



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E STUDI INTERNAZIONALI

*Tesi Di Laurea Triennale In Relazioni Internazionali*

L'EVOLUZIONE DELLA COOPERAZIONE EUROPEA IN MATERIA DI  
SICUREZZA E DIFESA

THE EVOLUTION OF EUROPEAN COOPERATION IN SECURITY AND DEFENSE

**Relatore**

**Prof. Pietro de Perini**

**Candidato**

**Ricardo Vigato**

**1232398**

*Anno accademico 2021-2022*



*A tutti coloro che hanno sempre creduto in me.*

<b>Introduzione</b> .....	6
<b>Capitolo 1. L'evoluzione della politica di cooperazione europea in materia di sicurezza e difesa</b> ..	8
1.1 Introduzione .....	8
1.2. I precedenti: dalla Comunità Europea di Difesa (CED) all'Atto Unico Europeo (AUE) .....	9
1.3. Il Trattato di Maastricht: istituzione della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) e della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD).....	16
1.4. Il Trattato di Lisbona: lo sviluppo della cooperazione strutturata permanente (PESCO) .....	25
1.5. Conclusione .....	30
<b>Capitolo 2. I protagonisti dello sviluppo della politica di sicurezza e difesa in Europa: tra nazionalismi e cooperazione.</b> .....	33
2.1. Introduzione .....	33
2.2. La posizione degli Stati europei.....	33
2.3. La Francia: il difficile equilibrio tra protagonismo in Europa e tutela della sovranità nazionale .....	39
2.4. La Germania: dal riserbo iniziale alla ricerca di una leadership dell'Unione .....	42
2.5. Il ruolo dell'Italia nella strategia di difesa comune .....	46
2.6. La posizione del Regno Unito: tra sovranismo e sicurezza internazionale .....	50
2.7. Conclusione .....	53
<b>Capitolo 3. Capacità militari e criticità in materia di sicurezza e difesa dell'Unione Europea</b> .....	56
3.1. Introduzione .....	56
3.2. Le missioni europee.....	57
3.3. Comando e impiego .....	61
3.4. Difficoltà aperte dalla PESCO .....	64
3.5. Limiti Operativi .....	67
3.6. Esercito europeo: utopia o necessità? .....	70
3.7. La sovranità in materia di difesa. ....	73
3.8. Conclusione .....	76
<b>Capitolo 4. Prospettive per una politica di difesa comune europea nello scenario internazionale</b> .....	77
4.1. Introduzione .....	77
4.2. Europa: potenza civile o militare? .....	78
4.3. L'assenza di una visione strategica comune .....	81
4.4. I legami con il Regno Unito dopo la Brexit .....	84
4.5. I rapporti tra UE e NATO.....	88
4.6. Conclusione .....	91

<b>Conclusione.....</b>	<b>94</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>96</b>

## Introduzione

Il tema della sicurezza e difesa dell'Unione europea è stato a lungo trattato come un aspetto marginale nello scenario della politica d'integrazione europea. Le criticità sperimentate dai governi europei nella creazione di una politica militare comune, unitamente alle difficoltà nell'assumere decisioni concordate in merito all'utilizzo delle capacità belliche hanno inciso negativamente sulla percezione dell'Unione come attore internazionale. Oggi l'Europa deve confrontarsi con una serie di questioni, conflitti e cambiamenti geopolitici che hanno riportato la sicurezza e la difesa al centro dell'agenda europea. Inoltre, l'esito della Brexit, l'elezione del presidente USA Donald Trump sommati all'attuale crisi russo-ucraina, hanno riacceso la volontà dei principali paesi membri di tentare di rilanciare il progetto europeo, attraverso una maggiore cooperazione in materia di sicurezza e difesa. A rigor di ciò, è stato necessario delineare, in quattro capitoli, quella che è l'evoluzione del progetto europeo di sicurezza e difesa comune, analizzando quello che è il suo *excursus* storico, dalle origini del progetto fino ai giorni nostri; i maggiori attori che hanno contribuito ad esso, le problematiche aperte da tale politica ed infine, le prospettive future. A tal proposito, il primo capitolo delinea l'evoluzione storica delle politiche comunitarie in materia a partire dalla Comunità Europea di Difesa (CED) fino al superamento della gran parte delle criticità grazie alla più recente iniziativa, avviata nel 2017, denominata Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO). Il secondo capitolo, invece, tratta dibattito sulla difesa comune europea e le relative politiche adottate a livello nazionale, rappresentando una sintesi tra gli obiettivi raggiunti in ambito europeo e gli interessi particolari degli stati membri. I risultati ottenuti in materia di sicurezza sono legati alla convergenza o alla divergenza degli approcci nazionali sui principali temi che la difesa europea dovrebbe affrontare per garantire gli interessi comuni dell'Unione. Pertanto, si è resa necessaria un'analisi delle prospettive nazionali e del ruolo assunto dai principali paesi europei rispetto alla creazione della difesa europea. Doveroso, inoltre, è stato menzionare il rapporto tra UE e NATO, in particolar modo in riferimento al rapporto controverso tra le due organizzazioni. In questo contesto, un ruolo decisivo è stato svolto da Francia e Germania, che rappresentano i maggiori promotori dell'iniziativa. I due paesi, nonostante le differenti posizioni di partenza, hanno raggiunto, a seguito di una lunga concertazione, una sintesi efficace dei loro obiettivi. Più controversa risulta la posizione assunta dagli altri stati europei, e, in particolare, dagli stati dell'est Europa, da sempre scettici rispetto al processo di integrazione europea in materia di difesa, ma che, nonostante questo, hanno aderito all'iniziativa. Nel terzo capitolo, ed in particolare

dopo la definizione della Politica europea di sicurezza e difesa (PESD), si mostrerà come l'Unione si sia progressivamente dotata di strutture e mezzi militari di difesa, inaugurando una nuova fase "operativa" della sua presenza nel contesto di sicurezza globale. Il quadro europeo è parzialmente cambiato con l'adozione della PESCO che rappresenta un primo passo per ripensare la politica di difesa all'interno dell'architettura europea. Questo progetto ha aperto grandi aspettative circa la possibilità di creare un sistema di sicurezza europeo più efficiente, fermo restando che l'istituzione della Cooperazione Strutturata Permanente non ha come obiettivo la creazione di un sistema militare unificato, né tantomeno, la creazione di un esercito europeo. Al contempo, i limiti operativi delle forze militari hanno reso difficile il controllo delle "modeste" risorse militari messe a disposizione dagli stati membri. Infine, vi è da considerare che il trasferimento di sovranità in materia di difesa, da sempre osteggiato dagli stati comunitari, ha reso il processo integrativo molto più complicato che in altri settori. Queste difficoltà sembrano destinate a rimanere immutate nel prossimo futuro, lasciando la politica di sicurezza e difesa in un limbo ancora non definito. Nel capitolo quattro le prospettive del progetto europeo aprono determinate questioni. L'Unione europea rimane un'entità ibrida, caratterizzata da una commistione di elementi intergovernativi e sovranisti, la cui proiezione esterna si traduce in un'ampia gamma di politiche e strumenti di soft e hard power. Nel corso degli anni, l'Ue si è affermata come attore di sicurezza a livello internazionale, utilizzando i mezzi tipici di una potenza "civile" e ciò, è più volte entrato in contrasto con gli obiettivi prefissati dal progetto comunitario. I rapporti con gli alleati, Regno Unito e NATO in particolar modo, hanno aperto nuove strade e ridimensionato il quadro internazionale. I progressi fatti nell'ambito della sicurezza, per quanto encomiabili, non sono sufficienti a superare le criticità che ancora permangono all'interno dell'Unione. In particolare, l'assenza di una visione strategica condivisa degli stati membri ha creato grossi problemi nella definizione di un indirizzo politico univoco per la gestione delle crisi internazionali.

## **Capitolo 1. L'evoluzione della politica di cooperazione europea in materia di sicurezza e difesa**

### **1.1 Introduzione**

La percezione dell'Unione come attore internazionale nel campo della politica estera e di difesa è stata influenzata fortemente dalle diverse criticità che i governi europei hanno dovuto affrontare nella creazione di una politica di sicurezza condivisa. Ma non solo, poiché a tale problematica si unirono le difficoltà relative nell'assunzione di decisioni condivise in ambito delle capacità militari, certamente non prive di carenze dal principio. Tale idea di collaborazione tra gli Stati membri nei settori strategici della sicurezza e della difesa ebbe delle diverse problematiche sin dalle origini del progetto comunitario, quando i sei Paesi fondatori dell'Unione tentarono di affiancare alla nascente Comunità economica una Comunità europea di difesa (CED). Abbandonata tale manovra complessa, rivelatesi inutile, si riprovò con l'istituzione dell'Unione Europea Occidentale (UEO) nel 1954, un'organizzazione internazionale regionale di sicurezza militare e cooperazione politica. Anche tale progetto, in assenza di un "Europa politica", si palesò inconcludente. Dopo ciò, l'impossibilità di creare un sistema di difesa strutturato divenne ancora più evidente. Tuttavia, il fallimento favorì il consolidarsi di un sistema di difesa atlantico incentrato sul ruolo della potenza americana.

Le difficoltà di agire con un approccio univoco si estesero agli anni Settanta, quando le divergenze politiche tra gli Stati favorirono un approccio di "cooperazione leggera", ben lontana dall'idea fondante di cedere importanti competenze governative a istituzioni sovranazionali. Infatti, alla fine degli anni Ottanta, in un contesto influenzato dalle crisi economiche del decennio precedente e sempre con il fine di avviare un primo embrione di Unione politica, fu fondato l'Atto Unico Europeo (AUE). Tuttavia, nonostante le proposte di riesaminare i trattati di Roma allo scopo di rilanciare l'integrazione europea ampliando i poteri d'azione dell'allora Comunità Europea, tale Atto, con l'esclusione graduale del tema della sicurezza dalla sfera politica europea, si trasformò in un chiaro esempio dell'approccio frivolo adottato. Ciononostante, creando nuove competenze comunitarie e riformando istituzioni, l'AUE ha aperto la strada a un'ulteriore integrazione politica e all'unione economica e monetaria che sarebbe stata sancita successivamente dal trattato sull'Unione europea, ossia il Trattato di Maastricht del 1992, grazie al quale la materia della sicurezza e della difesa europea venne disciplinata in modo più completo. Tale trattato ha segnato l'inizio di una "nuova fase del processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa". Difatti, oltre a istituire la Politica Estera di Sicurezza Comune (PESC), la quale ha dato origine a strutture politiche



e militari interne dell'UE, formalizzò la nascita della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD), definendo il quadro delle misure dell'UE nel settore della difesa e della gestione delle crisi e nella cooperazione e il coordinamento in materia di difesa tra gli Stati membri.

Se il Trattato di Maastricht ha gettato le basi per l'Unione e ha rafforzato i diversi livelli di potere, fornendo base giuridica per le nuove politiche comuni e introducendo il concetto di cittadinanza europea, imponendosi con maggior vigore sulla scena internazionale, le principali innovazioni in materia di politica estera, sicurezza e difesa furono introdotte successivamente con il Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel tardo 2009. Noto anche come trattato dell'Unione europea (TUE), difatti, stabiliva la necessità di sviluppare la cooperazione strutturata in modo permanente tra i membri dell'Unione con lo scopo di rafforzare la loro reciproca collaborazione nel settore militare, disponendo, per mezzo di uno spirito di solidarietà, l'azione se un paese interno all'UE si scopre vittima di un attacco di qualsiasi origine. Da questa base giuridica, nel 2017 è scaturita l'iniziativa degli Stati europei di costituire la Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO), ossia una Politica di sicurezza e di difesa comune volta all'integrazione delle forze armate di 25 dei 27 Stati membri. Nonostante tali progressi, però, sono tuttora presenti molte criticità che minacciano di rallentare l'efficienza. In primis, la discordanza nella risoluzione dei problemi internazionali circa i diversi Stati membri fa in modo che la struttura europea di gestione delle crisi risulti ancora poco performante; ma non solo, poiché tale problematica riguarda anche la difficoltà nello svincolarsi dall'inclusione delle crisi dal sistema transatlantico; infine, appare evidente come i partecipanti pongano resistenza verso la condivisione delle politiche di difesa, indebolendo quello spirito fondante dell'accordo.

## **1.2. I precedenti: dalla Comunità Europea di Difesa (CED) all'Atto Unico Europeo (AUE)**

A seguito della fine della Seconda guerra mondiale, da parte degli stati europei nasce la visione di una difesa comune al fine di fronteggiare la minaccia sempre più consistente rappresentata dall'Unione Sovietica. Ciò che ha spinto di più alla necessità della creazione di un progetto difesa europea, oltre al degrado dei vari stati europei da gradi potenze *antebellum* a potenze secondarie, la cui sicurezza dipendeva sempre più dagli Stati Uniti, sono state le divergenze di alcuni stati in materia di difesa, Francia e Inghilterra in primis. Per la Francia il pericolo non era costituito solo dalla minaccia sovietica, ma anche da un possibile riarmo tedesco. La Gran Bretagna, invece, mostrava un certo disinteresse verso il continente, quasi a voler prenderne le distanze.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Graziani F., Lo spazio di sicurezza europea. L'Unione europea e i suoi rapporti con la NATO e con l'OSCE, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006

È in questo contesto storico che nascono le prime forme di cooperazione in ambito di sicurezza tra gli stati dell'Europa occidentale. Il primo passo venne promosso da Francia e Gran Bretagna nel marzo 1947 con la firma del Trattato di Dunkerque, successivamente esteso a Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo.<sup>2</sup> Accordi che nascevano in realtà in chiave antitedesca, al fine di garantire agli stati aderenti assistenza reciproca nel caso di aggressione armata.<sup>3</sup>

Nonostante questi primi tentativi europei di realizzare una difesa comune, fu chiaro fin da subito che la sicurezza europea fosse sempre più legata all'alleato d'oltre oceano, dal quale si manifestava sempre più evidente la volontà di assumere un ruolo predominante nella difesa del vecchio continente.<sup>4</sup>

Un traguardo importante fu raggiunto con la firma del Patto Atlantico a Washington il 4 aprile del 1949<sup>5</sup>. Se da una parte il Patto Atlantico rafforzava la solidità della difesa occidentale, dall'altra creava diversi contrasti in Europa, a causa della partecipazione militare della Germania, in quanto, l'opinione pubblica internazionale si mostrava poco favorevole al riarmo tedesco a causa delle precedenti esperienze belliche.<sup>6</sup>Tuttavia, a seguito gli avvenimenti bellici legati all'estremo Oriente, in particolar modo in Corea<sup>7</sup>, le pressioni da parte Stati Uniti si fecero sempre più insistenti fino a che in Europa gli stati furono concordi con la proposta americana, ad eccezione della Francia che considerava il riarmamento della Germania una minaccia alla propria sicurezza nazionale.

Perciò, a causa dell'ipotesi di una possibile forza bellica europea che includesse unità tedesche, la Francia rispose proponendo il piano Pleven, il quale prevedeva la creazione di una Comunità Europea di Difesa (CED) in modo che il riarmo tedesco sarebbe avvenuto sotto la supervisione degli Stati europei e non sotto il controllo esclusivo degli Stati Uniti. Nello specifico, il piano prevedeva che la Germania non potesse usufruire di un contingente militare autonomo, ma che partecipasse

---

<sup>2</sup> Traité de collaboration en matière économique, sociale et culturelle et de légitime défense collective, noto come Trattato di Bruxelles, firmato il 17 marzo 1948 ed entrato in vigore il 25 agosto 1948.

<sup>3</sup> La continuità del Trattato di Bruxelles con il Patto di Dunkerque è evidenziata dal preambolo del Trattato, in cui gli Stati firmatari si impegnano a coalizzare le proprie forze "(...) in caso di ripresa di una politica di aggressione da parte della Germania".

<sup>4</sup> Iementi M., L'Europa e il mondo. La politica estera, di sicurezza e di difesa europea, Bologna, il Mulino, 2004

<sup>5</sup> Ai negoziati sul Trattato Nord Atlantico, iniziati il 10 dicembre 1948, sono invitati a partecipare, il 15 marzo 1949, Danimarca, Islanda, Italia, Norvegia e Portogallo. Il Patto Atlantico entra in vigore il 24 agosto 1949. Al Trattato, originariamente ratificato da dodici Stati, di cui due extraeuropei (Stati Uniti e Canada) e dodici europei (Belgio, Danimarca, Francia, Gran Bretagna, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Olanda e Portogallo).

<sup>6</sup> Di grandissima rilevanza l'articolo IV del Trattato, in quanto disciplinava, conformemente alle disposizioni dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite (che garantisce a ogni Stato il diritto di autotutela individuale o collettiva), aiuto e assistenza automatica agli Stati membri, in caso di aggressione armata in Europa, con ogni mezzo militare o d'altro genere.

<sup>7</sup> Lo scoppio della guerra di Corea il 25 giugno 1950, fu provocata dall'invasione della Corea del Sud, alleata degli Stati Uniti, da parte della Corea del Nord comunista. L'evento faceva temere che un attacco simile si potesse realizzare in breve tempo anche in Germania. Questo favorì la decisione statunitense a favore del riarmo della Germania Occidentale.

nell'ambito di un sistema difensivo comune. Inoltre, il Trattato istitutivo della CED prevedeva la creazione di un esercito europeo, formato da contingenti nazionali e controllato da un Comando supremo (o Commissariato), che veniva nominato dai governi degli Stati membri.<sup>8</sup>

Il Trattato regolava anche i rapporti tra la Comunità e la NATO, stabilendo all'art.5, il primato dell'Alleanza Atlantica nella difesa europea e prevedendo forme di collaborazione tra le due Organizzazioni. Fin da subito fu evidente che il piano Pleven avrebbe penalizzato molto la Germania, poiché avrebbe dovuto rinunciare all'impiego delle proprie truppe al di fuori dell'esercito europeo. Era il 27 maggio 1952 quando Francia, Germania, Belgio, Lussemburgo, Olanda e Italia firmarono il Trattato di Parigi che istituiva la CED. Tuttavia, diverse contraddizioni aperte dal Trattato rendevano difficile ai vari stati concordare su alcune importanti questioni, in particolar modo, il tema riguardante la posizione sovranazionale della Comunità Europea di Difesa. Infatti, il Trattato presupponeva che i firmatari fossero disposti a cedere parte della loro sovranità in materia di sicurezza, così come riportato dall'articolo 38<sup>9</sup>, vincolo sul quale i paesi europei non erano disposti a convergere.<sup>10</sup>

Un ulteriore problema era rappresentato dagli oneri finanziari che la creazione di un'organizzazione sovranazionale come la CED avrebbe comportato. Ciò frenava in particolar modo la Francia, la cui crescita economica dai primi anni 50 era diminuita rispetto a quella tedesca.<sup>11</sup>

A causa, principalmente, della mancata ratifica della stessa Francia, Il Trattato di Parigi non entrò mai in vigore, nonostante la consapevolezza che, nella primavera del 1954, Olanda, Belgio, Lussemburgo e Germania avessero già firmato il Trattato. La principale motivazione concerne alla mancata ratifica sollevata dall'Assemblea nazionale francese riguardava l'assetto comunitario il quale anteponeva alla creazione di un'unione politica *de facto* l'integrazione militare.<sup>12</sup> Più realisticamente, la ragione del fallimento della CED può essere ricondotta all'assenza di interessi politico-strategici condivisi e alla mancanza di fiducia reciproca tra gli Stati firmatari, componente decisiva e necessaria per realizzare un assetto organizzativo comune in materia di difesa e di sicurezza nazionale. In aggiunta, occorre sottolineare lo scarso desiderio di rinunciare alla sovranità nazionale in un settore così strategico. Allo stesso modo, va ricordato che il diminuire, in quegli anni,

---

<sup>8</sup> Novi C., La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea, Padova, CEDAM, 2005

<sup>9</sup> L'articolo 38 del Trattato di Parigi stabiliva che entro sei mesi dall'entrata in vigore della Comunità europea di difesa (CED) si sarebbe dovuto completare il quadro istituzionale europeo istituendo una Comunità politica europea (CPE).

