. N. ALOUPI, *La représentation extérieure de l'Union européenne*, cit., p. 742; J.C. PIRIS, *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, pp. 241-243; C. KADDOUS, *Role and Position of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy under the Lisbon Treaty*, cit., p. 212; M. SCHMID, *The Deputisation of the High Representative/Vice-President of the Commission: Making the Impossible Job Work*, in *EU Diplomacy Papers*, n. 2, 2012 (testo consultabile sul sito del [College of Europe \(coleurope.eu\)](http://CollegeofEurope(coleurope.eu))).

<sup>30</sup> Cfr., sempre in senso critico, C. MORVIDUCCI, *Il Servizio europeo per l'azione esterna: un inizio problematico*, cit., pp. 19-46; T.M. MOSCHETTA, *La politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea*, cit., pp. 13-14.

<sup>31</sup> V. R.C. HENDRICKSON, *The Changing Role of NATO's Secretary General*, in S. MAYER (a cura di), *NATO's Post-Cold War Politics. The Changing Provision of Security*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2014, pp. 124-139.

<sup>32</sup> Anche in considerazione del fatto che, come osserva T.M. MOSCHETTA, *La politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea*, cit., p. 15, bisogna computare nel novero dei protagonisti "individuali" della PESC la figura che incarna la presidenza di turno del Consiglio, «che per prassi può continuare a esercitare un ruolo rilevante anche in considerazione del peso economico e politico dello Stato membro di volta in volta designato». L'a. ritiene anche che la descritta «polifonia» potrebbe trovare un raccordo istituzionale che la renda armoniosa nell'ambito del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), che si compone di funzionari delle diverse istituzioni coinvolte. Tuttavia, può dubitarsi che l'organo in questione, composto appunto da funzionari, sia idoneo allo scopo di assicurare un coordinamento effettivo tra le istituzioni politiche di vertice.

### **3. I passi avanti compiuti dalla Cooperazione strutturata permanente (CSP) sul piano delle capacità militari e lo stallo sul piano dell'intervento. Il rimedio francese peggiore del male: la *Initiative européenne d'intervention* (IEI)**

La finalità della Cooperazione strutturata permanente (CSP o PESCO) è sancita dagli articoli 42, paragrafo 6, e 46 TUE e dal protocollo 10 allegato ai Trattati. Da tale quadro normativo emerge che la CSP è vocata non soltanto a integrare e sviluppare le capacità militari degli Stati membri e dell'Unione nel suo insieme, ma anche e soprattutto a divenire il principale braccio operativo della PSDC<sup>33</sup>. Lo scopo della CSP, in altre parole, è quello di superare le difficoltà derivanti dalla presenza, in seno alla eterogenea comunità degli Stati membri, di sensibilità e tradizioni diverse e talora divergenti rispetto alla scelta di investire risorse nell'apparato della difesa comune e partecipare a missioni militari dell'Unione. Sicché, per aggirare l'ostacolo alla realizzazione della difesa comune rappresentato dalla regola dell'unanimità, la Cooperazione strutturata permanente consente a un gruppo più ristretto di Stati membri (anche se nella realtà vi ha aderito la grande maggioranza) di agire come avanguardia istituzionale nel processo di integrazione in ambito di PSDC, sia sul piano delle capacità militari a livello dell'Unione sia sul piano della concreta possibilità di dispiegare sul campo una forza militare multinazionale dell'Unione europea. Questa prospettiva è chiaramente esplicitata nell'art. 3 del «Protocollo concernente le preoccupazioni del popolo irlandese relative al Trattato di Lisbona» del 13 giugno 2012, ove, al fine di assicurare il rispetto della politica di neutralità militare tradizionalmente seguita dall'Irlanda, viene riaffermata la necessità di una decisione unanime del Consiglio europeo per giungere a una difesa comune, lasciando al contempo alla discrezionalità di ciascuno Stato membro la decisione se partecipare o meno alla CSP o all'AED<sup>34</sup>. Al riguardo bisogna anche precisare che il citato art. 3 del Protocollo del 13 giugno 2012, sempre al fine di fugare i timori dell'Irlanda, chiarisce che il «Trattato di Lisbona non prevede la creazione di un esercito europeo né la coscrizione per una qualsiasi formazione militare». Ma anche in assenza di un vero esercito federale europeo, che rappresenterebbe peraltro un obiettivo di non facile realizzazione pratica visto il suo ineliminabile carattere transnazionale, il Trattato non esclude affatto, anzi afferma, la possibilità di

---

<sup>33</sup> V. F. MAURO, *Défense européenne*, cit.; C. PRIETO, *La « coopération structurée permanente », début d'un nouveau cycle pour la politique de défense*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, n. 1, 2018, pp. 3-6; F. MAURO, *La Coopération structurée permanente : la Belle au bois dormant de la défense européenne*, in *Note d'analyse du GRIP*, 27 maggio 2015, pp. 269-279 (testo consultabile sul sito del [Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité \(grip.org\)](http://groupe-recherche-et-information-sur-la-paix-et-la-securite.org)).