<sup>10</sup> Graziani F., Lo spazio di sicurezza europeo. L'Unione europea e i suoi rapporti con la NATO e con l'OSCE, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006

<sup>11</sup> Clementi M., L'Europa e il mondo. La politica estera, di sicurezza e di difesa europea, Bologna, il Mulino, 2004

<sup>12</sup> Mastronardi F., Storia dell'integrazione europea. L'Europa alla ricerca della propria unità, Napoli, Edizioni Giuridiche Simone, 2002

della tensione tra USA e URSS rendeva meno imperativa la necessità di creare una cooperazione militare tra gli Stati dell'Europa occidentale.

Con il fallimento della CED, fu evidente, ancora una volta, la dipendenza dall'Alleanza Atlantica. Nel settembre 1954, venne convocata a Londra una Conferenza diplomatica che riuniva, oltre agli stati firmatari del Trattato di Bruxelles, anche la Repubblica federale tedesca, l'Italia, gli Stati Uniti e il Canada. Grazie a tale congresso venne sancito il pieno riconoscimento e l'ammissione della Germania Ovest al Patto Atlantico, nonché la revisione del Patto di Bruxelles del 1948.

A seguito di questi cambiamenti, nell'ottobre del 1954 vennero firmati gli Accordi di Parigi<sup>13</sup>, che integravano con quattro Protocolli addizionali<sup>14</sup> il Trattato precedentemente sottoscritto a Bruxelles da Francia, Gran Bretagna, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo. Successivamente all'adesione di Germania e Italia agli Accordi di Parigi venne istituita ufficialmente l'Unione Europea Occidentale (UEO). Unione che doveva rappresentare il baluardo della sicurezza e della difesa in Europa, pur rimanendo subordinata alla NATO.

Importante come gli obiettivi dell'UEO non riguardassero solo la cooperazione in ambito economico, sociale e culturale, ma anche per quanto concerne sicurezza e difesa. Il Trattato precisava che l'Organizzazione aveva lo scopo di:

*"(...) costituire nell'Europa occidentale una solida base per la ricostruzione dell'economia europea, prestarsi assistenza reciproca per contrastare qualsiasi politica di aggressione, promuovere l'unità, favorire la progressiva integrazione dell'Europa".<sup>15</sup>*

In aggiunta, per quanto concerne l'aspetto militare, l'articolo V del Trattato istitutivo stabiliva che:

*"Qualora una delle Alte Parti contraenti fosse oggetto di aggressione armata in Europa, le altre le porteranno, in conformità con le disposizioni dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite, aiuto e assistenza con ogni mezzo in loro potere, militare e altri".*

---

<sup>13</sup> Infatti gli Accordi di Parigi del 1954 nascono dalla modifica del precedente Trattato di Bruxelles del 1948.

<sup>14</sup> Il primo Protocollo introduceva gli emendamenti necessari a permettere l'adesione di Italia e Germania. Il secondo stabiliva i livelli massime di forze navali, marine e terrestri che gli Stati membri dovevano porre sotto il Comando supremo delle forze alleate in Europa. Il terzo riguardava il controllo degli armamenti e l'ultimo prevedeva la creazione di un'Agenzia per il controllo degli armamenti.

<sup>15</sup> Imbert A., L'Union de l'Europe Occidentale, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1968

Pertanto, nel caso in cui una delle parti fosse stata vittima d'aggressione, l'assistenza da parte degli altri stati firmatari sarebbe stata automatica e non condizionata analogamente all'articolo V della NATO.<sup>16</sup>

Tuttavia, nonostante le buone intenzioni, l'UEO subì un progressivo disfacimento, sia a causa della sua incapacità d'intervento, sia per quanto riguarda le competenze. L'organizzazione si rivelò poco funzionale ed efficiente: da un lato, l'attività politico-decisionale si rivelò lenta e macchinosa, dall'altra, i fondi stanziati dagli Stati firmatari si dimostrarono insufficienti, tanto più che l'Organizzazione non poteva contare su risorse proprie. Inoltre, la sovrapposizione di competenze con altre Organizzazioni nei medesimi settori favorì un'ulteriore situazione di stallo.<sup>17</sup>

Le diverse spettanze in materia sociale e culturale divennero prerogativa del Consiglio d'Europa, mentre quelle economiche vennero assorbite dall'OCSE. In ambito militare, invece, si continuò a fare riferimento alla NATO, percepita più affidabile e dotata di maggiore autorevolezza giuridico-istituzionale. In tal modo, le scarse capacità in materia di difesa degli Stati europei e la poca lungimiranza furono gli elementi che favorirono, per lungo tempo, un sistema di difesa atlantico, largamente incentrato sul ruolo degli Stati Uniti, anziché su quello europeo. La sicurezza dell'Europa rimaneva, quindi, fortemente legata all'alleato statunitense, anche se non mancarono tentativi di riabilitare il progetto di una difesa europea.

Verso la fine degli anni 50, il governo guidato da Charles De Gaulle, al tempo Presidente della Repubblica francese, si fece promotore di un nuovo progetto di difesa in ambito europeo, mirando a risollevare la Francia e portarla a ricoprire un ruolo centrale a livello internazionale. La nazione francese intendeva porsi alla guida della difesa europea, favorendo una maggiore collaborazione degli Stati europei in materia di sicurezza e al tempo stesso svincolarsi dal ruolo dominante degli Stati Uniti. Il Generale De Gaulle aderiva a quella corrente di pensiero di stampo confederale, che sosteneva la necessità di una cooperazione politica che lasciasse intatta la sovranità statale.

Un'Europa così organizzata avrebbe dovuto abbandonare la logica bipolare e assumere un ruolo indipendente di "terza superpotenza" tra gli Stati Uniti e l'Unione sovietica. In questo quadro, gli

---

<sup>16</sup> L'articolo V del Trattato del Nord Atlantico stabilisce che: "Le Parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse, in Europa o nell'America settentrionale, costituirà un attacco verso tutte, e di conseguenza convengono che se tale attacco dovesse verificarsi, ognuna di esse, nell'esercizio del diritto di legittima difesa individuale o collettiva riconosciuto dall'art.51 dello Statuto delle Nazioni Unite, assisterà la parte o le parti così attaccate, intraprendendo immediatamente, individualmente e di concerto con le altre parti, l'azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l'impiego della forza armata, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella regione dell'Atlantico settentrionale".

<sup>17</sup> Graziani F., Lo spazio di sicurezza europea. L'Unione europea e i suoi rapporti con la NATO e con l'OSCE, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006

stati europei si sarebbero affrancati dall'alleato d'oltreoceano, che pur essendo un partner affidabile per la difesa, sarebbe decaduto al ruolo di semplice alleato.<sup>18</sup>

In questo contesto, nel novembre del 1961 si sviluppò il piano Fouchet. Progetto che si connotava di un carattere confederale e antiatlantico che mirava al coordinamento e all'unificazione dell'azione degli Stati membri in materia di politica estera, politica economica, cultura e difesa, attraverso la previsione di un'Unione di Stati che avrebbe dovuto coesistere con le Comunità europee.<sup>19</sup> Ciononostante il progetto non ottenne un ampio consenso; l'ambiguità del testo e l'assenza di disposizioni rispetto al ruolo della NATO, sollevarono molti dubbi tra gli Stati europei.

Le perplessità aumentarono anche con la stesura di un nuovo testo nel 1962, denominato appunto Fouchet II, che non riuscì a colmare le lacune del progetto precedente. I piani Fouchet non incontrarono il favore degli altri Stati membri, determinati a mantenere il legame con l'Alleanza atlantica e intimoriti dal ruolo egemonico che la Francia avrebbe svolto in Europa.<sup>20</sup>

Il susseguirsi di fallimenti della CED, della UEO e dei piani Fouchet furono la prova dell'incapacità di creare una politica di difesa europea, sia in senso federalista che confederale, confermando la difficoltà degli Stati membri di cedere parte della loro sovranità nei settori strategici della sicurezza e della difesa. Per tale ragione, le principali iniziative degli anni Settanta e Ottanta in questo ambito favorirono forme di lieve cooperazione ma ben lontane dal trasferire competenze in materia a istituzioni sovranazionali.

È bene ricordare che i successivi progetti in materia di difesa e politica estera e, in particolare, l'Atto unico europeo (AUE) entrato in vigore solamente nel febbraio del 1987,<sup>21</sup> esclusero gradualmente il tema della sicurezza dalla sfera della cooperazione politica europea. Quest'ultima arrivò successivamente a svilupparsi non tanto attraverso la creazione di obblighi di natura vincolante, quanto per l'incremento consistente di comportamenti uniformi tra gli Stati.

---

<sup>18</sup> Per rendere credibile quest'iniziativa la Francia avrebbe dovuto dotarsi di un armamento nucleare autonomo e trovare un sostenitore in Europa. Il progetto gollista tendeva a escludere la Gran Bretagna, ma non poteva ignorare la Germania federale. Per tale ragione, con l'ascesa al potere del generale francese i rapporti tra i due stati si intensificarono notevolmente

<sup>19</sup> Denominazione riferita alla Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) istituita dal Trattato di Parigi del 1951, alla Comunità Economica Europea (CEE) e all'Euratom entrambi istituiti dai trattati di Roma del 1957.

<sup>20</sup> Gerbet P., *In Search of Political Union: The Fouchet Plan Negotiations (1960-1962)*, ROY PRICE, *The Dynamics of European Union*, (London: Croom Helm), 1987

<sup>21</sup> L'Atto unico europeo (AUE), è stato firmato a Lussemburgo il 17 febbraio 1986 e costituisce la prima modifica sostanziale del trattato che istituisce la Comunità economica europea (CEE). L'AUE è entrato in vigore il 1° luglio 1987. L'Atto unico europeo (AUE) ha lo scopo di rilanciare l'integrazione europea, portare a termine la realizzazione del mercato interno e ampliare le competenze comunitarie, in particolare nel settore della ricerca e dello sviluppo, dell'ambiente e della politica estera comune.

È evidente quanto il fallimento della politica difensiva derivasse dalla difficoltà di agire in modo coeso e unilaterale a causa delle politiche caratterizzate dalle diverse prospettive in materia degli stati europei. Esemplare, al riguardo, fu il rapporto verso l'Alleanza Atlantica a dimostrazione delle posizioni divergenti tra i vari paesi in quegli anni. Da una parte, infatti, la Francia annunciava l'uscita dal comando integrato della NATO, dall'altra, la Gran Bretagna che si poneva come garante della stabilità dell'Alleanza atlantica in Europa.

In aggiunta, l'assenza di una forza militare adeguata, dal punto di vista tecnologico e organico, non favorì lo sviluppo di una politica più incisiva in materia di difesa. Finché i rapporti tra il blocco sovietico e quello occidentale rimasero pressoché distesi, la questione della difesa e della sicurezza in Europa passò in secondo piano, dimostrando una scarsa fiducia in una prospettiva di difesa comune.

È importante sottolineare che l'Atto unico non presentava nessuna restrizione esplicita alla collaborazione politica, pertanto, la locuzione "politica estera", andava interpretata in senso estensivo, in quanto essa comprendeva anche la sfera militare e difensiva. Ciò appare evidente anche dal tenore letterale dell'art.30 del titolo III del trattato, secondo il quale:

- *“Le Alte parti contraenti ritengono che una più stretta cooperazione in merito ai problemi della sicurezza europea possa contribuire in modo essenziale allo sviluppo di un'identità dell'Europa in materia di politica estera. Esse sono disposte a coordinare ulteriormente le rispettive posizioni sugli aspetti politici ed economici della sicurezza. “*
- *“Le Alte parti contraenti sono risolte a salvaguardare le condizioni tecnologiche e industriali necessarie per la loro sicurezza. Esse operano a questo fine sia sul piano nazionale che, laddove sarà opportuno, nell'ambito delle istituzioni e degli organi competenti. “*
- *“Le disposizioni del presente titolo non ostano all'esistenza di una più stretta cooperazione nel settore della sicurezza fra talune alte parti contraenti nel quadro dell'Unione dell'Europa occidentale e dell'Alleanza atlantica.”*

Appare evidente come il limite della politica in questione non fosse da ricercare nella restrizione posta dalle norme, quanto nella vaghezza delle disposizioni e degli obiettivi che essa poneva. I dati

empirici dimostrarono che, mentre nell'ambito di politica estera, gli stati europei ottennero ottimi risultati, specie all'interno dei fori internazionali come l'ONU, soprattutto grazie alla convergenza di interessi e vedute, i risultati in materia di sicurezza e difesa, furono decisamente più deludenti.<sup>22</sup> Ancora una volta, il fallimento della politica di difesa derivava dalla difficoltà di agire con un approccio univoco a causa delle divergenze che caratterizzarono le posizioni politiche degli stati europei in quegli anni. Emblematico, al riguardo, fu l'approccio nei confronti della NATO; da una parte la Francia di De Gaulle annunciava l'uscita dal comando integrato della NATO, dall'altra, la Gran Bretagna si poneva come garante della stabilità dell'Alleanza atlantica in Europa, dimostrando una evidente difformità di vedute.<sup>23</sup>

### **1.3. Il Trattato di Maastricht: istituzione della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) e della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD)**

Lo scenario internazionale all'inizio degli anni Novanta fu caratterizzato dal susseguirsi di conflitti che interessarono diversi continenti, determinando situazioni di instabilità politica diffusa e complesse crisi internazionali: dall'invasione irachena del Kuwait nel 1990 che determinò l'inizio della prima guerra del Golfo, al conflitto Jugoslavo dello stesso periodo, in cui esplose la rivalità tra serbi, croati e bosniaci, dando inizio a una delle lotte fratricide più violente della storia; fino alla guerra in Somalia nel 1993.<sup>24</sup> Venne confermato, soprattutto, durante la guerra in Jugoslavia il fallimento della politica estera europea. Infatti, a dimostrazione del fatto che nonostante la convergenza politica che portò all'adozione di sanzioni economiche, in ambito militare, non vi era alcun coordinamento tra gli stati.<sup>25</sup>

L'incapacità dell'Europa di far fronte comune sollevò un vivace dibattito, soprattutto all'interno del Parlamento europeo, che sottolineò la questione della visione politica comunitaria accanto al consolidamento dell'integrazione economica. Il dibattito si concentrò su due problematiche principali: la cooperazione europea in politica estera e il rapporto tra l'Europa e l'Alleanza Atlantica. Il tentativo di superare la questione arrivò dalla Commissione europea che propose di incorporare la politica estera e di difesa all'interno della sfera comunitaria.

---

<sup>22</sup> Graziani F., Lo spazio di sicurezza europeo. L'Unione europea e i suoi rapporti con la NATO e con l'OSCE, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006

<sup>23</sup> Di Nolfo E., Dagli imperi militari agli imperi tecnologici: La politica internazionale dal XX secolo a oggi, RomaBari, Laterza, 2007

<sup>24</sup> Cossetta M., Sviluppo e cooperazione. Idee, politiche, pratiche, Milano, FrancoAngeli, 2009

<sup>25</sup> Graziani F., Lo spazio di sicurezza europeo. L'Unione europea e i suoi rapporti con la NATO e con l'OSCE, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006,



Questa proposta non ebbe riscontro né tra agli atlantisti, né tra agli europeisti, anche se per motivazioni differenti. I primi temevano l'indebolimento della NATO, i secondi il rallentamento dello sviluppo della Comunità stessa. Fu in questo contesto che Francia e Germania promossero un nuovo progetto basato, ancora una volta, sul ruolo di spicco della NATO supportato dall'UEO, con il compito di attuare la politica di sicurezza per conto della nascente Unione europea.

La Francia puntava ad assicurarsi, nuovamente, un ruolo di rilievo nello scenario europeo e perciò premeva per la costruzione di una difesa incentrata sull'accordo franco-tedesco. L'iniziativa trovò consenso di stati come Belgio, Lussemburgo e Spagna. Tuttavia, questa proposta non suscitò l'interesse sperato da parte di Italia e Gran Bretagna che, a loro volta, insistettero sull'importanza di instaurare un rapporto che fosse complementare tra NATO e UEO, escludendo dal progetto l'Unione.<sup>26</sup>

Fino ai primi anni Novanta la NATO era stata il baluardo della difesa europea. Difatti, con il crollo dell'Unione Sovietica, gli Stati europei preferirono affidare la propria sicurezza nelle mani dell'alleato statunitense, piuttosto che costruire una cooperazione militare autonoma e indipendente. Durante la guerra fredda, ogni cambiamento dello status quo avrebbe potuto ledere il fragile equilibrio creatosi tra le due superpotenze, quindi la minaccia sovietica spaventava l'Europa, tanto quanto gli Stati Uniti. Il periodo che aveva visto le due superpotenze fronteggiarsi per decenni, aveva reso la NATO un'organizzazione fortemente asimmetrica, incentrata sul ruolo predominante degli americani, i quali avevano assunto il ruolo di garanti della sicurezza europea, rinunciando al loro storico isolazionismo.

Fu solo con il Trattato di Maastricht del 1992 che l'Europa superò lo stallo dell'Atto unico europeo, acquisendo nuova consapevolezza sull'importanza di avere una propria identità nel campo della difesa; anche se, come in passato, l'approccio europeo ai problemi di politica estera, era individuale o collettivo a seconda che vi fosse o meno convergenza sulla questione. Tre furono i fattori che determinarono l'avvio di questo nuovo processo. Primo tra tutti la naturale vanificazione della minaccia sovietica, che pose davanti agli europei uno scenario mondiale completamente mutato. L'assetto bipolare, paradossalmente, garantiva alle parti uno stabile equilibrio; infatti, nessuna delle due superpotenze avrebbe avuto dei vantaggi a provocare un'escalation incontrollata delle tensioni. Inoltre, la volontà di una convivenza quanto meno pacifica tra i due blocchi durante la guerra fredda fu supportata dal ruolo svolto dalle armi di deterrenza nucleare, le quali rappresentavano un valido

---

<sup>26</sup> Graziani F., Lo spazio di sicurezza europeo. L'Unione europea e i suoi rapporti con la NATO e con l'OSCE, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006

strumento dissuasivo al fine di garantire lo "spauracchio" del potenziale militare tra le parti. Con la dissoluzione dell'Unione Sovietica, il nuovo scenario internazionale si trovò a dover fronteggiare nuove minacce, sempre più difficili da affrontare individualmente.<sup>27</sup>

Fu in questo contesto che gli Stati europei iniziano a maturare la consapevolezza che la sfera militare non poteva essere scissa da quella politica e, soprattutto, che la difesa dell'Europa non poteva essere affidata a Stati terzi. Una politica estera efficace, per poter essere tale, oltre a prefigurarsi degli obiettivi, necessitava anche di risultati, che per poter essere raggiunti spesso diventava necessario l'utilizzo della forza militare.