<sup>34</sup> Vale la pena riportare il testo dei commi 6, 7 e 8 del citato art. 3: «Qualsiasi decisione per giungere ad una difesa comune richiederà una decisione unanime del Consiglio europeo. Spetterebbe agli Stati membri, compresa l'Irlanda, decidere, conformemente alle disposizioni del Trattato di Lisbona e alle loro rispettive norme costituzionali, se adottare o meno una difesa comune. Nessuna disposizione del presente titolo condiziona o pregiudica la posizione o la politica di qualsiasi altro Stato membro in materia di sicurezza e di difesa. Spetta altresì a ciascuno Stato membro decidere, conformemente alle disposizioni del Trattato di Lisbona e ad eventuali norme giuridiche nazionali, se partecipare alla Cooperazione strutturata permanente o all'Agenzia europea per la difesa».

mettere in campo una forza di intervento multinazionale europea per la gestione delle crisi e per l'attuazione della PSDC (articolo 43, paragrafo 1, TUE, e articolo 1 del Protocollo n. 10 sulla CSP).

Nondimeno, l'accelerazione avvenuta dopo il lancio della CSP ha riguardato soprattutto i progetti di collaborazione industriale e logistica, e quindi il profilo delle capacità più che quello dell'intervento militare<sup>35</sup>.

Forse è anche per via della protratta assenza di una dimensione propriamente operativa che la CSP può ancora godere di una sorta di autonomia gestionale per cui, al suo interno, si valorizza la posizione degli Stati che investono di più nei progetti<sup>36</sup>. Ma è chiaro che questa struttura decisionale parallela, basata su criteri molto specifici e che può essere pienamente giustificata nel caso di attività volte a migliorare le capacità militari degli Stati membri, non è invece adatta a governare gli interventi militari veri e propri, non essendo compatibile con le esigenze di una gestione politica realmente sovranazionale delle crisi, la quale dovrebbe invece essere lasciata direttamente alle istituzioni dell'UE, anche per essere in linea con i suoi principi generali (compreso il principio democratico).

Tra l'altro, proprio a fronte del fatto che la Cooperazione strutturata permanente è ancora lontana dal poter vantare una dimensione operativa, la Francia ha avviato da alcuni anni un'iniziativa extraistituzionale per offrire una sorta di stampella della PSDC e supplire alla perdurante carenza della CSP sotto l'aspetto cruciale della capacità di intervento; un'iniziativa, questa, che però rischia di complicare ulteriormente, se non di ostacolare, il percorso evolutivo della stessa CSP in quella direzione. Più precisamente, a fronte della mancata attuazione del profilo "operativo-interventista" della CSP, la Francia ha promosso nel 2017 la *Initiative européenne d'intervention* (IEI), poi lanciata ufficialmente il 25 giugno 2018 in occasione di una sessione del Consiglio affari esteri<sup>37</sup>. Vi hanno aderito inizialmente nove Stati, poi saliti a tredici (inclusa l'Italia, che, cambiando la propria iniziale posizione con il passaggio dal I al II Governo Conte, ha discutibilmente deciso di aderirvi nel 2019). Nell'ambito dell'IEI la Francia occupa la veste di *Lead Nation*.

Va anzitutto osservato che l'IEI si colloca al di fuori del quadro istituzionale dell'Unione europea<sup>38</sup>.

L'IEI comporta pertanto il rischio concreto, da un lato, di sovrapporre la sua azione e i suoi orientamenti a quelli della CSP e delle istituzioni eurounitarie e, dall'altro lato, di asservire i progressi compiuti dalla

---

<sup>35</sup> V. la decisione (PESC 2018/340) del Consiglio del 6 marzo 2018 che fissa l'elenco dei progetti da sviluppare nell'ambito della PESCO (GUUE 2018 L 65).

<sup>36</sup> V. la decisione (PESC 2018/909) del Consiglio del 25 giugno 2018 che stabilisce un insieme di regole di governance per i progetti PESCO (GUUE 2018 L 161). In questa decisione il Consiglio ha disciplinato la governance dei progetti della Cooperazione strutturata permanente, stabilendo diversi ruoli e responsabilità degli Stati partecipanti (coordinatore del progetto, membro, osservatore).

<sup>37</sup> V. N. NOVÁKY, *France's European Intervention Initiative. Towards a Culture of Burden Sharing*, 23 novembre 2018 (testo consultabile sul sito del [Wilfried Martens Centre for European Studies](http://www.wilfriedmartens.eu)).

<sup>38</sup> A. HAMONIC, *Union européenne et défense*, cit., pp. 800-801.



CSP sul piano delle capacità militari a scelte operative e di intervento controllate da attori statali che agiscono fuori dagli assetti istituzionali dell'Unione<sup>39</sup>. A ciò si aggiunga che non c'è coincidenza tra i 25 Stati membri ad oggi coinvolti nella Cooperazione strutturata permanente e i tredici attualmente inclusi nell'IEI. Tra questi tredici Stati vi sono peraltro anche il Regno Unito, che tuttavia è uscito dall'Unione, e la Danimarca, che invece non ha mai aderito alla CSP.

Deve infine considerarsi che, a prescindere dalla difficoltà di concepire una proficua convivenza tra IEI e CSP, vi è anche l'ostacolo dell'articolo 44, paragrafo 1, TUE, che, ammettendo la possibilità di affidare l'attuazione di una missione dell'UE a «un gruppo di Stati membri» dotati delle capacità necessarie, sembra ragionevolmente escludere che Paesi terzi, come oggi è il Regno Unito, possano concorrere direttamente all'attuazione della PSDC.

L'iniziativa dell'IEI, in ultima analisi, sembra rendere ancora più problematica la prospettiva di una gestione sovranazionale coerente e unitaria delle crisi da parte dell'Unione europea, ostacolando il bisogno “costituzionale” di un governo responsabile della politica di difesa comune.

#### **4. Il Fondo europeo per la difesa: un'elusione dei limiti alla “comunitarizzazione” del settore della PESC-PSDC?**

Il capo 2 del titolo V del TUE è dedicato alle «disposizioni specifiche» sulla PESC e si divide in due sezioni, la prima contenente le «disposizioni comuni» e la seconda le disposizioni sulla PSDC, con una struttura sistematica che sembra appunto configurare la PSDC come una costola della PESC. Un elemento di continuità tra le due sezioni del capo 2, e dunque tra la disciplina della PESC “in generale” e quella della PSDC “in particolare”, risiede nel fatto che entrambe sono caratterizzate dal fatto di essere quasi del tutto impermeabili a quello che veniva definito, e può ancora oggi essere definito, il “metodo comunitario” in contrapposizione al “metodo intergovernativo”. Per quanto attiene alle disposizioni comuni della sezione 1, l'art. 24, paragrafo 1, afferma che nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune «è esclusa l'adozione di atti legislativi», mentre trovano applicazione «norme e procedure specifiche», sotto l'egida della regola decisionale dell'unanimità (applicata in via generale salvo le eccezioni espressamente previste). Come si è già ricordato in precedenza (v. *supra*, paragrafo 2.1), questa stessa disposizione attribuisce al Parlamento europeo e alla Commissione un ruolo estremamente marginale, negando loro qualsiasi forma di autentico potere decisionale. Si tratta pertanto di un sistema di governance retto da un potere e da una struttura eminentemente intergovernativi, in cui la tendenziale

---

<sup>39</sup> Preoccupazione, questa, che trova ampia conferma analizzando il sistema di «*gouvernance flexible*» dell'IEI: «L'IEI s'appuie sur une comitologie minimale et souple, coordonnée par un secrétariat permanent assuré par la France et des officiers désignés par les pays membres. Le travail continu de concertation et de réflexion entre les pays membres de l'IEI sera rythmé par des entretiens réguliers à plusieurs niveaux : discussions stratégiques militaires (Military European Strategic Talks – MEST), réunions des directeurs politiques de défense et réunions au niveau ministériel» (testo consultabile sul sito del [Ministère des Armées \(defense.gouv.fr\)](http://Ministère des Armées (defense.gouv.fr))).

preclusione del metodo comunitario è chiaramente sancita dai successivi articoli 40 e 41, paragrafo 2, TUE. L'articolo 40, in particolare, traccia un solco profondo tra il sistema di procedure decisionali e ruoli istituzionali delineato per l'attuazione della PESC e il diverso sistema previsto per l'esercizio delle competenze dell'Unione delineate dagli articoli da 3 a 6 del TFUE. Infatti, se, da un lato, l'attuazione delle politiche connesse alle competenze degli articoli 3, 4, 5 e 6 TFUE non è toccata dal sistema di governance della PESC, specularmente, «L'attuazione delle politiche previste in tali articoli lascia parimenti impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione a titolo del presente capo». In altre parole, qui è bandito un potere decisionale effettivo delle due istituzioni politiche realmente espressive dell'interesse comunitario-sovranaZIONALE, ossia la Commissione e il Parlamento europeo.