In tutto ciò, l'Europa mostrò nuovamente la propria inadeguatezza nel garantire la stabilità nel mutato panorama internazionale. Un altro elemento cardine della politica di sicurezza europea fu la "rivitalizzazione dell'UEO". Con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, la dimensione della difesa europea venne affidata alla NATO congiuntamente all'UEO. Infatti, nonostante la politica estera e di sicurezza europea restasse vincolata al Patto Atlantico, l'UEO avrebbe assunto il ruolo di braccio operativo dell'Unione Europea, attuando una contro risposta militare delle decisioni assunte a livello Comunitario.<sup>28</sup> Difatti, l'UEO fin dalla sua creazione, non aveva dato i risultati sperati, era rimasta un'istituzione marginale per tutta la durata della guerra fredda. Rivitalizzare l'organizzazione significava rafforzare la cooperazione in ambito di sicurezza e difesa tra gli stati membri senza intaccare il legame con la NATO.<sup>29</sup>

L'ultimo fattore da considerare fu il mutamento della posizione degli Stati Uniti. Se durante il periodo della guerra fredda gli americani si fecero carico della difesa europea, con la fine del conflitto gli Stati Uniti tornarono a chiedere all'Europa una maggiore condivisione degli oneri economici e militari per la difesa. In qualche modo, fungere da garante della sicurezza europea non rimase una questione imperativa, come in passato, per il governo di Washington.

Quest'ultimi sembrarono, invece, indirizzarsi verso un rinnovato isolazionismo, anche se un completo disimpegno militare di Washington non fu ipotizzabile, tanto più con l'affermarsi di una dinamica multipolare caratterizzata da minacce sempre più impellenti alla sicurezza globale. Con il Trattato sull'Unione Europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, nasceva ufficialmente la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), ossia il primo modello strutturato di politica volto a

---

<sup>27</sup> Rosecrance R.N., *Bipolarità, multipolarità e il futuro*, in Luigi Bonanate (a cura di), *Il sistema delle relazioni internazionali. Il metodo e i contenuti di una nuova "scienza politica"*, Torino, Einaudi, 1976

<sup>28</sup> Comelli M., *Gli interventi dell'Unione europea e la cooperazione con la NATO*, in Natalino Ronzitti (a cura di), *Le forze di pace dell'Unione Europea*, Roma, Rubbettino, 2005

<sup>29</sup> Daviddi G., *Verso un'eurozona della difesa. Sviluppo delle flessibilità istituzionali nelle politiche europee di sicurezza e difesa*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2012

incentivare una maggiore cooperazione tra gli Stati comunitari in materia di politica estera, sicurezza e militare a predisposizione di una difesa comune, che negli anni successivi avrà un'evoluzione importante.<sup>30</sup>

Tale processo politico può essere diviso in tre diverse fasi temporali: la prima delle quali iniziò formalmente con la firma del Trattato di Maastricht e si concluse con il Trattato di Amsterdam del 1997; la seconda prese avvio con la Conferenza di St. Malo nel 1998 e proseguì con il Consiglio europeo di Colonia dell'anno successivo; la terza fase si aprì con il Trattato di Lisbona e non può ancora dirsi ad oggi conclusa. Anche se il Trattato di Maastricht, che nella fase preliminare ebbe dei contrasti tra gli Stati membri, tuttavia riuscì a superare i limiti posti dalla Comunità Europea di Difesa (CED), inserendo la politica estera, compreso l'ambito della sicurezza, nel quadro istituzionale dell'Unione europea.

La novità introdotta dal Trattato fu la creazione di un'organizzazione strutturata, composta da tre pilastri:

- La dimensione comunitaria, disciplinata dalle disposizioni contenute nei trattati istitutivi delle Comunità europee (primo pilastro);
- La politica estera e di sicurezza comune – PESC, disciplinata dal Titolo V del Trattato sull'Unione europea (secondo pilastro);
- La cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni contemplata dal Titolo VI del Trattato sull'Unione europea (terzo pilastro).

Mentre le politiche relative al primo pilastro furono caratterizzate dall'utilizzo del metodo comunitario,<sup>31</sup> con priorità delle istituzioni sovranazionali sulle realtà nazionali, gli altri due pilastri mantennero un carattere intergovernativo, lasciando ai paesi membri ampi margini nel perseguire i propri interessi particolari. Inoltre, la Politica estera e di sicurezza comune (PESC) ebbe un altro limite derivante dalla genericità delle competenze che vi rientravano, le quali, di fatto, ne ridussero molto l'operatività. Dopo l'impulso iniziale del Trattato di Maastricht, i trattati successivi, sia quello di Amsterdam (entrato in vigore il 1° maggio del 1999), che quello di Nizza (entrato in vigore il 1° febbraio 2003), apportarono modifiche alla PESC, senza tuttavia stravolgerne la portata, limitandosi

---

<sup>30</sup> Del Pero M., Libertà e impero. Gli Stati Uniti e il mondo 1776-2016, Bari, Laterza, 2017

<sup>31</sup> Il metodo comunitario è fondato sul criterio dell'integrazione fra gli Stati membri, per tale motivo attribuisce agli organismi autonomi (in questo caso le istituzioni europee) il potere di disciplinare le materie trasferite.

a renderla più operativa ed efficiente e confermando come modus operandi quello intergovernativo piuttosto che quello sovranazionale.

Tuttavia, fu solo con il Trattato di Lisbona (entrato in vigore il 1° dicembre 2009) che ebbe inizio la terza fase della politica estera e di sicurezza dell'Unione europea. Quest'ultima ebbe dal nuovo Trattato un notevole impulso, grazie all'estensione della sfera di operatività dell'Unione e all'introduzione di strutture e procedure decisionali del tutto nuove. Evidente come il processo di creazione di una politica europea di sicurezza e difesa sia ancora in evoluzione.

Per entrare maggiormente nel dettaglio della PESC è necessario analizzare le disposizioni introdotte dal Trattato. A questo proposito, l'articolo 24 del Trattato sull'Unione europea (TUE)<sup>32</sup> sancisce che, la competenza dell'Unione in materia di PESC

*“(...) riguarda tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune(...)”.*

Inoltre, nel medesimo articolo, viene stabilito che la politica estera e di sicurezza comune si basa

*“(...) sullo sviluppo della reciproca solidarietà tra gli Stati membri, sull'individuazione delle questioni di interesse generale e sulla realizzazione di un livello sempre maggiore di convergenza delle azioni degli Stati membri”.*

Questa norma sembrerebbe indicare che l'attività in materia di politica estera e sicurezza debba necessariamente contemplare una questione che sia d'interesse generale per l'Unione e gli Stati membri. Tuttavia, il concetto di “interesse generale” è molto generico e può essere interpretato in senso più o meno ampio, non ponendo un reale limite alle attività in politica estera degli stati, i quali mantengono un ampio margine di manovra.

Per quanto riguarda, invece, gli obiettivi della PESC, essi sono definiti nell'articolo 21, in base al quale l'Unione:

*“(...) si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali,*

---

<sup>32</sup> Trattato sull'Unione Europea (TUE) (versione consolidata).  
[http://eurlex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eurlex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF)

*rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale (...)*”.

Il contenuto di questo articolo è ulteriormente ampliato al paragrafo 2, che individua ulteriori finalità:

*“(...) salvaguardare i suoi valori, i suoi interessi fondamentali, la sua sicurezza, la sua indipendenza e la sua integrità (...) consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e i principi del diritto internazionale (...) preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale (...)*”.

La lettura del testo normativo mostra l'ampiezza degli obiettivi e la genericità delle disposizioni, volutamente poco definite, per consentire alle istituzioni politiche e agli stati un ampio margine di discrezionalità nel perseguire le proprie attività.

Un'altra questione che merita di essere analizzata riguarda la possibile sovrapposizione delle attività svolte in seno alla PESC con le altre politiche di competenza dell'Unione. Questa eventualità è disciplinata dall'articolo 40 del TUE, il quale prevede che l'attuazione della politica estera e di sicurezza comune non debba in alcun modo interferire con l'attuazione delle politiche di competenza dell'Unione, con particolare riferimento a quelle economico sociali e viceversa. La peculiarità della PESC, rispetto alle altre politiche dell'UE, rende necessario un chiarimento rispetto alla questione della competenza in materia di politica estera. Il Trattato non specifica se la politica estera europea abbia carattere esclusivo o concorrente; infatti, stabilisce che la competenza dell'Unione riguarda tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza. Gli Stati europei hanno sempre rifiutato di definire in maniera assoluta quali questioni di politica estera rientrassero nella competenza esclusiva o concorrente dell'Unione, anche perché questo avrebbe vincolato in maniera definitiva la loro condotta.<sup>33</sup>

Il fatto che la distribuzione delle competenze non sia particolarmente chiara e che le questioni di politica estera possano essere inquadrare sotto diverse prospettive ha provocato dei veri e propri scontri tra gli attori coinvolti. In definitiva, i firmatari sono vincolati dalle disposizioni previste dal Trattato, ma in realtà i risultati ottenuti in ambito di politica estera e di sicurezza, dipendono in buona parte dal grado di coesione degli stessi. Quando questa condizione non è soddisfatta, le

---

<sup>33</sup> Delreux T., Keukeleire S., The foreign policy of the European Union, Second edition, Palgrave Macmillan, 2014

disposizioni del Trattato implicano che gli Stati membri abbiano un ampio margine di discrezionalità. In ogni caso, i Governi nazionali hanno l'obbligo di conformare le proprie politiche alle posizioni adottate dall'Unione, di non lederne gli interessi e, prima di intraprendere qualsiasi azione sulla scena internazionale o di assumere qualsiasi iniziativa, consultare gli altri in sede di Consiglio europeo o di Consiglio dell'Unione Europea. Il processo decisionale, i principi e gli orientamenti generali della PESC sono stabiliti dal Consiglio europeo che riunisce i capi di Stato e di governo dei 28 paesi membri (art.22 TUE), mentre il Consiglio dell'Unione, composto da un rappresentante per ogni Stato membro a livello ministeriale (art.16 TUE), adotta le decisioni necessarie. Tanto il Consiglio europeo, quanto il Consiglio dell'Unione, deliberano all'unanimità, salvo nei casi in cui il Trattato stabilisca diversamente (art.31 TUE).

Il processo decisionale in materia di PESC coinvolge a vario titolo e grado altre istituzioni europee, in particolare, un ruolo di spicco è affidato all'Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza.<sup>34</sup> L'Alto rappresentante ha il compito di garantire, insieme con il Consiglio dell'Unione: l'unità, la coerenza e l'efficacia dell'azione dell'Unione (art. 26 TUE). Inoltre, egli presiede il Consiglio dell'Unione riunito nella formazione Affari esteri, svolge un ruolo decisivo attraverso i propri suggerimenti nello sviluppo della politica estera e di sicurezza e funge da garante circa l'attuazione delle decisioni assunte, rappresentando l'Unione europea all'estero. Questa valenza non è meramente formale, poiché l'Alto rappresentante conduce i negoziati con parti terze facendo le veci dell'Unione (art. 27), anche se, nello svolgimento delle sue prerogative, non può assumere le decisioni autonomamente, ma opera, previa delibera del Consiglio e dietro parere della Commissione (art. 27 par.3). Ciò non deve indurci a pensare che il Parlamento europeo sia privo di competenze in materia, in quanto lo stesso può rivolgere interrogazioni o formulare raccomandazioni sia al Consiglio che all'Alto rappresentante.

La graduale affermazione dell'identità europea nello scenario internazionale, oltre alla proiezione della politica estera e di sicurezza comune non può non tener conto anche della dimensione della difesa. La dimensione della difesa è un aspetto fondamentale della PESC e ha il compito di implementare la proiezione esterna dell'Unione e la sua efficacia con una valenza specifica. L'importanza di questa politica, conosciuta con l'acronimo PESD (Politica Europea di Sicurezza e

---

<sup>34</sup> La carica dell'alto rappresentante si fonda sugli articoli 18, 26 e 27 del trattato sull'Unione europea. Il trattato di Amsterdam del 1999 ha istituito la carica, sebbene le responsabilità in materia di politiche esterne fossero condivise con il commissario europeo per le Relazioni esterne. Nel 2009, il trattato di Lisbona ha esteso le responsabilità dell'alto rappresentante e ha reso il titolare della carica un vicepresidente della Commissione, in modo tale da consentire all'alto rappresentante di rappresentare al meglio l'UE e i suoi obiettivi di politica estera.

Difesa), successivamente denominata PSDC (Politica di Sicurezza e di Difesa Comune) dal Trattato di Lisbona, è bene espressa dall'articolo 42 del Trattato sull'Unione europea, il quale dispone che: "la politica di sicurezza e di difesa comune costituisce parte integrante della politica estera e di sicurezza comune (...)".

La PESD garantisce che l'Unione disponga nel perseguimento dei propri fini di strumenti civili e militari atti a tali scopi.<sup>35</sup> Gli obiettivi che si pone l'Unione in questo ambito sono: la prevenzione dei conflitti, la gestione delle crisi, il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, in conformità con la Carta delle Nazioni Unite. La PESD nasce, esattamente come la PESC, dalla necessità di trovare una soluzione europea per la gestione delle crisi nello scenario aperto dalla fine della Guerra Fredda. La Politica Europea di Sicurezza e Difesa provvede all'esigenza europea di disporre di mezzi adeguati a gestire crisi internazionali come quelle degli anni Novanta, di fronte alle quali l'Europa si era dimostrata totalmente impreparata. Il progetto della PESD ebbe un nuovo impulso con la Dichiarazione di Saint-Malo del dicembre 1998, un documento redatto congiuntamente dai Capi di Stato e di Governo di Francia e Gran Bretagna. A seguito dell'incontro bilaterale, venne indetto nel giugno del 1999 il Consiglio europeo di Colonia, che recepì i principi scaturiti dall'accordo franco-britannico. In quell'occasione, fu adottata la Dichiarazione sul rafforzamento della Politica europea comune in materia di sicurezza e difesa. La novità introdotta dalla Dichiarazione è da rintracciare nella previsione per l'Unione di agire in maniera autonoma rispetto all'Alleanza Atlantica:

*"l'Unione deve avere la capacità di condurre azioni in modo autonomo, potendo contare su forze militari credibili, i mezzi per decidere di farle intervenire e la disponibilità a farlo, al fine di rispondere alle crisi internazionali senza pregiudizio per le azioni della NATO".*

Tuttavia, veniva precisato che l'Europa garantiva "lo sviluppo di una reciproca ed efficace consultazione, cooperazione e trasparenza tra l'Unione europea e la NATO".

La struttura organizzativa per la gestione delle crisi nell'ambito della PESD appare molto complessa. Tutte le istituzioni dipendono dal Consiglio dell'UE e, in particolare, dal Consiglio Affari Esteri (CAE), composto dai ministri degli affari esteri degli Stati membri dell'Unione, le cui riunioni sono presiedute dall'Alto rappresentante. Il CAE definisce e attua la politica estera e di sicurezza sulla base degli orientamenti definiti dal Consiglio europeo, inoltre insieme alla Commissione europea e

---

<sup>35</sup> Articolo 42 paragrafo 1 TUE.

con l'ausilio dell'Alto rappresentante, il Consiglio Affari Esteri ha il compito di garantire l'unità, la coerenza e l'efficacia dell'azione esterna dell'UE. Il controllo politico e la direzione strategica delle missioni dell'Unione sono affidati al Comitato politico e di sicurezza (COPS), composto da un Rappresentante permanente per ciascuno degli Stati membri.<sup>36</sup> Il COPS è responsabile sia della politica estera e di sicurezza comune (PESC) che della politica europea di sicurezza e di difesa (PESD). Esso ha il compito di seguire l'evoluzione della situazione internazionale, fornire raccomandazioni al Consiglio in materia di approcci strategici ed opzioni politiche, fornire orientamenti al comitato militare, al gruppo politico-militare e al comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi e, da ultimo, garantire il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni. Il ruolo svolto dal COPS è disciplinato dall'articolo 38 del TUE<sup>37</sup>, il quale afferma che esso:

*“controlla la situazione internazionale nei settori che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune e contribuisce a definire le politiche formulando pareri per il Consiglio, a richiesta di questo, dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza o di propria iniziativa. Esso controlla altresì l'attuazione delle politiche concordate, fatte salve le competenze dell'alto rappresentante”.*

Infine, l'articolo 43 del TUE chiarisce che le missioni che compie l'Unione attraverso il ricorso a misure civili e militari seguono la procedura stabilita al paragrafo 2 del medesimo articolo:

*“Il Consiglio adotta decisioni relative alle missioni di cui al paragrafo 1 stabilendone l'obiettivo, la portata e le modalità generali di realizzazione. L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, sotto l'autorità del Consiglio e in stretto e costante contatto con il comitato politico e di sicurezza, provvede a coordinare gli aspetti civili e militari di tali missioni”.*

Un altro organo fondamentale è il Comitato militare dell'Unione europea (CMUE). Anch'esso, come il COPS, venne istituito con la decisione del Consiglio dell'UE del 22 gennaio 2001. Il CMUE è il massimo organo militare dell'Unione ed è composto dai Capi di Stato maggiore della difesa degli

---

<sup>36</sup> Matarazzo R., Le strutture istituzionali della Pesd, in Natalino Ronzitti (a cura di) Le forze di pace dell'Unione Europea, Roma, Rubbettino, 2005

<sup>37</sup> Trattato sull'Unione Europea (TUE) (versione consolidata).

[http://eurlex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eurlex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF)



Stati membri. Esso dirige e gestisce tutte le attività militari nel quadro dell'UE, in particolare, si occupa della pianificazione e dell'esecuzione delle operazioni militari nell'ambito della politica europea di sicurezza e di difesa. Inoltre, il CMUE offre consulenze al Comitato politico e di sicurezza (COPS) e formula raccomandazioni su questioni militari. Nello specifico, il Comitato militare è supportato nello svolgimento delle proprie attività dallo Stato maggiore dell'Unione europea (SMUE), composto da esperti del settore che mettono a disposizione le loro competenze in materia di pianificazione strategica e attuazione delle operazioni militari, al fine di migliorare la gestione delle crisi e le operazioni condotte dall'Unione europea. Di fondamentale importanza è la Cellula di pianificazione civile/militare, istituita nel 2006 con l'obiettivo di rafforzare il coordinamento tra le strutture civili e militari della PESD. Dal punto di vista operativo, la Cellula favorisce l'attuazione e la pianificazione di missioni autonome dell'UE, anche grazie all'utilizzo del Centro operativo, che viene attivato solo nel caso di operazioni indipendenti dell'Unione. Oltre a queste strutture specifiche per la gestione delle crisi operano anche vari organi istituzionali, primi fra tutti Parlamento europeo e Commissione. Per quanto riguarda l'organo rappresentativo, l'articolo 36 del TUE stabilisce che: "esso procede due volte all'anno ad un dibattito sui progressi compiuti nell'attuazione della politica estera e di sicurezza comune, compresa la politica di sicurezza e di difesa (...)".