L'articolo 41, paragrafo 2, segue coerentemente la medesima impostazione escludendo dal bilancio dell'Unione «le spese derivanti da operazioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa, a meno che il Consiglio, deliberando all'unanimità, decida altrimenti». Sono invece a carico del bilancio dell'Unione le «spese amministrative» sostenute dalle istituzioni per l'attuazione della PESC (paragrafo 1) e le «spese operative» cui tale attuazione dà luogo (paragrafo 2).

Questo corpo normativo si è rivelato però nel suo complesso incompatibile con l'ambizione di costruire un valido sistema di difesa sovranazionale. Ciò vale anzitutto per l'aspetto delle procedure decisionali e delle competenze istituzionali, che sarebbero assai più efficaci e *accountable* se venissero uniformate a quelle previste per l'attuazione delle materie rientranti nelle competenze (perlomeno) concorrenti dell'Unione; e vale altresì per le spese destinate alla difesa comune, che, per poter rispondere all'ambizione che sottende il titolo V, dovrebbero rientrare integralmente nel bilancio dell'Unione. Se, per quanto riguarda l'aspetto delle procedure e delle competenze istituzionali, la rigidità delle disposizioni non consente di aggirare l'ostacolo, potendosi in tal caso soltanto auspicare una riforma del diritto primario relativa agli assetti istituzionali nel settore PESC-PSDC, invece, per quanto riguarda l'imputazione delle spese relative alla costruzione della difesa comune europea, i limiti al finanziamento comunitario della difesa comune desumibili, non senza una certa difficoltà interpretativa, dall'articolo 41, paragrafo 2, si sono potuti sostanzialmente eludere ricorrendo ad altre basi giuridiche.

Ne è disceso che le iniziative susseguitesi dal 2016 in poi per rispondere all'esigenza di una maggiore integrazione sul piano della politica di difesa comune hanno riguardato principalmente questo aspetto, cioè l'aspetto finanziario, attirando nell'orbita del bilancio dell'Unione anche le spese legate alla realizzazione di grandi progetti industriali volti a rafforzarne le capacità militari. Questa sorta di comunitarizzazione surrettizia delle spese finalizzate a realizzare le precondizioni materiali della PSDC

ha finito per modificare, sia pure indirettamente e parzialmente, le competenze del quadro istituzionale dell'UE in questo settore, assegnando al Parlamento e alla Commissione un ruolo più incisivo.

Il primo passo è stato compiuto dalla Commissione nella comunicazione del 30 novembre 2016 relativa al «Piano d'azione europeo in materia di difesa», in cui l'istituzione si è assunta l'impegno a promuovere la difesa comune sotto vari aspetti, tra cui: la costituzione di un Fondo europeo per la difesa con due «strutture» o «sezioni» di finanziamento» (e cioè: «ricerca» e «capacità»); la promozione degli investimenti nelle catene di approvvigionamento della difesa; il rafforzamento del mercato unico europeo della difesa (e dunque anche l'indipendenza dalle fonti di approvvigionamento esterne all'Unione)<sup>40</sup>.

Alcuni mesi più tardi, la Dichiarazione di Roma del 25 marzo 2017, resa a margine del 60° Anniversario dei Trattati di Roma, invocava «un'Unione pronta ad assumersi maggiori responsabilità e a contribuire alla creazione di un'industria della difesa più competitiva e integrata; un'Unione impegnata a rafforzare la propria sicurezza e difesa comuni, anche in cooperazione e complementarità con l'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico»<sup>41</sup>.

Poco dopo, questi stessi auspici venivano richiamati e rilanciati dal Documento di riflessione sul futuro della difesa europea (COM(2017) 315 del 7 giugno 2017)<sup>42</sup>.

Sulla scia di tali impulsi è stato successivamente approvato il Regolamento (UE) 2018/1092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 luglio 2018 che istituisce il Programma europeo di sviluppo industriale della difesa («volto a sostenere la competitività e la capacità di innovazione»), utilizzando come base giuridica l'articolo 173, paragrafo 3, del TFUE, riguardante la competitività del settore industriale.

Il Regolamento del 2018 sembra avere concretizzato una parziale «comunitarizzazione» della PSDC che in qualche misura era già stata suggerita dalla Commissione nella citata Comunicazione del 30 novembre 2016.