È previsto altresì che il Parlamento sia consultato e informato sugli sviluppi delle politiche attuate dall'Alto rappresentante. La Commissione svolge a sua volta un ruolo centrale nella gestione delle risorse finanziarie che devono essere impiegate nella gestione delle crisi, al fine di stabilire o ripristinare l'ordine e la sicurezza.

#### **1.4. Il Trattato di Lisbona: lo sviluppo della cooperazione strutturata permanente (PESCO)**

Con il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, viene profondamente modificato l'assetto istituzionale dell'Unione europea. Il Trattato ha ridimensionato, in termini più incisivi, il riparto delle competenze tra Unione e Stati membri, rafforzando il principio democratico e la tutela dei diritti fondamentali. Il Trattato di Lisbona recepisce gran parte delle innovazioni introdotte dalla Costituzione europea, firmata nel 2004, per ciò che concerne la PESC e la PESD.

Il Trattato di Lisbona ha, inoltre, apportato importanti modifiche al Trattato dell'Unione europea (TUE) e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), contribuendo ad ampliare e a

rendere più esaustiva la disciplina riguardante la PESD, che ha assunto la nuova denominazione di Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC).<sup>38</sup>

Le norme principali in materia di sicurezza e difesa sono contenute nel Titolo V del Trattato sull'Unione europea (TUE) e nella Parte V del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Il Trattato di Lisbona non si limita ad enunciare i principi guida dell'azione europea, ma prevede che l'Unione si adoperi per:

*“(...) sviluppare relazioni e istituire partenariati con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali, regionali o mondiali, che [ne]condividono i principi”, inoltre l’Unione si impegna a: “promuove soluzioni multilaterali ai problemi comuni, in particolare nell’ambito delle Nazioni Unite” (art. 21 TUE).*

Una delle più importanti novità del Trattato in tema di PSDC è l'introduzione delle clausole di “difesa reciproca” (art. 42 TUE) e di “solidarietà” (art. 222 TFUE). Nello specifico, l'articolo 42 del TUE stabilisce che:

*“Qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite”.*

È doveroso sottolineare che, la norma in questione non equivale a una clausola di difesa reciproca, non essendo prevista all'interno dell'Unione la creazione di un'alleanza militare vera e propria; pertanto,<sup>39</sup> va considerata nella sua valenza a livello simbolico e politico più che in senso bellico. Invece il secondo, l'articolo 222 del TFUE, ha un significato più ampio e fa riferimento alle ipotesi di attentato terroristico o di catastrofe naturale subiti da uno Stato membro. Difatti afferma che:

*“L'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo. L'Unione mobilita tutti gli strumenti di cui dispone, inclusi i mezzi militari messi a sua disposizione dagli Stati membri, per: prevenire la minaccia terroristica sul territorio degli Stati membri; proteggere le istituzioni democratiche e la popolazione civile da un eventuale attacco*

---

<sup>38</sup> Missiroli A., L'impatto del Trattato di Lisbona sulla PESC e la PESD: opportunità e incognite, in Bilancia P., D'Amico M., (a cura di), “La Nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona”, Milano, Giuffrè Editore, 2009

<sup>39</sup> Carli E., Le missioni dell'Unione Europea nel quadro della Politica di Sicurezza e Difesa Comune: profili di diritto internazionale, Siena, dicembre 2015

*terroristico; prestare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio, su richiesta delle sue autorità politiche, in caso di attacco terroristico”.*

Appare evidente come l'azione degli Stati, nel quadro della politica estera e di sicurezza, trovi il suo fondamento nello “spirito di lealtà e di solidarietà reciproca”. Tuttavia queste disposizioni vanno lette a seguito delle Dichiarazioni relative alla politica estera e di sicurezza comune numero 13 e 14, allegate al Trattato di Lisbona, le quali prevedono espressamente che l'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune non debba pregiudicare in alcun modo l'attività di politica estera posta in essere dai singoli stati membri, né tantomeno, il ruolo centrale del Consiglio di sicurezza in ambito internazionale, in quanto rimangono inalterate le competenze degli Stati nazionali e della NATO.

Tra le maggiori innovazioni a livello istituzionale si può annoverare il cambiamento del ruolo del Presidente del Consiglio europeo, che con Lisbona diviene permanente, modificando così la precedente consuetudine di affidare tale incarico al capo di Stato o di governo, che esercitava la presidenza di turno del Consiglio dell'UE. L'intento del legislatore europeo era quello di attribuire a questa figura politica la rappresentanza del Consiglio, in modo da favorire continuità e coerenza all'azione internazionale dell'Unione.<sup>40</sup>

In particolare, l'articolo 15 del TUE, stabilisce che il Presidente del Consiglio europeo garantisca:

*“(...) la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, fatte salve le attribuzioni dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza”.*

Al Presidente del Consiglio europeo, l'articolo 27 del TUE assegna, altresì, la rappresentanza dell'Unione “per le materie che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune”. Dalla lettura degli articoli non emerge una netta ripartizione di competenze tra il Presidente del Consiglio europeo e l'Alto Rappresentante. Il Trattato, con questa duplice attribuzione di rappresentanza esterna, non sembra rispondere appieno all'esigenza di identificare in un singolo soggetto il portavoce delle politiche internazionali dell'Unione, lasciando la definizione delle rispettive competenze alla collaborazione pratica tra le due cariche istituzionali. Con il Trattato di Lisbona, la figura dell'Alto rappresentante viene investita di maggiori competenze, ed acquista un ruolo più incisivo rispetto a quello previsto dal Trattato di Amsterdam.

---

<sup>40</sup> Comelli M., Pirozzi N., La Politica estera dell'Unione europea dopo Lisbona, a cura di Istituto Affari Internazionali IAI, Osservatorio di Politica Internazionale n. 72 – febbraio 2013

L'Alto Rappresentante assume oggi la guida della politica estera e di sicurezza dell'Unione, agendo quale "emissario" del Consiglio, di cui presiede la formazione Affari Esteri e contribuisce all'elaborazione di tale politica tramite un potere di iniziativa autonoma. L'Alto rappresentante è anche incaricato delle relazioni esterne con i paesi terzi e tra le varie competenze va citata anche la cooperazione allo sviluppo economico finanziario.

Per quanto riguarda la Politica di sicurezza e di difesa comune in senso stretto, il Trattato introduce importanti norme finalizzate a facilitare la cooperazione tra gli Stati Membri e tra questi e le istituzioni europee. Il nuovo approccio alla difesa mostra il mutamento della percezione di ciò che può costituire una minaccia alla sicurezza europea, e al contempo, l'evoluzione nella gestione delle crisi e della politica estera da parte dell'Unione. L'UE presta un'attenzione maggiore, rispetto al passato, ai pericoli che provengono dai teatri e dagli attori esteri, ponendo l'accento sulla necessità di azioni congiunte in materia di disarmo, di consulenza ed assistenza militare e sostegno ai paesi terzi. Rispetto alle modalità di attuazione delle varie politiche in materia, il Trattato di Lisbona dispone che:

*"Gli Stati membri che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari e che hanno sottoscritto impegni più vincolanti in materia ai fini delle missioni più impegnative instaurano una cooperazione strutturata permanente nell'ambito dell'Unione" (art 42,6 TUE)*

Con questo articolo, per la prima volta, viene introdotto il concetto di "cooperazione strutturata permanente", ovvero la possibilità per taluni paesi dell'Unione di rafforzare la loro reciproca collaborazione nel settore militare. Un ulteriore traguardo viene raggiunto con la sottoscrizione di un Protocollo, allegato al Trattato di Lisbona, che individua degli obiettivi fondamentali: il primo è quello di sviluppare capacità di difesa in maniera intensiva, attraverso contributi nazionali, con la partecipazione degli Stati a forze multinazionali; un secondo obiettivo è la promozione di programmi europei finalizzati all'acquisizione degli armamenti e l'implementazione delle attività dell'Agenzia Europea di Difesa (AED); ultimo, implementare le unità di combattimento e supporto logistico per l'espletamento delle missioni previste dal Trattato di Lisbona. L'articolo 42 del Trattato pone l'accento sul ruolo di primo piano ricoperto dall'Agenzia nello sviluppo delle capacità militari e di difesa dell'UE. L'agenzia permette agli Stati membri, fatta eccezione per la Danimarca, di sviluppare le loro risorse militari, favorendo la collaborazione europea in materia di armamenti, adottando

soluzioni per migliorare le capacità di difesa nella gestione delle crisi, aiutando gli Stati membri a sviluppare capacità comuni di difesa.<sup>41</sup>

Da ultimo, sostiene la ricerca e l'innovazione nell'ambito tecnologico. Il Trattato di Lisbona affida all'AED una serie di nuovi compiti principalmente in materia di sviluppo dei programmi di cooperazione nell'ambito delle capacità militari. Altra importante innovazione, introdotta dall'articolo 46 del Trattato, concerne le decisioni relative alla cooperazione strutturata permanente, circa la partecipazione e la sospensione di uno Stato. Tale decisione viene adottata dal Consiglio a maggioranza qualificata, in deroga al principio dell'unanimità, da sempre applicato alla PESC ed alle questioni aventi implicazioni militari o relative al settore della difesa.<sup>90</sup>

Sebbene la necessità di sviluppare la cooperazione strutturata permanente tra gli stati europei sia stata prevista a livello normativo con il Trattato di Lisbona, la sua nascita effettiva può essere ricondotta al 13 novembre 2017, data in cui è stata istituita la Cooperazione strutturata permanente o Permanent Structured Cooperation (PESCO). In questa data i ministri degli stati aderenti hanno firmato e trasmesso all'Alto rappresentante e al Consiglio una notifica comune sulla PESCO, che ne enuncia i principi, sottolineando il carattere vincolante ed inclusivo del quadro giuridico, nonché un elenco di 20 impegni comuni concordati dagli Stati membri. L'accordo sottoscritto da 25 stati europei: Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria. Di conseguenza, è divenuto legalmente vincolante l'11 dicembre 2017 con una decisione del Consiglio degli Affari esteri dell'Unione europea. Contestualmente, gli Stati firmatari hanno concordato una dichiarazione che individua i primi 17 progetti di collaborazione, con i quali si prefiggono di sviluppare le capacità militari, rafforzare la dimensione operativa e aumentare periodicamente i bilanci delle spese per la difesa, al fine di raggiungere gli obiettivi concordati.

L'obiettivo principale della PESCO consiste nell'intendimento di ridurre le incongruenze fra i sistemi di difesa degli stati firmatari e di agevolare le forze armate nell'espletamento del lavoro comune, rafforzando in tal modo la cooperazione operativa fra gli Stati membri, e aumentando l'interoperabilità. Ciascuno Stato membro fornisce un piano dei contributi nazionali, soggetti a valutazione periodica. Si tratta di un approccio diverso da quello su base volontaria utilizzato nel passato, infatti, pur essendo la partecipazione alla PESCO basata sull'adesione, gli impegni assunti

---

<sup>41</sup> Comelli M., Pirozzi N., La Politica estera dell'Unione europea dopo Lisbona, a cura di (Istituto Affari Internazionali IAI), Osservatorio di politica internazionale n. 72 – febbraio 2013

divengono vincolanti per i partecipanti. Pertanto, nel caso in cui un paese non rispetti gli obblighi previsti, potrebbe essere sospeso dalla cooperazione stessa. Al riguardo va ricordato che le decisioni sull'utilizzo dello spiegamento di forze, per ciò che concerne la partecipazione alle missioni, resta di competenza nazionale. Il funzionamento della PESCO è strettamente legato al ruolo svolto dal Consiglio, che ha la funzione di dettare gli indirizzi politici generali e il processo decisionale. Il Consiglio ha anche il compito di verificare che gli Stati membri onorino i loro impegni. Le decisioni all'interno della Cooperazione strutturata permanente sono adottate all'unanimità degli stati partecipanti, ad eccezione di quelle concernenti la sospensione della partecipazione di un membro e l'adesione di nuovi membri, adottate a maggioranza qualificata. Organi di fondamentale importanza, per garantire il funzionamento della PESCO, sono l'Agenzia europea per la difesa (AED) e il Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE). Questi soggetti assicurano congiuntamente le funzioni di segretariato della PESCO, rappresentandone il riferimento univoco per gli Stati partecipanti. Finalità della PESCO è contribuire a rafforzare l'autonomia strategica dell'Unione, affinché possa agire autonomamente o in collaborazione con i partner internazionali. La PESCO lascia impregiudicata la sovranità nazionale, infatti, le capacità militari sviluppate nel quadro della Cooperazione strutturata permanente restano nelle mani degli Stati membri, che hanno la facoltà di metterle a disposizione anche in altri ambiti quali la NATO e ONU. Appare evidente, in considerazione di quanto detto, come la PESCO rappresenti uno strumento fondamentale, per l'attuazione di politiche coordinate in materia di difesa fra gli Stati membri, che consentirà all'Europa di sviluppare una migliore capacità di difesa da utilizzare nell'ambito delle operazioni militari, con o senza l'ausilio di altri attori internazionali. La PESCO oltre a rafforzare le capacità militari comunitarie e rendere l'Europa un partner internazionale più credibile, contribuirà a proteggere i cittadini dell'UE massimizzando l'efficienza della spesa per la difesa dei singoli Stati membri.

## **1.5. Conclusione**

Sulla base di quanto finora analizzato, è possibile fornire una valutazione, anche se parziale, dell'evoluzione in materia di sicurezza e di difesa che ha attraversato l'Unione Europea nel corso degli anni. Il contesto nel quale si è sviluppato questo percorso di coesione in materia di difesa, fin dalle sue origini fino alla nascita dell'UE, è stato caratterizzato, una volta abbandonate le logiche polarizzanti della guerra fredda, dall'instaurazione di una pace duratura. Un'armonia che non si percepiva da tempo e che si rivelerà il periodo pacifico più lungo nella storia dell'Europa. Furono

anni in cui il mondo e la società mutarono profondamente: gli Stati dovettero confrontarsi con conflitti e cambiamenti geopolitici, con nuove sfide alla sicurezza derivanti dalla globalizzazione, con i rischi associati al terrorismo internazionali e alle innovazioni tecnologiche. Le minacce globali, tuttavia, non rispettano i confini nazionali ma, al contrario, intoccano tutto il sistema. Se in un primo momento, nonostante gli Stati membri ricoprano un ruolo centrale nel far fronte ai diversi contesti di crisi, furono adottate solamente strategie nazionali e si verificò il dispiegamento delle forze armate, la prevenzione e il contrasto di tali rischi massimizzarono la loro efficacia solamente nel momento in cui sono stati attuati collettivamente. In termini di coesione, l'Unione Europea può fornire ai suoi membri gli incentivi per sviluppare un'opportuna capacità di difesa, attuando una cooperazione sistematica e l'utilizzo di innovazione tecnologiche in linea con il progresso e adatte al contesto mutevole.

L'approccio comunitario vincente risulta essere la combinazione tra persuasione e coercizione. Infatti, la Politica Estera e di Sicurezza Comune per risolvere i conflitti e promuovere la pace si basa sulla diplomazia, facendo leva ove necessario sulla cooperazione, sul commercio, sulle misure di sicurezza e di difesa, tanto al proprio interno quanto all'esterno. Laddove tale forza di persuasione risultasse insufficiente alla realizzazione di tali fini, va ad aggiungersi l'approccio coercitivo, poiché risulta fondamentale per garantire una pace stabile e duratura. Solamente con il Trattato di Lisbona si è giunti a una definizione condivisa di sicurezza europea, attraverso anche lo sviluppo di una politica di difesa comune. La PESCO nasce dalle ceneri di questo Trattato ed è grazie ad essa che gli Stati membri hanno la facoltà di collaborare più strettamente nel settore della sicurezza e della difesa. Tale cooperazione, infatti, prevede lo sviluppo congiunto delle capacità di difesa degli Stati europei nelle operazioni militari, il rafforzamento dell'Unione in quanto partner internazionale per la sicurezza, l'accrescimento della prontezza a livello operativo delle forze armate e l'investimento in progetti comuni massimizzando l'efficacia della spesa per la difesa.

Ciononostante, ancor'oggi, rimangono evidenti forti perplessità sull'effettiva capacità europea di fronteggiare i rischi e le minacce esistenti, essendo in difetto nel dotarsi di capacità militari adeguate. In aggiunta, gli Stati dimostrano serie difficoltà nel cooperare nei settori strategici di difesa, pur accantonando il prestigio degli interessi nazionali. Tuttavia, è importante sottolineare come vi siano dei limiti strutturali delle istituzioni europee, soprattutto per quanto concerne i processi decisionali, dimostratosi non al passo con la mutata realtà internazionale. Problemi ai quali non si è ancora posto rimedio ma su cui sussiste la necessità di investire, aumentando l'impegno in

termini di sicurezza interna, soprattutto tenendo in considerazione le crescenti minacce cibernetiche e terroristiche, sempre più interconnesse con la sicurezza esterna e la difesa.



## **Capitolo 2. I protagonisti dello sviluppo della politica di sicurezza e difesa in Europa: tra nazionalismi e cooperazione.**

### **2.1. Introduzione**

Il dibattito sulla difesa e sulla sicurezza europea ha conosciuto importanti sviluppi nel corso degli anni, fino a diventare uno dei punti programmatici principali nell'agenda degli Stati membri. Occorre ricordare che le questioni sulla difesa europea e le relative politiche adottate a livello nazionale rappresentano una sintesi tra gli obiettivi raggiunti in ambito europeo e gli interessi particolari degli Stati membri. I risultati ottenuti in materia di sicurezza restano, pertanto, legati alla convergenza o alla divergenza degli approcci nazionali sui principali temi che la difesa europea dovrebbe affrontare per garantire gli interessi comuni dell'Unione. Per questo motivo, l'analisi della politica di sicurezza e di difesa e la sua comprensione devono tener conto delle prospettive nazionali dei principali paesi membri dell'Unione, soprattutto nella prospettiva aperta dopo il referendum sulla Brexit e l'elezione di Donald Trump alla presidenza degli Stati Uniti.

Dopo un iniziale slancio in senso federalista negli anni 50, arrestato dal fallimento della Comunità europea di difesa (CED), è diventato difficile parlare di "difesa europea" in senso stretto, essendo la sovranità nazionale il punto focale attorno al quale ruotava il concetto stesso di difesa. A tale riguardo è possibile affermare che il tema della sicurezza al di fuori dei singoli stati veniva per lo più organizzata nell'ambito della NATO anziché in quello comunitario, essendo l'autonomia nazionale in materia militare imprescindibile per gli Stati europei. Tuttavia, l'inefficienza delle difese nazionali di fronte alle nuove sfide globali ha costretto l'Europa a dipendere dagli Stati Uniti e, al tempo stesso, rende l'integrazione nel settore della difesa necessario per non perdere terreno sullo scacchiere internazionale. Nell'attuale contesto è quindi opportuno analizzare le prospettive nazionali e il ruolo assunto dai paesi che hanno trainato il processo di creazione della difesa europea, quali Francia, Germania e Italia. Verrà altresì delineata la posizione della Gran Bretagna e il suo rapporto controverso rispetto alla costituzione di una politica di difesa europea più integrata. Il capitolo proseguirà con una valutazione del rapporto tra Unione europea e NATO per quanto riguarda il settore della difesa e della sicurezza, con particolare riferimento alle problematiche che hanno contraddistinto la cooperazione tra le due Organizzazioni.