In seguito, nel maggio 2021, è entrato in vigore il Regolamento (UE) 2021/697 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021, istituivo del Fondo europeo per la difesa, che ha abrogato il Regolamento 2018/1092. Il nuovo Regolamento stanziava quasi 8 miliardi di euro per il quadro finanziario annuale 2021-2027 (MFF 2021-2027) e utilizza come basi giuridiche, oltre che l'articolo 173, paragrafo 3, anche agli articoli 182, paragrafo 1, 183 e 188, secondo comma, del TFUE. Il Fondo mira a finanziare ricerca e sviluppo di tecnologie e prodotti della difesa, tenuto conto che – come si legge nel considerando 2 – il settore «è caratterizzato dall'aumento dei costi del materiale di difesa nonché da elevati costi di ricerca e sviluppo (R&S) che limitano l'avvio di nuovi programmi di difesa e hanno un impatto diretto

<sup>40</sup> COM(2016) 950 del 30 novembre 2016, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Piano d'azione europeo in materia di difesa.*

<sup>41</sup> STATEMENT/17/767, *Dichiarazione dei leader dei 27 Stati membri e del Consiglio europeo, del Parlamento europeo e della Commissione europea. La dichiarazione di Roma, Bruxelles, 25 marzo 2017.*

<sup>42</sup> COM(2017) 315 del 7 giugno 2017, *Documento di riflessione sul futuro della difesa europea.*

sulla competitività e sulla capacità innovativa della base industriale e tecnologica di difesa europea (EDITB)»; sicché «lo sviluppo di una nuova generazione di grandi sistemi di difesa e di nuove tecnologie di difesa dovrebbe essere sostenuto a livello di Unione al fine di intensificare la cooperazione tra gli Stati membri in materia di investimenti nei materiali di difesa».

Il Fondo è destinato a operare in sinergia con il sistema di Revisione coordinata annuale della difesa CARD e con la Cooperazione strutturata permanente (v. *supra*, paragrafi 2.1 e 3). Circa quest'ultima, in particolare, si chiarisce che le azioni sviluppate nel contesto dei progetti della CSP «dovrebbero poter beneficiare di un tasso di finanziamento maggiorato» (considerando 32).

È pertanto evidente che il Fondo finanzia attività che hanno certamente, per ricorrere a un'espressione utilizzata anche nel citato art. 41, paragrafo 2, TUE, «implicazioni nel settore militare o della difesa», ma che, non essendo riferibili a missioni operative, si ritengono (in base a una certa interpretazione) sottratte ai limiti di cui alla medesima disposizione.

La principale novità di questi due Regolamenti, come era inevitabile data la loro natura legislativa e la loro base giuridica, è l'attribuzione di un ruolo finalmente non più marginale alle istituzioni politiche propriamente "comunitarie", ossia la Commissione e il Parlamento. Quest'ultimo ha visto crescere il suo ruolo, oltre che nell'esercizio del potere legislativo vero e proprio connesso all'approvazione delle due proposte di Regolamento in questione, anche per effetto di alcune disposizioni contenute in queste fonti atto, sia dal punto di vista del diritto ad essere informato, sia dal punto di vista dei suoi poteri attivi<sup>43</sup>. In particolare, il Regolamento 2021/697 prevede che il Parlamento sia informato annualmente (articolo 28, paragrafo 3) dalla Commissione sull'attuazione del Fondo e che possa revocare in qualsiasi momento (come dal canto suo può fare anche il Consiglio) il potere delegato alla Commissione medesima (articolo 33, paragrafo 3)<sup>44</sup>.

Questa disciplina *cross-pillar* segna un indubitabile avanzamento del metodo comunitario nel settore della PESC e PSDC, come conseguenza dell'assorbimento delle spese per la difesa comune (non destinate al finanziamento delle missioni) nel bilancio dell'Unione, e dunque un passo avanti nel processo di integrazione. Nondimeno, si tratta di un atto normativo che rivela una certa incoerenza dell'impostazione di fondo del titolo V del Trattato di Lisbona, ove si cerca di combinare l'ambizione di una forte politica

---

<sup>43</sup> Non è tuttavia dello stesso parere F. SANTOPINTO, *La gouvernance du Fonds européen de la défense : Enjeux de souveraineté et d'intégration*, in *Note d'analyse du Grip*, 20 giugno 2019, pp. 12-16 (testo consultabile sul sito del [Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité \(grip.org\)](http://www.grip.org)), che, commentando i contenuti della (allora) proposta di Regolamento istitutivo del Fondo europeo per la difesa, riscontrava una «*marginalisation du Parlement européen*». Deve però considerarsi che il Regolamento in questione, così come quello precedente del 2018, incide su un ambito materiale, quello della PSDC, in cui il Parlamento, come si è visto, è di regola del tutto privo di poteri significativi.

<sup>44</sup> «La delega di potere di cui all'articolo 28 può essere revocata in qualsiasi momento dal Parlamento europeo o dal Consiglio. La decisione di revoca pone fine alla delega di potere ivi specificata. Gli effetti della decisione decorrono dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea o da una data successiva ivi specificata. Essa non pregiudica la validità degli atti delegati già in vigore» (art. 33, paragrafo 3).

difensiva di livello sovranazionale, oggi ben manifesta nel convinto sostegno finanziario all'industria europea della difesa, con il mantenimento di un metodo essenzialmente intergovernativo – e come tale poco efficace e poco *accountable* – nella gestione delle crisi e delle eventuali missioni militari europee.

Se infatti, per quanto riguarda i progetti industriali relativi alle capacità difensive dell'Unione, è stato possibile aggirare gli ostacoli che il titolo V del TUE frappone all'ingresso del metodo comunitario nel settore della PSDC, ricorrendo alla fonte atto del regolamento per istituire il Fondo europeo per la difesa, tali ostacoli sono nondimeno destinati a incidere pesantemente sul versante delle capacità operative della difesa comune.

## **5. Conclusioni. La necessità di uno slancio federalista per una vera difesa comune**

La difesa comune europea non è «una pura esigenza dello spirito o l'ingenua illusione di sognatori visionari», ma una «impellente necessità»<sup>45</sup>.

Le grandi questioni che incrociano gli interessi regionali dell'Europa, da ultimo la sostanziale riapertura della crisi in Afghanistan, mostrano un nervo scoperto nella concezione, ancor prima che nell'attuazione, del principio di sussidiarietà che dovrebbe ispirare, anche in materia di politica estera e di sicurezza comune, la razionale distribuzione delle competenze tra il livello statale e il livello sovranazionale della *multi-level governance* dell'Unione.

Per quanto attiene alla PESC e alla PSDC, questa contraddizione è evidente già nella lettura delle disposizioni del titolo V del TUE, ove, da un lato, si fissano mete ambiziosissime e, dall'altro, non si approntano gli strumenti istituzionali necessari per raggiungere il traguardo.

È forse la consapevolezza di questo limite strutturale che spiega il tenore debolissimo dei due meccanismi di solidarietà difensiva introdotti dal Trattato di Lisbona, ossia la clausola della difesa reciproca (art. 42, paragrafo 7, TUE) e la clausola di solidarietà; meccanismi che vengono generalmente descritti come importanti conquiste del processo di integrazione, ma che, a ben vedere, riflettono, almeno in prospettiva futura, una visione molto riduttiva della difesa comune europea. La clausola della difesa reciproca, pur significativa rispetto all'esigenza di rimettere in discussione se non l'adesione, quantomeno, le modalità di partecipazione degli Stati membri dell'UE alla NATO, non serve affatto a promuovere una difesa comune. La clausola di solidarietà dell'art. 222 TFUE segna a sua volta una conquista importante, stabilendo, tra le altre cose, che, in caso di un attacco o di una minaccia terroristici subiti da uno Stato membro, l'Unione mobilita in suo soccorso i mezzi (anche) militari a sua disposizione. Sennonché, una prospettiva autenticamente federalista della difesa comune imporrebbe di configurare l'attacco o la

---

<sup>45</sup> B. CARAVITA, *Difesa comune, istituzioni comuni come ancora di salvezza dell'Europa e degli europei*, in *federalismi.it*, n. 1, 2019, p. 6.



minaccia verso uno Stato membro dell'Unione come un attacco all'Unione stessa, con conseguente immediato dispiegamento delle forze armate multinazionali europee sotto il comando unitario dello Stato maggiore dell'Unione. Se è vero che gli Stati membri restano “sovrani” nell'organizzare e nell'esercitare il loro innegabile diritto all'autodifesa, è vero altresì che è già oggi possibile immaginare, anche in virtù di un'adesione più convinta al canone della sussidiarietà verticale, una forma di solidarietà difensiva non tanto di livello transnazionale quanto piuttosto di livello sovranazionale, basata su una forza di pace europea al servizio dell'Unione. A cosa serve, infatti, portare a compimento un'industria della difesa europea, un sistema di approvvigionamento autonomo di livello eurounitario, nonché una capacità di mobilitazione rapida e ben coordinata delle forze armate europee (si pensi solo al Piano d'azione sulla mobilità militare del 28 marzo 2018<sup>46</sup>), se poi l'Unione non è in grado di esprimere una vera politica di sicurezza e di difesa comune?