### **2.2. La posizione degli Stati europei**

Dopo decenni di affidamento agli Stati Uniti per la protezione, gli Stati membri dell'Unione Europea hanno cominciato finalmente a muoversi verso una maggiore integrazione della difesa. Di conseguenza alle nuove sfide globali, l'instabile assetto geopolitico internazionale ha richiesto un maggior impegno in materia di sicurezza per i membri dell'UE al fine di garantire una maggiore autonomia strategica ed efficienza nelle politiche intraprese in precedenza. Le relazioni transatlantiche rimangono e rimarranno negli anni la pietra angolare della sicurezza. Tuttavia, gli Stati Uniti influenzati da tali dinamiche, mostrano un progressivo disimpegno nei confronti del continente europeo, concentrando le proprie risorse in aree più significative per la sicurezza globali, come l'Asia orientale e il Medio Oriente.<sup>42</sup>

A seguito di tali avvenimenti, l'11 novembre 2017 venticinque Stati membri decidono di approvare la Cooperazione Strutturata Permanente, ad eccezione di Danimarca, Malta e Regno Unito. Se le prime decidono di non entrare in un primo momento per seguirne gli sviluppi, lo Stato britannico, in procinto di uscire dall'Unione, rende pubblico il proprio distacco. La Danimarca usufruisce di una clausola di esclusione in materia di difesa grazie alla quale non partecipa all'elaborazione e all'attuazione delle decisioni e delle azioni dell'Unione che hanno implicazioni in tale ambito, fermo restando che non impedirà lo sviluppo di una più stretta cooperazione tra gli Stati membri in questo settore.<sup>43</sup> Malta ha spiegato la decisione dalla sua neutralità e non allineamento sulla base della costituzione nazionale, che definisce Malta come uno "stato neutrale aderente a una politica di non allineamento e che rifiuta di partecipare a qualsiasi alleanza militare".<sup>44</sup> Il primo ministro maltese, Joseph Muscat, ha lasciato aperta la possibilità di una futura partecipazione alla PESCO a seconda di come proseguirà la realizzazione del progetto, rassicurando i maltesi che la difesa nazionale non soffrirà per non aver partecipato alla PESCO.<sup>45</sup> Malta può ancora contare sull'assistenza di altri Stati membri dell'UE in caso di crisi o conflitti, come previsto nella clausola di solidarietà (articolo 222 TFUE) e la clausola di assistenza reciproca (articolo 42, paragrafo 7, del TUE). Un'analisi diversa merita il Regno Unito che, com'è noto, non ha firmato la notifica di adesione il 13 novembre 2017 e per tale ragione ne rimarrà fuori. Il Regno Unito non avrà diritti decisionali sulla governance della PESCO o alcun veto sulla futura direzione strategica. Il governo ha indicato la sua preferenza per la partecipazione a progetti terzi reciprocamente vantaggiosi, sebbene spetti agli Stati membri dell'UE

---

<sup>42</sup> Zaborowski M., Poland and European Defence Integration, 25 January 2018

<sup>43</sup> European Parliament, Permanent structured cooperation (PESCO): Beyond establishment, March 2018

<sup>44</sup> Constitution of Malta, Chapter I (3)

<sup>45</sup> European Parliament, Permanent structured cooperation (PESCO): Beyond establishment, March 2018

determinare la portata di tale partecipazione.<sup>46</sup>

Al contrario, tra gli Stati che hanno partecipato in maniera più convinta al progetto sono state Italia e Spagna, sebbene l'iniziativa sia partita dall'asse franco-tedesco. Infatti, onde evitare la loro occultazione nella visione europea, hanno collaborato in modo significativo al disegno. Attualmente la capitale italiana partecipa a 15 dei 17 progetti comuni, spaziando dal controllo marittimo allo sviluppo di tecnologie radio, sino alla lotta contro le minacce cibernetiche.<sup>47</sup> Per quanto concerne la Spagna, l'adesione alla PESCO ha rappresentato un passo importante al fine di consolidarne l'impegno nella politica di sicurezza e di difesa comune. Pur non avendo partecipato al lancio dell'iniziativa quanto Italia e Spagna, pure la Grecia sembra aver raccolto con favore il progetto della PESCO.<sup>48</sup> Per il governo di Atene, infatti, essendo uno dei pochi stati europei ad aver sostenuto un aumento delle spese per la difesa sopra del 2%, la PESCO rappresenta uno strumento più che valido nella percezione del governo greco, purché produca risultati effettivi.

In generale, se la PESCO in un primo momento rappresentava un nuovo e ambizioso progetto di difesa, tenendo in considerazione la presenza della NATO e dei numerosi accordi di difesa bilaterali e multilaterali, ora permangono forti dubbi circa il suo reale funzionamento: in primis, le capacità militari degli stati al comando del progetto, a causa delle decurtazioni del bilancio di difesa, sono sempre meno efficienti; in secondo luogo, gli Stati dell'Europa orientale rimangono fermamente ancorati alla NATO e si sono spesso mostrati scettici riguardo la possibilità di una maggiore integrazione europea, anche a causa delle difficoltà nelle relazioni con Bruxelles;<sup>49</sup> infine, la presenza di membri neutrali all'interno della PESCO potrebbe creare complicazioni nello sviluppo di una strategia comune autonoma ed efficace.

Tornando alla questione italiana e agli sviluppi nei progetti di difesa, le iniziative europee pongono delle difficoltà significative per la politica militare e industriale italiana. Infatti, il Fondo europeo per la Difesa, creato per favorire il coordinamento delle spese militari e per svolgere un ruolo complementare rispetto alla PESCO, prevede che il budget del Fondo sia utilizzato soltanto per finanziare le imprese di proprietà europea. Questo pone dei problemi fondamentali per la posizione italiana, in quanto vi sono moltissime aziende nel settore della difesa che non rientrano nella categoria. Pertanto, non si può escludere che l'industria italiana della difesa possa subire

---

<sup>46</sup> Mills C., EU defence: the realisation of Permanent Structured Cooperation (PESCO), House of Commons Library, Briefing Paper N.8149, 2 May 2018

<sup>47</sup> Calcara A., Ue/Italia: Pesco, non è tutto oro quello che luccica, 6 aprile 2018

<sup>48</sup> Mauro F., Santopinto F., La Coopération Structurée Permanente Perspectives nationales et état d'avancement, Direction Générale Des Politiques Externes de l'Union Département Thématique, 17 juillet 2017

<sup>49</sup> Ellison D., PESCO: What Impact on European Defense? January 11, 2018

contraccolpi molto negativi. Inoltre, per quanto concerne il caso spagnolo, , sono state sollevate forti perplessità circa le implicazioni che l'adesione alla PESCO avrà sul bilancio della difesa.<sup>50</sup>

In entrambi i casi i due Stati hanno posto grande attenzione sulle capacità e l'utilità della PESCO soprattutto al fine di compensare le carenze esistenti nel settore. In questa situazione, non si deve dimenticare che Roma e Madrid forniscono tuttora un contributo significativo nella gestione delle crisi e nel mantenimento della pace attraverso le missioni militari, civili e umanitarie cui partecipano.<sup>51</sup> Nonostante queste precisazioni, è evidente che questi due stati sono in una fase di stallo, un atteggiamento attendista che è radicato nelle incertezze del momento politico che stanno vivendo.<sup>52</sup> Ulteriori preoccupazioni arrivano dagli stati dell'Europa centrale e orientale a causa del revanscismo russo, costituendo uno dei fattori chiave per il rilancio della Cooperazione strutturata permanente. In questo senso, per ovvie ragioni, per questi Stati la NATO rappresenta ancora il principale garante di sicurezza: il ruolo storico di deterrenza che l'Alleanza Atlantica ha svolto nei confronti della Russia; la percezione della NATO come attore più credibile in materia di sicurezza, soprattutto in relazione all'articolo 5<sup>53</sup>; infine, poiché gli Stati dell'Europa orientale percepiscono in maniera ridotta il problema del disimpegno statunitense dal continente, essendo i beneficiari di una presenza militare USA sostanzialmente aumentata negli ultimi anni.<sup>54</sup> Polonia e Ungheria si dimostrano gli Stati orientali con un maggior livello di scetticismo circa Per quanto concerne la Polonia, l'esecutivo guidato da Andrzej Duda, esponente del partito conservatore Diritto e Giustizia, è stato ripetutamente criticato da Bruxelles per aver avviato politiche in contrasto con i valori democratici, tra cui la riforma del sistema giudiziario al progetto d'integrazione europea<sup>55</sup> Tutto ciò tenendo in considerazione che lo Stato polacco è in assoluto quello più ostile nei confronti della Russia tra i paesi del blocco orientale.<sup>56</sup> Nonostante ciò, ha apertamente espresso la sua preoccupazione circa gli obiettivi e la direzione che sta assumendo l'iniziativa europea con la

---

<sup>50</sup> Sempere C. M., El coste de la Cooperación Estructurada Permanente (Pesco,) 23-07-18

<sup>51</sup> Mauro F., Santopinto F., La Coopération Structurée Permanente Perspectives nationales et état d'avancement, Direction Générale Des Politiques Externes de l'Union Département Thématique, 17 juillet 2017

<sup>52</sup> Le difficoltà in questione si riferiscono per quanto concerne l'Italia allo stallo di diversi mesi che si è verificato prima della nomina del governo attualmente in carica e per la Spagna alla crisi di governo che ha colpito il premier Rajoy nella primavera del 2018.

<sup>53</sup> Articolo V, Trattato Nord Atlantico, Washington 4 aprile 1949

<sup>54</sup> Gotkowska J., The trouble with PESCO The mirages of European defence, Warsaw, Centre for Eastern Studies, Number 69, February 2018

<sup>55</sup> BBC News, Poland judiciary reforms: EU takes disciplinary measures, 20 December 2017.

<sup>56</sup> Bielanski S., Polish-Russian Relations and the Burden of History: A Neighbour's View, Italian Institute for International Political studies ISPI, 07 November 2017

PESCO:<sup>57</sup> in primo luogo, pensano che la PESCO sia utile principalmente allo sviluppo delle capacità militari per condurre operazioni di gestione delle crisi soprattutto nel sud del mondo, area geografica che non è al centro degli interessi della Polonia e più in generale degli stati orientali; inoltre, un secondo aspetto che ha creato non poche resistenze verso questa iniziativa deriva dalla convinzione che sia vantaggioso soprattutto per l'industria della difesa degli stati membri più grandi.<sup>58</sup> Per tali motivi il governo di Varsavia ha aderito al programma tardivamente e partecipa a soli due progetti tra quelli proposti.<sup>59</sup> La questione è diversa in Ungheria, da sempre caratterizzata per un approccio scettico nei confronti del processo d'integrazione europea,<sup>60</sup> in particolare per ciò che concerne la difesa, ma la sua posizione diverge da quella polacca soprattutto per via delle relazioni con la Russia. Infatti, il governo Orbán ha invertito la tendenza democratica avviata post-guerra fredda dallo stato, diventando ciò che Balint Magyar, ex ministro dell'istruzione ungherese ha definito uno "stato di mafia".<sup>61</sup> In questo senso, la recessione democratica potrebbe ostacolare un ulteriore sviluppo di qualsiasi difesa comune dell'UE, in particolare nello sviluppo di una dottrina strategica comune nei confronti della Russia. Gli estremi livelli di corruzione a Budapest hanno isolato il regime di Orbán, portando il suo governo a un sostanziale riavvicinamento alla Russia.<sup>62</sup> Ma non sono solo i membri orientali a complicare gli sforzi di integrazione della difesa ma anche la presenza di Stati ufficialmente neutrali come, ad esempio, Svezia e Finlandia. Portatrici delle loro politiche ufficiali di neutralità<sup>63</sup> e non facenti parte della NATO, accolgono con grande favore la PESCO. Nonostante un livello altissimo di ambizione, il governo finlandese sembra vedere nel progetto una nuova modalità di cooperazione, certamente basata su impegni vincolanti, purché non diventino troppo stringenti.<sup>64</sup>

Vicina alla visione finlandese, l'Estonia è ancorata a una visione della PESCO "soft", poiché con il desiderio di mantenere un ampio margine di manovra specialmente in campo industriale. Tali problematiche sono condivise anche dalla Romania e dagli altri stati baltici. Questi ultimi, a causa

---

<sup>57</sup> Gotkowska J., The trouble with PESCO The mirages of European defence, Warsaw, Centre for Eastern Studies, Number 69, February 2018

<sup>58</sup> Gotkowska J., The trouble with PESCO The mirages of European defence, Warsaw, Centre for Eastern Studies, number 69, February 2018

<sup>59</sup> Council of the European Union, Council Decision establishing the list of projects to be developed under PESCO, , Brussels, 1 March 2018

<sup>60</sup> Marrone A., Ue: difesa, parte Pesco, cooperazione strutturata permanente, Affari Internazionali AI, 14 novembre 2017

<sup>61</sup> Magyar B., Post-Communist Mafia State: The Case of Hungary, Budapest, Ceu Press, 2016

<sup>62</sup> Hegedűs D., The Kremlin's Influence in Hungary Are Russian Vested Interests Wearing Hungarian National Colors? DGAPkompakt, Nr. 8 / February 2016

<sup>63</sup> Ellison D., PESCO: What Impact on European Defense? January 11, 2018.

<sup>64</sup> Mauro F., Santopinto F., La Coopération Structurée Permanente Perspectives nationales et état d'avancement, Direction Générale Des Politiques Externes de l'Union Département Thématique, 17 juillet 2017

del loro desiderio di mantenere buoni rapporti con i loro Alleati dell'Europa occidentale, Germania e Francia in primis, sono meno inclini a esprimere il loro scetticismo rispetto al processo d'integrazione europea.<sup>65</sup> Al contrario, del tutto diversa è la posizione assunta dalla Repubblica Ceca e dalla Slovacchia. Questi Stati non attribuiscono alla NATO un ruolo strategico centrale al pari degli altri Stati dell'Europa orientale non percependo una minaccia militare diretta dalla Russia, piuttosto entrambi i paesi guardano alla PESCO come un'opportunità. Tuttavia, hanno anche espresso preoccupazione rispetto alla possibilità che le iniziative intraprese siano un duplicato delle operazioni condotte dalla NATO e che le compagnie di armi dell'Europa occidentale possano dominare la cooperazione militare e industriale all'interno dell'UE. In modo controverso, l'Irlanda, neutrale per ragioni storiche, tuttavia ha deciso di partecipare al progetto. Nonostante le pesanti critiche della camera bassa irlandese di approvare questa iniziativa, che è stata percepita come una minaccia alla tradizionale politica di neutralità, il Governo e Fianna Fáil, il principale partito politico irlandese, decide di esserne parte integrante.<sup>66</sup> Se si decidesse di adottare una vera forza unificata in tutto il continente, gli Stati neutrali, specialmente quelli che si trovano in aree critiche, potrebbero essere problematici.

Un'ulteriore considerazione sulla PESCO riguarda l'inefficienza nelle industrie della difesa e la fruibilità delle forze nazionali. In una risoluzione del dicembre 2017<sup>67</sup> sulla politica comune di sicurezza e difesa, gli eurodeputati hanno accolto positivamente gli sforzi per meglio coordinare le spese e ridurre gli sprechi. Tuttavia, i principali paesi dell'Europa occidentale hanno scelto di diminuire le proprie spese per la difesa, tanto che

*“in confronto agli Stati Uniti l'UE spende il 40% nella difesa ma genera solo il 15% della capacità, il che indica un problema di efficienza”.*<sup>68</sup>

Infatti, la Francia ha effettuato un taglio del 4% circa, mentre la Gran Bretagna ha diminuito il proprio budget di quasi l'11%. Solo la Germania ha deciso, nel periodo in questione, un modesto aumento del 4,3%, ma la spesa totale rimane comunque ben inferiore rispetto a quanto Berlino si era impegnata ad investire in termini di PIL.<sup>69</sup> Siamo quindi di fronte ad uno scenario chiaro: i budget

---

<sup>65</sup> Gotkowska J., The trouble with PESCO The mirages of European defence, Warsaw, Centre for Eastern Studies, Number 69, February 2018

<sup>66</sup> Leahy P., Ireland joins PESCO defence pact after Dáil vote, December 15, 2017

<sup>67</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 13 dicembre 2017 sulla relazione annuale sull'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune, 2017/2123(INI)

<sup>68</sup> Parlamento europeo, L'Unione europea sostiene gli investimenti militari congiunti, 3-07-2018

<sup>69</sup> Briani V., Eserciti in miniatura? La spesa militare di Francia, Gran Bretagna e Germania al tempo della crisi, Istituto Affari Internazionali IAI, maggio 2015

della difesa sono in visibile se non drammatico declino, o sono in lieve aumento (come nel caso della Germania), ma in misura insufficiente a compensare i ritardi accumulati. I tagli, accompagnati da una difficoltà nello strutturare budget bilanciati tra le varie componenti di spesa, hanno determinato una consistente diminuzione delle capacità operative nelle forze armate. Non si prevede alcun miglioramento per il futuro, anzi, le prospettive sembrano indicare ulteriori restrizioni, che verosimilmente non permetteranno di costituire forze corrispondenti a quanto previsto nei rispettivi documenti strategici nazionali.

### **2.3. La Francia: il difficile equilibrio tra protagonismo in Europa e tutela della sovranità nazionale**

Come precedentemente accennato, nasce dall'asse franco-tedesco l'iniziativa per l'istituzione della PESCO. In particolare la Francia che, prima del lancio della Cooperazione, ha da sempre promosso con vigore il rafforzamento della difesa europea, a partire dagli anni Cinquanta con la costituzione della CED. Non a caso, il Governo francese negli anni si è contraddistinto per la sua continuità e coerenza circa le politiche di difesa da essa adottate, ma anche per la dinamicità dovuta alla consapevolezza che una difesa europea più efficace possa essere funzionale ad accrescere la capacità di sicurezza e difesa della Francia, assicurando al contempo una maggiore autonomia decisionale e politica all'Unione.<sup>70</sup> Alla luce di tali considerazioni e al fine di convergere nella realizzazione di un progetto comune, il Governo francese ha nel tempo promosso forme di cooperazione tra nuclei di paesi le cui ambizioni politico-strategiche e capacità militari fossero compatibili quanto complementari in riferimento al quadro europeo. Il suo attivismo è stato, inoltre, accompagnato dall'impegno mostrato anche nei confronti dell'Alleanza Atlantica, mai posta in alternativa alla cooperazione europea, per poi essere premiata per le iniziative militari intraprese in aree di primaria importanza con il reinserimento nella struttura di comando integrato della NATO nel 2009<sup>71</sup>.