L'Unione sta sforzandosi di costruire un perfetto apparato difensivo senza avere gli strumenti normativi e istituzionali per poterlo governare efficacemente e democraticamente.

La presenza di una Cooperazione strutturata permanente, per così dire, a due velocità è l'emblema di questa contraddizione: da un lato ci si prodiga nello sforzo di dotare l'Europa di capacità difensive straordinariamente avanzate ed efficaci, dall'altro lato, tardano i progressi sul piano degli interventi, ossia in relazione alla possibilità dell'Unione di sfruttare effettivamente tali capacità.

E così, in questo spazio vuoto, si insinuano le iniziative extra-istituzionali, come la IEI (v. *supra*, paragrafo 3).

Dopo i tragici accadimenti occorsi in seguito al ritiro della forza di pace stanziata in Afghanistan e alla conseguente riconquista del potere da parte del regime dei talebani, si sono moltiplicate le voci di quanti in Europa invocano la costruzione di un vero e proprio «esercito europeo». Nel discorso sullo stato dell'Unione tenuto al Parlamento europeo il 15 settembre 2021, la Presidente della Commissione Ursula von der Leyen ha, più opportunamente, spostato l'accento sull'aspetto politico della questione: «ciò di cui abbiamo bisogno è l'Unione europea della difesa», sottolineando come a frenare la PSDC sia stata non tanto la carenza di capacità quanto piuttosto la carenza di «volontà politica»<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> JOIN (2018) 5 final, del 28 marzo 2018, *Joint Communication to the European Parliament and the Council on the Action Plan on Military Mobility*.

<sup>47</sup> Vale la pena riportare integralmente questo passaggio del discorso: «Nelle ultime settimane vi sono state numerose discussioni sulle forze di spedizione, sul loro tipo e sul loro numero: gruppi tattici o forze di intervento dell'UE. Tutto questo è senza dubbio parte del dibattito e credo che farà anche parte della soluzione. La questione fondamentale, però, è il motivo per cui in passato ciò non ha funzionato. Si possono avere le forze più avanzate al mondo, ma se non si è mai pronti a utilizzarle, qual è la loro utilità? Ciò che ci ha frenato finora non è solo una carenza di capacità: è la mancanza di volontà politica. Se sviluppiamo questa volontà politica, possiamo fare molto a livello dell'UE» (*Discorso sullo stato dell'Unione 2021 della Presidente Ursula von der Leyen, Strasburgo, 15 settembre 2021, consultabile online alla pagina web [State of the Union Address by President von der Leyen \(europa.eu\)](https://www.europa.eu/StateoftheUnion/AddressbyPresidentvonderLeyen)*).

Il nodo di fondo, dal punto di vista istituzionale (e anche “costituzionale”) attiene però allo strumento giuridico necessario a costruire una volontà politica comune in materia di PESC-PSDC.

L’esigenza di rafforzare l’UE in questo settore potrebbe essere soddisfatta da alcune condizioni minime, a cominciare dall’inserimento della difesa comune tra le materie di competenza concorrente dell’Unione elencate nell’articolo 4 del TFUE (come del resto è già stato fatto per lo «spazio di libertà, sicurezza e giustizia»), ferme restando le competenze statali esclusive necessarie all’autodifesa. Ciò contribuirebbe a risolvere il problema della sovrapposizione tra iniziative degli Stati membri e iniziative dell’Unione nell’ambito della PESC-PSDC e consentirebbe la gestione di queste politiche da parte di tutte le istituzioni europee nella pienezza dei loro poteri e ruoli diversi, giustificando un drastico ridimensionamento della regola deliberativa dell’unanimità.

Il mantenimento della regola dell’unanimità, benché sia stato attenuato da taluni correttivi, rappresenta infatti uno dei nodi più rilevanti nella definizione della PESC-PSDC, poiché, al di là del rischio di stallo dell’azione esterna dell’Unione, «lascia aperto il problema di stabilire se le decisioni in tal modo adottate siano espressione della volontà dell’Unione oppure sostanzino un accordo in forma semplificata adottato dagli Stati membri»<sup>48</sup>.