Nel complesso, la Francia si mostra disponibile a sviluppare una più stretta collaborazione in materia di difesa ma, allo stesso modo, è prudente nei confronti di un'evoluzione in senso sovranazionale. In altri termini, la Francia concepisce la difesa europea come uno strumento attuato da stati sovrani, che sia in grado di garantire sia l'autonomia strategica nazionale, sia una maggiore indipendenza

---

<sup>70</sup> Bitondo F., Darnis J.P., Marrone A., Sabatino E., Il dibattito sulla difesa europea: sviluppi Ue e prospettive nazionali Istituto Affari Internazionali IAI (a cura di) n. 126 – febbraio 2017

<sup>71</sup> De Gaulle decise di uscire dal comando integrato della NATO nel 1966 in nome della «sovranità nazionale». Il presidente francese, Nicola Sarkozy, stabilì nel 2009 il suo pieno reinserimento

strategica dell'Unione rispetto alle altre potenze mondiali.<sup>72</sup> Dal punto di vista francese, un'Unione Europea forte rimane una delle principali prerogative e punto focale nell'agenda operativa. Per tale motivo, ha cercato in più occasioni il supporto di alcuni Stati europei, in primo luogo della Germania che ha progressivamente assunto un ruolo centrale nel determinare la posizione francese in materia di difesa nel contesto europeo, stipulando il Trattato dell'Eliseo nel 1963, che prevede quanto segue:

“I due Governi si consulteranno, prima di ogni decisione, su tutte le questioni importanti di politica estera, e in primo luogo su questioni di interesse comune, al fine di arrivare, per quanto possibile, ad una posizione analoga. Inoltre, per quanto riguarda il tema della difesa, viene stabilito che: “In termini di strategia e tattica, le autorità competenti dei due Paesi cercheranno di avvicinare le loro dottrine al fine di arrivare a concezioni comuni (..)”.<sup>73</sup>

Infatti, il ruolo dominante di Berlino all'interno dell'UE e la sua persistente reticenza rispetto all'utilizzo della forza militare<sup>74</sup> hanno favorito il riavvicinamento di Parigi con il Regno Unito, tradizionalmente il partner privilegiato dei francesi nel campo della difesa.<sup>75</sup> Una convergenza legata ai passati imperiali comuni, per essere le uniche potenze europee dotate di testate nucleari e, infine, per aver entrambe negato la possibilità di utilizzare la forza militare come strumento di politica estera.<sup>76</sup> La Francia, in particolare, ha utilizzato lo strumento militare sia per missioni avviate all'interno di coalizioni, che per portare avanti iniziative sostanzialmente nazionali, come nel caso della Libia, della Repubblica centrafricana, del Mali, del Ciad e, infine, dell'Iraq.

La vicinanza fra Parigi e Londra è supportata dai dati empirici che hanno visto i due governi impegnati nei principali teatri di intervento degli scorsi decenni, ma anche successivamente la firma dei trattati bilaterali di cooperazione per la difesa e la sicurezza nel novembre 2010.<sup>77</sup> Questi accordi, siglati al di fuori dell'ambito comunitario, non celavano in alcun modo il carattere strategico della nuova partnership franco-britannica, che comprendeva attività operative, capacità nucleari,

---

<sup>72</sup> Howorth J., *2 France*, in Jolyon Howorth and Anand Menon (ed), *The European Union and National Defence Policy*, London, Routledge, 1997

<sup>73</sup> Il Trattato dell'Eliseo venne firmato il 22 gennaio 1963 dal governo francese e tedesco al fine di istituzionalizzare la cooperazione tra i due paesi nei settori della difesa, della politica estera, dell'educazione e della cultura.

<sup>74</sup> L'intervento militare tedesco è soggetto a tre condizioni stabilite dalla Corte costituzionale, deve rispettare la legge fondamentale tedesca promuovendo la pace e la sicurezza internazionale, essere condotta in un quadro multinazionale, in conformità con il diritto internazionale ed essere approvata dal Bundestag, il Parlamento tedesco.

<sup>75</sup> Gomis B., *France steers away from the CSDP*, in Daniel Fiott (ed) *The Common Security and Defence Policy: National Perspectives*, Egmont – The Royal Institute for International Relations, Academia Press for Egmont, May 2015

<sup>76</sup> Lavallée C., *La défense européenne*, in Marc Chevrier et Isabelle Gusse (a cura di) *La France depuis de Gaulle la V République perspective*, Montreal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2010

<sup>77</sup> <http://www.affarinternazionali.it/2011/02/londra-e-parigi-voltano-le-spalle-allue/>



addestramento, logistica e programmi di armamento, creando non poche preoccupazioni tra gli stati europei circa il processo d'integrazione europea nel campo della difesa.<sup>78</sup>

L'importanza del Governo francese nel quadro europeo, inoltre, potrebbe essere il forte riavvicinamento agli Stati Uniti, un alleato militare fondamentale in alcune zone d'interesse strategico come in Mali, Libia e Sahel, soprattutto dopo gli attentati terroristici che hanno colpito la capitale francese nel 2015.<sup>79</sup> Un vero e proprio "atto di guerra" per stessa ammissione dell'allora Presidente francese François Hollande: per tale motivo l'Eliseo ha invocato l'art. 42, par. 7, TUE e la clausola di "difesa reciproca" ivi contenuta. Quest'ultima prevede, nell'eventualità in cui uno Stato membro sia vittima di aggressione armata nel suo territorio, l'obbligo per gli altri Stati membri di prestargli assistenza con tutti i mezzi a disposizione, in conformità con l'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite.<sup>80</sup> Era la prima volta che questa clausola veniva invocata, anche perché si tratta di una delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona nel settore della politica di sicurezza e di difesa comune. Irlanda e Germania offrirono assistenza tempestiva al Governo parigino e, nonostante il quantitativo di forze messe a disposizione fosse modesto, fu percepito come un segnale importante dal punto di vista simbolico. Altri Stati, come l'Italia, hanno risposto in modo indiretto, aumentando la presenza in Iraq, al fine di combattere in maniera più incisiva la minaccia terroristica proveniente dal sedicente Stato Islamico. Questa azione è stata vista più come una strategia rispondente alle richieste statunitensi che a quelle parigine.<sup>81</sup>

La solidarietà e l'impegno crescente della Germania nei teatri d'interesse primario per la Francia rappresentano un indicatore del rafforzamento in materia di cooperazione militare fra Parigi e Berlino. Al tempo stesso, il partenariato con il Regno Unito, sancito dai Trattati di Lancaster House del 2010, resta centrale come ulteriore elemento di garanzia. Tuttavia, su questo piano, l'Italia viene ancora concepita come un alleato importante, ma di second'ordine rispetto a Londra e Berlino. La posizione della Francia è ben delineata nel Libro bianco per la difesa e sicurezza nazionale.<sup>82</sup>

Il Libro bianco del 2013 prospetta un'analisi strategica di lungo periodo e delinea le linee guida per l'elaborazione della politica di difesa e di sicurezza, rafforzando la cooperazione comunitaria nei

---

<sup>78</sup> Gomis B., France steers away from the CSDP, in Daniel Fiott (ed) *The Common Security and Defence Policy: National Perspectives*, Egmont – The Royal Institute for International Relations, Academia Press for Egmont, May 2015

<sup>79</sup> Gli attentati di Parigi del 13 novembre 2015 sono stati una serie di attacchi terroristici di matrice islamica sferrati da un commando armato collegato all'autoproclamato Stato Islamico, comunemente noto come ISIS, che li ha successivamente rivendicati. Fra questi attacchi, il più sanguinoso è avvenuta presso il teatro Bataclan.

<sup>80</sup> Cimiotta M., Le implicazioni del primo ricorso alla c.d. 'clausola di mutua assistenza' del Trattato sull'Unione europea, *European Papers* 22-04-2016

<sup>81</sup> Bitondo F., Darnis J.P., Marrone A., Sabatino E., *Il dibattito sulla difesa europea: sviluppi Ue e prospettive nazionali*, Istituto Affari Internazionali IAI (a cura di) n. 126 – febbraio 2017

<sup>82</sup> *Gouvernement Français, Le Livre Blanc sur la Défense et la sécurité nationale*, 15 luglio 2013

settori nei quali gli Stati membri non possono agire soli, garantire una maggior comprensione della salute a livello europeo e globale e riservare più spazio alla salute nell'insieme delle politiche. In termini generici, definisce una nuova strategia per fronteggiare problemi sempre più pronunciati per la salute della popolazione come l'invecchiamento, le minacce transfrontaliere per la salute o le malattie legate a stili di vita poco salubri. Nell'ambito della sicurezza nello specifico, questo documento individua e classifica le priorità geostrategiche della Francia, in coerenza con i due obiettivi principali che da sempre hanno guidato il suo operato: da una parte la protezione del territorio nazionale e della popolazione francese, dall'altra l'espletamento delle responsabilità internazionali assunte del governo di Parigi. Particolare rilievo assumono in questo contesto le politiche di stabilizzazione delle aree di vicinato per far fronte all'evoluzione dei rischi e delle minacce dirette e indirette, suscettibili di minare la sicurezza della Nazione.<sup>83</sup> Il Libro Bianco conferma la validità e la pertinenza della risposta elaborata precedentemente nel 2008,<sup>84</sup> ribadendo i tre pilasti centrali della strategia francese, la quale si articola su tre macro-obiettivi, ovvero, la protezione del territorio e della popolazione, la dissuasione nucleare e l'intervento delle forze armate al di fuori del territorio nazionale.<sup>85</sup>

Da quanto sin ora analizzato appare evidente che la Francia continuerà a favorire una stretta cooperazione in materia di difesa e sicurezza con il Regno Unito, con cui condivide interessi, obiettivi, capacità militari e disponibilità a dispiegarli, e con gli Stati Uniti, attore chiave in ambito di sicurezza e difesa.<sup>86</sup> Tuttavia, il perno fondamentale in materia di sicurezza resta il rilancio del motore franco-tedesco per avviare una cooperazione che sia solida e strutturata. Infatti, i principali sviluppi nell'integrazione europea sono stati il frutto dell'attivismo di Berlino e Parigi. Se la Germania volesse farsi promotrice di una maggiore integrazione, non avrebbe modo di farlo con una Francia debole.<sup>87</sup> A tale proposito, risulta necessario approfondire gli aspetti che riguardano la prospettiva tedesca rispetto al tema della difesa.

#### **2.4. La Germania: dal riserbo iniziale alla ricerca di una leadership dell'Unione**

---

<sup>83</sup> Matiello A. Libro bianco sulla difesa e sicurezza della Francia (2013), servizio studi del senato (a cura di), aprile 2014

<sup>84</sup> Défense et Sécurité nationale, Le Libre Blanc, 17 giugno 2008

<sup>85</sup> Matiello A. Libro bianco sulla difesa e sicurezza della Francia, servizio studi del senato (a cura di), luglio 2008, n. 28

<sup>86</sup> Gomis B., France steers away from the CSDP, in Daniel Fiott (ed) The Common Security and Defence Policy: National Perspectives, Egmont – The Royal Institute for International Relations, Academia Press for Egmont, May 2015

<sup>87</sup> Dempsey J., The necessity of France, Carnegie Europe, 30 novembre 2016

Al contrario della Francia, la politica di sicurezza e di difesa della Germania del secondo dopoguerra si è rivelata di difficile valutazione per quanto concerne la sua posizione in materia di sicurezza. In un primo momento, è necessario intendere la nazione tedesca come una “potenza civile” che persegue l’obiettivo di rafforzare la cooperazione internazionale e il trasferimento di sovranità verso organizzazioni di carattere sovranazionale.<sup>88</sup> Il secondo assunto riguarda il forte impegno tedesco nel favorire l’integrazione europea e la cooperazione all’interno dell’Alleanza Atlantica.<sup>89</sup> Dal punto di vista delle cooperazioni, la Germania non vede l’UE e la NATO come organizzazioni concorrenti né tantomeno alternative. Considerazioni importanti per comprendere il suo assetto e per capire il perché la Germania, insieme alla Francia e al Regno Unito, sia tra le nazioni che ha avuto un ruolo centrale nella creazione della PSDC. Tuttavia, vi sono presenti delle differenze tra Berlino, Londra e Parigi. Queste ultime due, infatti, hanno visto nella politica di sicurezza e difesa comune uno strumento utile a implementare le loro capacità di difesa, mentre la Germania ha sempre guardato alla PSDC da un punto di vista più concettuale, insistendo sulla costante ricerca di un approccio europeo e globale alla gestione delle crisi. Infatti, le missioni e le operazioni condotte in questo ambito non sono mai state priorità nell’agenda tedesca da un punto di vista pratico; basti pensare che fino ad oggi non è mai stata effettuata alcuna missione lanciata da Berlino, nonostante essa abbia una lunga tradizione nel campo delle operazioni umanitarie. Le stesse risorse, dunque, non sono state utilizzate nell’espletamento di missioni civili e militari.<sup>90</sup>

L’approccio tedesco alla politica di sicurezza e difesa, sommato all’enorme contributo fornito per lo sviluppo della PSDC, derivano tuttavia dalla dipendenza del paese da un ordine internazionale stabile e funzionante. Infatti, per uno stato come la Germania, caratterizzato da un’economia altamente globalizzata e orientata all’export, la prosperità deriva in larga misura dall’affidabilità ed efficienza del sistema internazionale, che Berlino ha cercato di stabilizzare anche attraverso la PSDC.<sup>91</sup> Vi è poi da considerare un altro elemento chiave, che ha determinato l’orientamento tedesco in materia di sicurezza e difesa: la Legge fondamentale tedesca dispiegata nel 1949. Essa

---

<sup>88</sup> Breuer F., *Between Ambitions and Financial Constraints: The Reform of the German Armed Forces*, German Politics, Vol. 15, no. 2, 2006

<sup>89</sup> Kempin R., *From reluctance to policy: a new german stance on the CSDP?* in Daniel Fiott (ed) *The Common Security and Defence Policy: national perspectives*, Egmont – The Royal Institute for International Relations, Academia Press for Egmont, May 2015

<sup>90</sup> Linnenkamp H., *Germany and the CSDP*, in Daniel Fiott (ed), *The Common Security and Defence Policy: national perspectives*, Egmont – The Royal Institute for International Relations, Academia Press for Egmont, May 2015

<sup>91</sup> Kempin R., *From reluctance to policy: a new german stance on the CSDP?* in Daniel Fiott (ed) *The Common Security and Defence Policy: national perspectives*, Egmont – The Royal Institute for International Relations, Academia Press for Egmont, May 2015

disciplina in maniera molto restrittiva l'uso delle forze armate,<sup>92</sup> stabilendo che possano essere impegnate soltanto nella misura in cui la Legge in questione lo ammetta esplicitamente; in particolare, è previsto che le forze armate possono essere dispiegate durante lo "stato di difesa"<sup>93</sup> o allo scopo di difendersi da un imminente pericolo.<sup>94</sup>

Alla luce di queste osservazioni, è possibile affermare che la posizione della Germania in materia di difesa presenta una certa ambivalenza: da un lato, Berlino guarda con favore alla cooperazione e all'integrazione nel quadro di una più generale spinta europea, dall'altra mostra una meticolosa attenzione verso le previsioni costituzionali, con particolare riguardo ai limiti inerenti l'uso della forza armata.<sup>95</sup> In generale, possiamo constatare che la Germania si sia posta sulla scena internazionale come un partner affidabile nell'ambito delle missioni internazionali alle quali ha preso parte in modo analogo alla Francia, tuttavia anch'essa non presenta la minima intenzione a venir meno ai propri interessi nazionali.<sup>96</sup> Affine sempre al contesto francese, i recenti sviluppi politici e soprattutto l'attacco terroristico che ha colpito Berlino il 19 dicembre 2016, hanno provocato un cambiamento sostanziale nell'approccio della Germania. In primo luogo, è facilmente intuibile il cambiamento di prospettiva dall'aumento di impegno e della partecipazione tedesca nelle missioni all'estero. Le forze armate tedesche, infatti, partecipano ad oggi a molte più missioni NATO e ONU rispetto al recente passato, intervenendo attivamente in Libano, nel Mediterraneo, nell'Egeo, nel Corno d'Africa, in Somalia, in Sudan, Afghanistan e Iraq.<sup>97</sup> Dipoi, a dimostrazione della sua progressiva crescita in ruolo di difesa, è importante considerare lo sviluppo dell'apparato militare statale. In termini economici, ciò si traduce con una Germania che ha previsto per il 2017 una spesa di 37 miliardi di euro nella difesa, con un aumento di circa 2,7 miliardi di euro rispetto all'anno precedente.<sup>98</sup> Dal punto di vista formale, invece, la visione politico-strategica si articola nel

---

<sup>92</sup> Deutscher Bundestag, Basic Law for the Federal Republic of Germany, Article 87a, Print version last amended on 23 December 2014

<sup>93</sup> Art.87a (3)

<sup>94</sup> Art.87a (4)

<sup>95</sup> Bohnen J., 3 Germany, in Jolyon Howorth and Anand Menon (ed), *The European Union and National Defence Policy*, London, Routledge, 1997

<sup>96</sup> Bitondo F., Darnis J.P., Marrone A., Sabatino E., *Il dibattito sulla difesa europea: sviluppi Ue e prospettive nazionali*, Istituto Affari Internazionali IAI (a cura di) n. 126 – febbraio 2017

<sup>97</sup> Tutte le missioni intraprese dall'Esercito tedesco:

[http://www.einsatz.bundeswehr.de/portal/a/einsatzbw/start/aktuelle\\_einsaetze!/ut/p/z1/hY9BD4IwDIX\\_ER0IAkdwSEglGgF1u5gFFsTgRpZJPPjjHTF6l\\_bwkr7Xfk2BwhmoYFPfMd1LwQbTE7qxEFe5U7oOLiql5QlHtqVG7xKkQ9HOP0boSZGCxUhKFsOxDD8RUZqQwkUaMutRgquZ9Vc6N5op5iWyhqI0sOcP JQyid3QJCNY9t3v6fsV0hOSE27boiz-DADb2xiz98ua-angVvZaAel030Mcb7NigKr3sDdLznQA!!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/#Z7\\_B8LTL2922DTUA0IE500SCD3GG1](http://www.einsatz.bundeswehr.de/portal/a/einsatzbw/start/aktuelle_einsaetze!/ut/p/z1/hY9BD4IwDIX_ER0IAkdwSEglGgF1u5gFFsTgRpZJPPjjHTF6l_bwkr7Xfk2BwhmoYFPfMd1LwQbTE7qxEFe5U7oOLiql5QlHtqVG7xKkQ9HOP0boSZGCxUhKFsOxDD8RUZqQwkUaMutRgquZ9Vc6N5op5iWyhqI0sOcP JQyid3QJCNY9t3v6fsV0hOSE27boiz-DADb2xiz98ua-angVvZaAel030Mcb7NigKr3sDdLznQA!!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/#Z7_B8LTL2922DTUA0IE500SCD3GG1)

<sup>98</sup> <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/09/2016-09-07-etat-bmvg.html>;

Libro bianco del 2016 per la sicurezza e il futuro della Bundeswehr,<sup>99</sup> anche se, la necessità di un ruolo più attivo da parte di Berlino nel quadro della sicurezza europea era già stata espressa in occasione della Conferenza sulla Sicurezza di Monaco nel 2014.<sup>100</sup> Dalla lettura del documento, emerge chiaramente la volontà del Governo Federale di assumere un ruolo di leadership in Europa nel settore della Difesa, soprattutto dopo il risultato referendario britannico e la crisi che ha coinvolto l'Ucraina.<sup>101</sup> A differenza del passato, il Libro Bianco del 2016 può essere considerato fortemente innovativo per la politica di difesa tedesca, in quanto, non si limita a ribadire la necessità di un maggior coordinamento europeo nella gestione delle crisi, ma afferma con chiarezza la visione strategica del Governo a livello internazionale.<sup>102</sup> Inoltre, il documento è importante per la riserva nei confronti dell'approccio globale, il cosiddetto *comprehensive approach*, che unisce strumenti di carattere politico, economico, diplomatico e civile, a misure di tipo militare per la prevenzione e la risoluzione di crisi internazionali. Viene, altresì, esplicitato che l'azione della Germania a livello internazionale deve ispirarsi al concetto di "nazione guida", fermo restando il principio del multilateralismo e della cooperazione in ambito di sicurezza e difesa.<sup>103</sup>

Successivamente, la Germania si è dichiarata a favore della realizzazione della Cooperazione Strutturata Permanente, nonostante le diatribe nell'articolazione del Trattato di Lisbona, ponendo l'accento sulla necessità di una maggiore cooperazione industriale a livello continentale, sia per conseguire un abbattimento dei costi che per migliorare la competitività internazionale dell'industria europea della difesa. Inoltre, viene ribadita l'importanza della collaborazione tra Unione europea e Nato anche se si afferma la volontà di rafforzare il "ruolo europeo" nell'Alleanza. Tutti questi elementi possono essere letti come chiari tentativi di realizzare una Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC) più efficace e di mettere le capacità europee al centro del dibattito. Tutto ciò è reso possibile dagli accordi sempre più stringenti in tema di difesa intrapresi con la Francia, l'intenzione di incrementare la cooperazione con il Regno Unito nonostante la Brexit e, infine, di potenziare il legame con i Paesi Bassi e la Polonia. L'Italia, invece, non viene mai citata. Per quanto riguarda i rapporti bilaterali, invece, particolare attenzione viene assegnata agli Stati

---

<sup>99</sup> Ministero della Difesa tedesco, The 2016 White Paper.

[https://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/04\\_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP3I5EyrpHK9pNyydP1wkHxO un5kap5-QW6ulwDwHf6z/](https://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP3I5EyrpHK9pNyydP1wkHxO un5kap5-QW6ulwDwHf6z/)

<sup>100</sup> Munich Security Conference 2014, MSC 2014.

<https://www.securityconference.de/en/activities/munichsecurityconference/msc-2014>

<sup>101</sup> Catalano C., Germania: il Libro Bianco e la nuova politica di sicurezza, Osservatorio Strategico 2016 – Anno XVIII n. IV

<sup>102</sup> Sabatino E., Il libro bianco della Difesa tedesco: quali opportunità di cooperazione? Osservatorio di Politica Internazionale, n.69, ottobre 2016

<sup>103</sup> Tettweiler F., The CSDP from a german vantage point, in Daniel Fiott (ed) The Common Security and Defence Policy: national perspectives, Egmont – The Royal Institute for International Relations, Academia Press for Egmont, May 2015

Uniti, che rimangono l'attore strategico principale a livello globale. Più controverso risulta il rapporto con la Russia che, a seguito degli avvenimenti in Ucraina, è percepita come una potenziale minaccia alla sicurezza europea e tedesca, nonostante venga ribadita la necessità di trovare il giusto bilanciamento tra difesa e cooperazione. Sulla base di quanto analizzato, risulta evidente che, la crescente complessità delle crisi attuali ha spinto il Governo tedesco ad impegnarsi per definire interessi, priorità e standard europei più elevati per una migliore prevenzione e gestione delle crisi. Secondo Berlino, lo sviluppo comune di capacità militari ed il consolidamento dell'industria europea della difesa garantirebbero maggiore flessibilità e capacità gestionale per far fronte all'imprevedibilità del quadro internazionale, sfruttando, dal punto di vista operativo, l'appartenenza alla NATO e i progressi raggiunti nel quadro europeo. L'uscita del Regno Unito dall'Unione e il riavvicinamento con la Francia in tema di difesa europea hanno dato nuovo slancio alle politiche in materia di sicurezza, anche se permangono perplessità circa il ruolo di attori fondamentali come l'Italia.

## **2.5. Il ruolo dell'Italia nella strategia di difesa comune**

L'Italia si è tradizionalmente caratterizzata da una relativa cautela nell'uso della forza militare. L'analisi del suo ordinamento giuridico, con particolare riferimento al Testo Costituzionale, dell'assetto politico-sociale del paese e il dato tecnico-militare ci permette di completare la posizione europea in materia di difesa. Tutto ciò è il risultato di diversi eventi storici che portarono i Costituenti della Carta fondamentale a interessarsi più al reinserimento dell'Italia nella comunità internazionale e a limitare il potere esecutivo, piuttosto che disciplinare le previsioni sugli stati di eccezione, di emergenza o di tensione. Nello specifico, l'inquadramento politico-istituzionale italiano si può facilmente dedurre dalla lettura dell'articolo 11 della Costituzione, il quale afferma che:

*"l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali".<sup>104</sup>*

È chiaro che, al fine di assicurare la pace e la giustizia fra le nazioni, si rifiuti la guerra come strumento di offesa, non come strumento di difesa. Infatti, la Costituzione italiana disciplina soltanto lo stato di guerra, stabilendo che debba essere deliberato dalle Camere e dichiarato dal Presidente della

---

<sup>104</sup> Articolo 11 della Costituzione. [https://www.senato.it/1025?sezione=118&articolo\\_numero\\_articolo=11](https://www.senato.it/1025?sezione=118&articolo_numero_articolo=11)

Repubblica, come risulta dalla lettura combinata degli articoli 78<sup>105</sup> ed 87.<sup>106</sup> Si impone di cercare una via diplomatica ad essa; non sorprende, quindi, che le istituzioni di cui si è dotata sul finire degli anni Quaranta del secolo scorso siano poco funzionali allo scopo di perseguire una politica estera e di sicurezza di alto profilo.<sup>107</sup>

Da questo punto di vista, poiché le disposizioni costituzionali lasciano per poco margine di manovra rispetto all'utilizzo delle forze armate, la strategia italiana è molto più affine al piano tedesco rispetto a quello francese. Per quanto riguarda l'aspetto politico, è importante sottolineare la presenza radicata di correnti pacifiste all'interno del paese, che rappresenta una tendenza di fondo della politica italiana, difficilmente paragonabile a quella degli altri stati europei.<sup>108</sup> Un ulteriore elemento da considerare è il progressivo passaggio della figura militare, prima basata sulla coscrizione obbligatoria, poi a quella professionale. Paradossalmente, la specializzazione lavorativa dell'esercito italiano ha provocato una serie di evoluzioni che non hanno portato a una maggiore efficienza.<sup>109</sup> Al riguardo, è bene sottolineare che il passaggio da un sistema di leva obbligatoria ad uno volontario comporta un aumento degli oneri a carico dello stato dovuti alla maggiore retribuzione del personale volontario rispetto a quello di leva. Inoltre, la trasformazione del modello militare in senso professionale ha reso necessario il ricorso a fonti esterne in molteplici servizi precedentemente garantiti dal personale di leva.<sup>110</sup> Questi fattori hanno determinato il ridimensionamento delle spese militari, sia per quanto riguarda l'innovazione tecnologica, che nel campo dell'addestramento, determinando una netta perdita di efficienza dello strumento militare.<sup>111</sup>

Tuttavia, l'Italia è vincolata alle organizzazioni internazionali quindi, al di fuori dei casi esplicitati nei suddetti articoli, la partecipazione italiana a missioni internazionali istituite nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) o di altre organizzazioni internazionali cui l'Italia appartiene (comprese quelle intraprese nell'ambito dell'Unione europea) è consentita in conformità

---

<sup>105</sup> Articolo 78 della Costituzione. [https://www.senato.it/1025?sezione=127&articolo\\_numero\\_articolo=78](https://www.senato.it/1025?sezione=127&articolo_numero_articolo=78)

<sup>106</sup> Articolo 87 della Costituzione. [https://www.senato.it/1025?sezione=128&articolo\\_numero\\_articolo=87](https://www.senato.it/1025?sezione=128&articolo_numero_articolo=87)

<sup>107</sup> Dottori G., *Questioni di pace o di guerra*, Aracne, 2006

<sup>108</sup> Bitondo F., Darnis J.P., Marrone A., Sabatino E., *Il dibattito sulla difesa europea: sviluppi Ue e prospettive nazionali*, Istituto Affari Internazionali IAI (a cura di) n. 126 – febbraio 2017

<sup>109</sup> Il Consiglio dei Ministri ha accolto la proposta di anticipare al 30 giugno 2005 la sospensione della leva obbligatoria, in applicazione del decreto legge 30/06/2005 n.115

<sup>110</sup> Ministero della Difesa, *Riforma del Servizio Militare*.

<https://www.difesa.it/Content/difesaecittadino/Pagine/riformaserviziomilitare.aspx>

<sup>111</sup> Sartori P., *Forze Armate, in Italia la musica non cambia*, in *Affari Internazionali*, 5 agosto 2016

a quanto disposto dalla legge numero 145 del 21 luglio 2016.<sup>112</sup> Nonostante i limiti di fondo, tuttavia, bisogna rilevare l'incremento dell'impegno di Roma nelle missioni internazionali all'estero, fra le quali possiamo citare quelle in Kosovo, Libano, Afghanistan, Libia e Iraq, sempre in un contesto di interventi multilaterali.<sup>113</sup> Questo passaggio ha segnato un profondo cambiamento nel ruolo delle forze armate che, dopo la Seconda guerra mondiale, erano state impegnate quasi esclusivamente in compiti di difesa collettiva nel contesto della NATO. L'impegno all'interno dell'Alleanza Atlantica rimane istituzionalmente immutato, ma è emersa con maggior vigore l'attenzione italiana al quadro istituzionale della difesa europea.<sup>114</sup> Nello specifico, nel contesto europeo il rapporto tra Roma e Parigi è stato incrinato da due episodi recenti: in primis l'intervento in Libia nel 2011 che ha generato non poche divergenze tra i due paesi, il secondo elemento riguarda la diffidenza della Francia a causa della riluttanza italiana d'intervenire in teatri esterni nella lotta al terrorismo islamico.<sup>115</sup> La questione libica è d'interesse prioritario per entrambi i paesi, tuttavia, l'intervento francese del 2011 ha suscitato negli italiani l'idea di uno "scavalco" francese a danno dell'Italia. Questa teoria, nonostante non corrisponda del tutto alla verità dei fatti, si è talmente radicata da determinare un clima di diffidenza nei confronti di Parigi.<sup>116</sup> La Francia, a sua volta, contesta la debole risposta italiana in aree strategiche di fondamentale importanza nella lotta al terrorismo islamico, come in Mali, dove le truppe di Parigi sono impegnate sin dal 2013, coadiuvate dal sostegno tedesco.<sup>117</sup> Questo ci offre un importante spunto circa l'evoluzione dei rapporti bilaterali tra i principali stati europei, infatti, le tensioni tra Francia e Italia sono andate di pari passo con l'intensificazione della cooperazione tra Berlino e Parigi. Le difficoltà sull'asse italo-francese devono essere superate, per sgombrare il campo dagli ostacoli ed evitare ad esempio che si ripetano episodi di esclusione dell'Italia da parte dell'asse Parigi-Berlino. Al fine che si ripetano episodi di esclusioni da quest'ultimo, le difficoltà nei confronti della Francia e della Germania al fine della coesione richiedono di essere superate, anche in modo per sgomberare il campo dagli ostacoli futuri. Alla luce di questi elementi è diventato di primaria importanza ridefinire l'orizzonte strategico italiano e formulare una proposta sui mezzi e sulle riforme da realizzare per rendere più efficace il

---

<sup>112</sup> Legge 21 luglio 2016 n. 145 Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali. <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/08/01/16G00159/sg>

<sup>113</sup> Ministero della Difesa, Operazioni Militari. <https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/Pagine/OperazioniMilitari.aspx>

<sup>114</sup> Andreatta F., Hill C., 4 Italy, in Jolyon Howorth and Anand Menon (ed), *The European Union and National Defence Policy*, London, Routledge, 1997

<sup>115</sup> Bitondo F., Darnis J.P., Marrone A., Sabatino E., *Il dibattito sulla difesa europea: sviluppi Ue e prospettive nazionali*, Istituto Affari Internazionali IAI (a cura di) n. 126 – febbraio 2017

<sup>116</sup> Darnis P.J., *Francia/Italia: scenari strategici bilaterali*, Documenti IAI, n. 16|02, 11 Febbraio 2016

<sup>117</sup> *Allemagne Diplomatie, Missions Allemands en France, Engagement de l'Allemagne au Mali: plus large participation à la MINUSMA*, 19 gennaio 2017



perseguimento degli obiettivi stabiliti. Il documento che sintetizza la visione italiana in materia è il Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa del 2015.<sup>118</sup> Si tratta di un documento “strategico” che ha lo scopo di delineare gli obiettivi della politica di difesa italiana e le modalità ed i mezzi per raggiungerli. In altri termini, rappresenta un tentativo coerente di definire la collocazione internazionale dell’Italia, sottolineando le priorità e le linee guida per la riforma dello strumento militare, in base agli interessi nazionali in gioco e agli strumenti a disposizione delle Forze Armate.<sup>119</sup> Ma non solo, perché in questo ambizioso progetto di ribadisce che la risorse per la Difesa resteranno limitate nei prossimi anni; limiti che il documento precisa e che, per poterli ovviare al fine di perseguire gli interessi complessivi della nazione, è necessaria l’adozione di un approccio realista nella definizione delle priorità e nella scelta degli strumenti d’intervento, per evitare un inutile dispendio di risorse e una tutela degli interessi nazionali non ottimale. Dalla lettura del documento, appare evidente che la regione euro-mediterranea sia da considerarsi il fulcro degli interessi nazionali nell’ambito della politica estera e di difesa italiana, poiché la sicurezza del Paese dipende dalla stabilità di quest’area, che viene indicata come l’ambito di azione prioritario a livello nazionale. Per quanto riguarda l’aspetto politico e operativo, il documento è in continuità con il quadro istituzionale esistente, poiché viene ribadito l’impegno italiano nella Nato e nella Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC). La vera novità è costituita dalla rivendicazione forte di un ruolo italiano, sulla base degli interessi nazionali, attraverso una dichiarazione di intenti che implica una maggiore responsabilità e attivismo da parte dell’Italia. Potenzialmente un maggiore impegno, anche operativo, può mutare gli equilibri attuali e rilanciare forme di azione comune, con una maggior partecipazione italiana.<sup>120</sup>

Nonostante la portata innovativa del Libro Bianco, a tre anni dalla sua pubblicazione, permangono forti perplessità circa la sua reale attuazione. Va riscontrato che, come la riforma dello strumento militare è rimasta in buona parte disattesa, così la maggior parte delle scadenze previste nel documento non sono state rispettate.<sup>121</sup> Questa situazione di stallo rischia di avere una serie di effetti negativi non solo per quanto riguarda le politiche interne, ma anche per quanto riguarda la qualità e la credibilità della presenza italiana nel quadro euro-atlantico. In primo luogo, da un punto

---

<sup>118</sup> Ministero della Difesa, Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, 21 aprile 2015. [https://www.difesa.it/Primo\\_Piano/Documents/2015/04\\_Aprile/LB\\_2015.pdf](https://www.difesa.it/Primo_Piano/Documents/2015/04_Aprile/LB_2015.pdf)

<sup>119</sup> Marrone A., L’importanza del Libro Bianco nel contesto italiano, in Alessandro Marrone (a cura di), Il Libro Bianco: una strategia per la politica di difesa dell’Italia, Documenti IAI, n. 15|09, maggio 2015

<sup>120</sup> Darnis J.P., La dimensione europea del Libro Bianco, in Alessandro Marrone (a cura di), Il Libro Bianco: una strategia per la politica di difesa dell’Italia, Documenti IAI, n. 15|09, maggio 2015

<sup>121</sup> Sartori P., Libro Bianco della difesa: i ritardi della riforma, Affari Internazionali, 2 dicembre 2016

di vista politico, i ritardi nell'attuazione del Libro Bianco potrebbero non giovare al nostro Paese in termini di affidabilità con cui viene percepito, sia dai nostri partner europei, sia degli Alleati d'oltreoceano. Inoltre, da un punto di vista operativo, questo ritardo potrebbe anche compromettere la qualità del contributo nazionale in ambito NATO, ma anche per quanto riguarda le missioni europee alle quali l'Italia partecipa, soprattutto in termini di efficacia ed efficienza.

## **2.6. La posizione del Regno Unito: tra sovranismo e sicurezza internazionale**

La posizione dell'ultimo Paese che verrà analizzato risulta sicuramente più complicata, in quanto il Regno Unito sta portando avanti il processo per l'uscita dall'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 50 del TUE,<sup>122</sup> come conseguenza dell'esito referendario del 2016. A seguito di questo avvenimento, si è resa necessaria un'analisi più accurata sulla sicurezza europea e sul suo futuro post Brexit. Da una parte è lecito interrogarsi su come potrebbe evolvere la cooperazione in materia di difesa senza un partner fondamentale come il Regno Unito, dall'altra è importante inquadrare che tipo di relazioni il Paese intenda intrattenere con l'Europa, soprattutto in un ambito di interesse primario come quello in analisi. È indubbio che la Politica di sicurezza e difesa comune senza la presenza inglese sarebbe significativamente ridimensionata rispetto a come, d'altro canto, potrebbe essere se il Regno Unito fosse pienamente coinvolto. Tuttavia, è lecito attenderci che, non potendo essere arrestato, il processo di cooperazione in tale ambito continuerà il proprio sviluppo anche senza un partner così cruciale. Allo stesso tempo, è evidente che, per il Regno Unito non si prospetta alcuno scenario alternativo a una forma di cooperazione con l'Europa in un contesto internazionale come quello attuale.<sup>123</sup>

Qualunque sia la natura specifica dell'accordo che si definirà, è evidente che Londra avrà un ruolo significativamente minore nella PSDC di quello esercitato prima della sua uscita dall'Unione, pagandolo a sue spese. L'uscita dall'Unione ha, infatti, rappresentato un costo da pagare in termini di influenza e di credibilità della nazione non in modo indifferente. Al contempo, è errato sostenere che la Gran Bretagna possa godere di una posizione vantaggiosa al di fuori delle strutture integrate europee, sia a livello di rapporti bilaterali con i suoi partner privilegiati, quali Francia e Stati Uniti, sia nel perseguire le priorità strategiche nazionali. Se i primi costituiscono la ragione per cui Tony

---

<sup>122</sup> Articolo 50 Trattato sull'Unione europea.

[https://eurlex.europa.eu/summary/glossary/withdrawal\\_clause.html?locale=it](https://eurlex.europa.eu/summary/glossary/withdrawal_clause.html?locale=it)

<sup>123</sup> Howorth J., *The CSDP without UK: bad for Europe but even worse for Britain*, in Daniel Fiott (ed) *The Common Security and Defence Policy: National Perspectives*, Egmont – The Royal Institute for International Relations, Academia Press for Egmont, May 2015

Blair, al tempo Primo ministro del Regno Unito, nel 1998 proclamò il vertice franco-britannico, è da notare che proprio gli Stati Uniti hanno incoraggiato il Regno Unito a partecipare in modo attivo alle politiche d'integrazione europea, compresa la difesa e la sicurezza.<sup>124</sup> Da questo punto di vista, è palese che l'UE si pone attualmente come il principale partner strategico degli Stati Uniti nel teatro europeo, nonostante, a differenza del passato, la sicurezza europea non costituisca più un interesse primario per Washington. Alla luce di queste considerazioni, è difficile ipotizzare che l'uscita del Regno Unito dall'Unione non sia stata percepita negativamente dall'Alleato statunitense.