Si tratta, in definitiva, di applicare l’ordinario modello di funzionamento dell’UE anche alle attuali «competenze speciali» della PESC-PSDC: un modello di funzionamento in cui «il Consiglio europeo è il motore politico (ma non la sede di nevrotici inseguimenti delle vicende), la Commissione è il motore esecutivo (ma non il titolare unico ed esclusivo degli interessi eurounitari [...]), il Parlamento europeo il luogo della rappresentanza politica complessiva e l’arena delle discussioni politiche [...], il Consiglio il luogo della rappresentanza degli interessi degli Stati membri»<sup>49</sup>.

È dunque necessario uno slancio federalista dell’Unione europea in materia di difesa comune; un salto di qualità che, per quanto sinora inedito nel contesto europeo, resta nondimeno plausibile anche per un ente privo del carattere della statualità. È proprio la costruzione di tali sistemi di difesa e la necessità di finanziarli con uno sforzo comune che ha talvolta sostenuto il processo federale<sup>50</sup>.

Per rimanere nel contesto europeo, basti ricordare che il primo progetto schiettamente politico di comunità europea, quello relativo alla Comunità politica europea (CPE) era connesso all’avvio della Comunità europea di difesa (CED).

Promossa soprattutto dalla Francia al fine di dare vita, accanto alla NATO, a un’organizzazione capace di polarizzare gli interessi difensivi regionali europei (e di attuare un differente piano di riarmo della

<sup>48</sup> T.M. MOSCHETTA, *La politica estera e di sicurezza comune dell’Unione europea*, cit., p. 12.

<sup>49</sup> B. CARAVITA, *Brexit: keep calm and apply the European Constitution*, in *federalismi.it*, n. 13, 2016, p. 11.

<sup>50</sup> V. B. BAACK, *Forging a Nation State: The Continental Congress and the Financing of the War of American Independence*, in *Economic History Review*, n. 4, 2001, p. 639 ss.

Germania), la CED avrebbe permesso di realizzare un esercito europeo (o meglio, corpi d'armata sovranazionali composti da divisioni nazionali e sottoposti a un supremo comando unitario) e, soprattutto, un governo comunitario della difesa europea inserito nel quadro di un audace progetto politico di stampo federale<sup>51</sup>. Varata – dopo estenuanti trattative<sup>52</sup> – con il Trattato di Parigi nel 1952 e fallita nel 1954 durante il processo di ratifica, la CED contemplava tra le istituzioni “politiche” necessarie, accanto al Commissariato e al Consiglio, l'Assemblea della Comunità europea di difesa, che inizialmente doveva coincidere con l'Assemblea della CECA; ma si trattava di una disposizione di carattere provvisorio, poiché l'articolo 38 del Trattato CED, riconoscendo implicitamente l'inadeguatezza di questo modello di governo, stabiliva una procedura di revisione volta a dare vita a una vera e propria Comunità politica europea, stabilendo l'istituzione di un Parlamento sovranazionale, cioè un'assemblea eletta su base democratica, e, allo stesso tempo, l'avvio della costruzione di una struttura «federale o confederale» basata sul principio della «separazione dei poteri»<sup>53</sup>.

Vi era quindi piena consapevolezza del fatto che la nascita di una difesa comune e di un esercito europeo presupponeva l'urgente costruzione di un sistema politico fondato su un vero modello costituzionale. Secondo lo spirito federalista che animava i promotori del progetto, il governo della difesa comune avrebbe dovuto essere integrato in un quadro istituzionale ispirato alla democrazia rappresentativa e di conseguenza dotato di poteri di governo in materia di difesa comune efficaci e responsabili.

Anche se il Trattato in questione non è mai entrato in vigore a causa del rifiuto dell'Assemblea nazionale francese di ratificarlo, il progetto della CED testimonia comunque la potente visione dei primi “costituenti” europei, una visione autenticamente federalista che appare oggi molto indebolita e che, anzi, stenta a scorgersi nell'attuale architettura di governo della difesa comune europea.

---

<sup>51</sup> V. P. VIAL, *Redécouvrir la CED*, in *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n. 29, 1992, pp. 9-16.

<sup>52</sup> A Causa di difficoltà riconducibili soprattutto alla posizione critica dell'Olanda, di cui offre un'analisi particolareggiata G. VASSALLO, *Grande fra i piccoli: l'Olanda e la nascita delle Comunità europee. La partecipazione olandese alla costruzione comunitaria tra apporti, tensioni e contraddizioni (1945-1966)*, in *Eurostudium*, n. 16, 2010 (consultabile sul sito [eurostudium.eu](http://eurostudium.eu)).

<sup>53</sup> V. D. PREDA, *De Gasperi, Spinelli e l'art. 38 della CED*, in *Il Politico*, n. 4, 1989, pp. 575-595.