Una simile considerazione vale anche per qualsiasi ipotetica relazione privilegiata tra Regno Unito e Francia. È innegabile che vi siano delle similarità tra i due stati europei che hanno favorito l'instaurarsi di una relazione preferenziale tra Londra e Parigi ma, nonostante ciò, il legame tra le due potenze sembra essere meno consolidato che nel passato. La loro affinità, come già precedentemente chiarito, dipende dall'essere entrambi dotato di armi nucleari. Allo stesso tempo, è da considerare che la loro posizione a livello internazionale è reputata in quanto membri permanenti del Consiglio di sicurezza della Nazioni Unite. Infine, ciò che ha favorito maggiormente il consolidamento del loro rapporto in tale ambito è la condivisione dell'approccio nell'utilizzo degli strumenti politici e militari da sfruttare in materia di sicurezza e difesa.<sup>125</sup> Nonostante ciò, è bene sottolineare che il Trattato di difesa franco-britannica del 2010<sup>126</sup> ha già iniziato a dimostrare in parte le sue fragilità dal punto di vista prettamente operativo. Inoltre François Hollande si è dimostrato meno interessato a un rapporto privilegiato di sicurezza con il Regno Unito rispetto al suo predecessore Nicolas Sarkozy e gli avvenimenti recenti dimostrano che l'attuale premier Emmanuel Macron preme per un'intesa più con Berlino che con Londra.<sup>127</sup>

Se il Regno Unito dovesse trovarsi al di fuori delle strutture formali dell'Unione Europea, la sua centralità nello sviluppo di una politica di sicurezza e di difesa efficace e solida, sia attraverso la NATO che attraverso la PSDC, sarebbe notevolmente ridotta. È altamente probabile che il fulcro delle relazioni tra Europa e NATO si svolgano tra Parigi, Berlino e Washington, con Londra in una posizione sempre più marginale; una prospettiva che non aggrada sicuramente Londra, che ha sempre vantato un ruolo centrale nel panorama europeo e che da sempre si è reso garante della

---

<sup>124</sup> Witnwy N., *The United Kingdom and the CSDP*, in Daniel Fiott (ed) *The Common Security and Defence Policy: National Perspectives*, Egmont – The Royal Institute for International Relations, Academia Press for Egmont, May 2015

<sup>125</sup> France Diplomatie, *Relations bilatérales*, 12 aprile 2018. <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/royaumeuni/relations-bilaterales>

<sup>126</sup> <http://www.affarinternazionali.it/2011/02/londra-e-parigi-voltano-le-spalle-allue/>

<sup>127</sup> Marrone A., Stabile A. A., *Ue: con la Brexit, si accelera verso un'Europa più difesa*, *Affari Internazionali*, 26 ottobre 2017

relazione transatlantica. Il processo intrapreso dal Regno Unito apre nuovi scenari e prospettive non solo per Londra, ma per l'Unione nel suo insieme. Per chiarire la posizione adottata, il governo il 2 febbraio 2017 ha pubblicato e trasmesso al Parlamento un Libro bianco dal titolo *"The United Kingdom's Exit from, and New Partnership with, the European Union"*.<sup>128</sup> Un documento con lo scopo di, oltre a favorire il dibattito parlamentare sulla proposta di legge che conferisce al Primo Ministro il mandato per intraprendere la procedura di recesso dall'Unione, offrire una visione chiara degli obiettivi che il Governo intende perseguire anche rispetto all'Unione europea.<sup>129</sup> La posizione del governo britannico in materia di difesa e sicurezza è esplicita con estrema chiarezza nel documento, in particolare, per quanto riguarda la lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata, il governo ribadisce a più riprese la necessità di collaborare assieme ai partner europei, sottolineando come la cooperazione si sia già intensificata a seguito dei recenti attacchi a Parigi, Bruxelles e Berlino.

Nonostante la procedura di recessione, in questo settore Londra si mostra consapevole di godere di uno status privilegiato con l'Unione e per tale motivo si è resa portavoce della necessità di sviluppare e sostenere un modello di cooperazione reciprocamente vantaggioso. Accordi per quanto concerne la lotta contro la criminalità e il terrorismo internazionale, ossia quelle minacce sempre più pericolose in seguito alla globalizzazione. Inoltre, viene manifestata chiaramente l'intenzione di Londra di assicurarsi una relazione futura solida con gli Stati europei, in particolare, viene data massima priorità alla cooperazione operativa e pratica transfrontaliera. Rispetto alla PSDC viene stabilito che l'obiettivo del Regno Unito è di garantire che il ruolo dell'UE, in materia di difesa e sicurezza, sia complementare e rispetti il ruolo centrale della NATO, benché la sua uscita, il Governo continuerà ad essere attivo nell'ambito della sicurezza europea. Nonostante le linee guida e gli obiettivi previsti nel Libro bianco, permangono delle difficoltà di fondo nel conciliare la collaborazione in materia di sicurezza e di difesa con uno stato non più membro dell'Unione. Nel campo della sicurezza esterna e della difesa, occorrerà definire un meccanismo istituzionale che, senza ledere la sovranità britannica nella definizione della propria politica estera e di sicurezza, consenta di associare il Regno Unito alle iniziative di politica estera dell'Ue, soprattutto nei casi di operazioni comuni, sia con mezzi civili che militari o nella definizione di una posizione univoca per l'adozione o per la revoca di sanzioni. Infine, occorrerà definire le condizioni per un efficace

---

<sup>128</sup> Department for Exiting the European Union, *The United Kingdom's exit from, and new partnership with, the European Union*, 15 maggio 2017

<sup>129</sup> Briasco L., *La Brexit: uscita dall'Unione e nuovo partenariato (il Libro Bianco del governo britannico)*, Note su atti dell'Unione europea (nota n.90), 10 febbraio 2017

coinvolgimento del Regno Unito nella realizzazione di una base industriale europea per la difesa, in particolare associando Londra ai progetti di collaborazione fra europei nel campo della ricerca e dello sviluppo.<sup>130</sup>

Considerato ciò, è possibile ipotizzare la creazione di diversi scenari per la cooperazione europea in termini di difesa: il primo teatro possibile è quello di un “congelamento” delle relazioni tra Regno Unito e Unione Europea, che potrebbe verificarsi nel caso in cui il negoziato non dovesse realizzarsi o se dovesse protrarsi eccessivamente. Nel caso in questione, è possibile ipotizzare che la cooperazione bilaterale difensiva non venga accantonata, ma è altrettanto verosimile che il suo processo non progredirà velocemente. Inoltre, potrebbe verificarsi il peggioramento delle relazioni tra Londra e Bruxelles nel caso in cui i negoziati entrassero in una fase di stallo. Un terzo scenario possibile in questo contesto è quello della formazione di un “negoziato ad hoc” tra Regno Unito e UE nel campo della sicurezza e difesa, dando vita ad un dinamismo positivo per ognuna di loro, poiché da un lato stimolerebbe una maggiore cooperazione nel settore della difesa, o quantomeno eviterebbe la possibilità di ricadute negative del negoziato generale, dall’altro questa ipotesi consentirebbe di mantenere il Regno Unito impegnato all’interno dell’Unione, sia dal punto di vista pratico-operativo, che formale, favorendo l’attivismo degli stati membri in materia di difesa, i quali negli ultimi anni hanno subito un rallentamento anche a causa della posizione riluttante di Londra. Questo fatto potrebbe avere dei risvolti positivi soprattutto per quanto concerne la Cooperazione strutturata permanente, alla quale, com’è intuibile, il Regno Unito non ha aderito.<sup>131</sup>

Solo quando la situazione sarà completamente definita darà possibile delineare le piene conseguenze della recessione britannica dalle istituzioni comunitarie, dell’esito delle relazioni incrociate tra Regno Unito e Unione e con gli altri partner internazionali.

## **2.7. Conclusione**

Nell’ultimo periodo si è registrata una costante intensificazione del confronto politico sul tema del rafforzamento della cooperazione europea nel settore della difesa e della sicurezza. Infatti, per valutare l’assetto dei principali paesi europei in materia, da un lato è interessante considerare la propensione degli Stati membri stessi ad usare la forza, dall’altro analizzare il loro atteggiamento

---

<sup>130</sup> Feroci N.F., Ue/Gran Bretagna: sicurezza e difesa, quale partenariato, Affari Internazionali, 21 febbraio 2018

<sup>131</sup> Ungaro A. R., Fattibene D., L’impatto della Brexit per la difesa europea e transatlantica: tanti dubbi e poche certezze, Istituto Affari Internazionali IAI (a cura di) n. 123, novembre 2016

nei confronti del processo di integrazione dell'UE.<sup>132</sup> Questo è dovuto, in parte, all'insorgere di crisi e di conflitti in prossimità dei confini orientali e meridionali dell'Europa, in parte, a causa dei gravi attentati terroristici che hanno colpito il continente, provocando un diffuso stato di allerta. In questo scenario sempre più instabile, si è manifestato con evidenza, a partire dalla fine della Guerra fredda, il progressivo disimpegno da parte degli Stati Uniti nei confronti dell'area europea, a vantaggio di un ricollocamento delle priorità strategiche degli americani nel Pacifico. Da ultimo, l'esito referendario sull'uscita del Regno Unito dall'UE, ha provocato nuova incertezza circa l'orientamento comunitario in materia di difesa e sicurezza. Va riscontrato che, questa decisione del governo di Londra ha rilanciato alcune iniziative promosse in particolare da Francia, Germania e Italia per rafforzare la cooperazione in materia di difesa, essendo il Regno Unito uno dei paesi che in passato aveva manifestato maggiori resistenze allo sviluppo di capacità autonome dell'UE, che non fossero inquadrate sotto l'ombrello della NATO.

Di fronte al moltiplicarsi di minacce e rischi militari, terroristici, energetici, ambientali e sociali, il tema della sicurezza ha assunto un ruolo centrale nell'agenda setting degli Stati e delle istituzioni internazionali, poiché in un mondo globalizzato l'interdipendenza riguarda la gestione delle crisi. Rispetto al tema in questione gli Stati europei hanno mostrato una certa ambivalenza, non volendo rinunciare alle proprie prerogative nazionali e strategiche, ma al contempo, hanno implementato il loro attivismo soprattutto per ciò che concerne la PESC e la PSDC. A questo proposito, non vanno sottovalutati i risultati del *comprehensive approach* elaborato in questi anni dall'Unione, per contribuire alla gestione delle crisi con l'aumento di interventi civili e militari di *soft* e di *hard power*. Nel concreto sono emersi con vigore tutti i limiti di un'Europa con 27 eserciti nazionali, indeboliti da inevitabili tagli di bilancio. Un'Europa ancora troppo timida per potersi svincolare dall'Alleanza Atlantica, nonostante permangano diversi elementi critici nel rapporto tra i due attori. La collaborazione tra UE e NATO è stata caratterizzata da un approccio potenzialmente competitivo in alcune aree, tra cui Africa e soprattutto Medio Oriente. Un primo importante passo nella definizione di una politica di sicurezza più incisiva è stato possibile grazie al ruolo attivo e propositivo svolto dall'Alto Rappresentante. È auspicabile che si vada verso una relazione più organica tra gli stati europei in materia di sicurezza e che il rapporto con la NATO diventi più sinergico nelle zone di crisi. È evidente che, il futuro delle relazioni europee si basi sulle nuove forme di cooperazione che stanno nascendo a livello comunitario, che vedono gli stati sempre più interessati a progredire nella ricerca

---

<sup>132</sup> Santopinto F., Price M., National vision of EU Defence Policy, common denominator and misunderstanding, Brussels, Centre for European Policy Studies (CEPS), 2013

di una sicurezza e difesa comune. Il caso più emblematico di tale collaborazione è rappresentato proprio dallo sviluppo condiviso della PESCO.

## **Capitolo 3. Capacità militari e criticità in materia di sicurezza e difesa dell'Unione Europea**

### **3.1. Introduzione**

Oggi sembra che anche la “vecchia Europa addormentata” non possa più attendere un sostegno esterno; deve, invece, fare da sola e cercare di completare il processo che inizialmente ha portato a rilevanti risultati, ma che negli ultimi anni ha rallentato, anzi ha dato preoccupanti segni di inversione. Qui sono già stati evidenziati molti aspetti della difesa europea. Primo fra tutti vi è quello della carenza di indirizzo politico dell'Unione, che deve tenere conto di posizioni differenti tra i vari stati membri, alcuni dei quali scettici, quando addirittura non contrari ad un'integrazione reale. Anche se negli ultimi cinquant'anni solo Gran Bretagna e Francia hanno condotto operazioni di loro esclusivo interesse, la cessione all'Unione del controllo, tutto o in parte, di assetti nazionali, resta una difficoltà difficile da superare. Esiste infatti una grande differenza fra ciò che è la NATO e una difesa integrata europea. Nella NATO ogni paese nel Consiglio Atlantico esercita appieno la propria sovranità nazionale nel corso del processo decisionale, mentre per l'Unione si andrebbe inevitabilmente verso una cessione di parte della sovranità nazionale agli organismi dell'Unione preposti. Ma appare inequivocabile a fronte di quanto accade anche in paesi vicino all'Europa, che l'Unione deve acquisire una propria capacità di intervento adeguata ed autonoma a meno che non accetti di essere marginalizzata nel suo ruolo di possibile protagonista internazionale e di attore capace di difendere gli interessi dei paesi membri. L'alternativa sarebbe rimanere succube delle decisioni prese in ambito NATO, in cui la dominanza USA esercita una evidente influenza sul processo decisionale. Non ci sono aree nelle quali non ci siano già stati tentativi di perseguire una qualche integrazione, vuoi nella creazione di strutture di comando, vuoi nel settore del procurement o in quello della costituzione di unità multinazionali. I risultati però sono stati o deludenti o molto parziali. Tuttavia, quanto fatto in passato offre importanti spunti per proiettarsi con speranza di maggior successo in nuovi tentativi. Le differenze fra gli stati dell'Unione in termini di capacità ed interessi militari sono enormi. Vi è quindi costantemente il rischio che alcuni stati tendano a costituire direttori mal digeribili per gli altri, direttori che per loro stessa natura creano diffidenze anche rispetto a progetti sinceramente orientati all'interesse di tutti. Peraltro, vista la politica del consenso vigente nell'Unione non è possibile procedere sulla strada dell'integrazione senza il pieno coinvolgimento di tutti. Inoltre, in un sistema di difesa europeo l'armonia dei sistemi di difesa dovrebbe avere elevata priorità. Tra l'altro potrebbe essere il settore dal quale trarre il massimo del



risparmio per i budgets nazionali. Ma fino ad oggi, anche se qualche risultato in campo aereo e navale è stato raggiunto, l'interesse dell'industria della difesa delle singole nazioni è stato prevalente, addirittura aggirando molte delle leggi vigenti sul mercato comune.

### 3.2. Le missioni europee

L'UE a sua volta ha avviato missioni (tratte dal pacchetto di Petersberg) di limitate dimensioni e con compiti di tipo umanitario o di osservazione, spesso di livello organizzativo semplice e di modesto impegno. Anche gli accordi con la NATO del Berlin Plus non sono mai stati testati in modo risolutivo.<sup>133</sup>

Le *Coalition of the Willing*, sono state la soluzione per interventi particolarmente consistenti e impegnativi, come la guerra in Afghanistan, prima che la NATO venisse coinvolta come tale, la guerra in Iraq, anche in questo caso prima che la NATO assumesse nel paese, al termine della fase conflittuale, un ruolo diretto. Questa formula consente maggiore flessibilità di quelle targate NATO o UE e forse anche in futuro continueranno ad avere grande rilevanza, sia che siano promosse dagli Stati Uniti, sia

che lo siano da altri paesi, come accaduto per l'intervento in Libia o ancora prima in Albania.

Questa formula consentirebbe anche all'Europa di muoversi superando divergenze interne, ma dovrebbe comunque verificare la possibilità di avvalersene senza rischiare che tali divergenze possano causare rotture pericolose.

Ma se si vuole analizzare l'odierna situazione delle capacità militari dell'Europa, tralasciando per un momento il processo decisionale, si possono fare alcune osservazioni.

La Common Security and Defence Policy (CSDP) sostiene certamente l'intento di mantenere l'Europa nel novero delle Nazioni che contano, attraverso l'esercizio della presenza in aree di crisi e per mantenere diplomaticamente un contatto costruttivo con i nuovi governi dei paesi in questione.

All'interno dell'Unione si deve conseguire un risparmio in organici, soprattutto migliorando il rapporto, attualmente del tutto inadeguato, fra il totale dei militari alle armi e forze schierabili in operazioni. Come già accennato altri risparmi, ben più consistenti potrebbero derivare nel campo del procurement, del comando e controllo, dei comandi operativi e sostenendo la specializzazione di alcuni paesi in settori particolari (NBC, UAVs, trasporto aereo, elicotteri da combattimento).

---

<sup>133</sup> <http://www.dizie.eu/dizionario/accordi-berlin-plus/>

Il concetto che spesso è stato sottolineato è quello di considerare la difesa europea un'entità *separable but not separate* dalla NATO. Questo è un approccio particolarmente gradito ai paesi dell'ex Patto di Varsavia, ma non solo.

Altro argomento speso a favore della Difesa europea è l'attitudine culturale dei suoi militari a ben interpretare la nuova dottrina del *comprehensive approach*, di cui si è detto, attraverso l'esecuzione di *civil tasks*. La Germania in particolare, come già evidenziato, si è espressa a favore di questo concetto. La definizione della struttura della difesa europea dovrebbe essere inquadrata in una visione strategica d'insieme ancora non ben definita. È pur vero che le missioni stabilite a Lisbona danno chiare indicazioni di cosa si vorrebbe affrontare con le forze a disposizione, ma sarebbe opportuno indicare quali aree geografiche vengano considerate di possibile intervento. Chiaramente questo è un argomento molto delicato, ma per meglio identificare mezzi e modalità d'intervento; indicazioni in tal senso non possono essere ignorate.

L'UE possiede praticamente tutto, o quasi tutto, quello che le serve per affrontare anche le missioni più impegnative.<sup>134</sup> Le maggiori strutture riprendono quelle di cui si avvale anche la NATO, ma tra quelle di prevalente interesse militare troviamo:

- “European Union Military Committee” (EUMC)<sup>135</sup>, è il massimo organismo militare istituito nell'ambito del Consiglio ed è composto dei capi di stato maggiore della difesa degli Stati membri; dirige tutte le attività militari nel quadro dell'UE, in particolare la pianificazione e l'esecuzione delle missioni e operazioni militari nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) e lo sviluppo delle capacità militari, offre consulenze militari al Comitato politico e di sicurezza (CPS) e formula raccomandazioni su questioni militari.
- “Political Military Group” (PMG)<sup>136</sup>, svolge lavori preparatori nel settore della PSDC per il Comitato politico e di sicurezza (CPS). Si occupa degli aspetti politici delle questioni militari e civili-militari riguardanti l'UE, ivi inclusi concetti, capacità, operazioni e missioni. Ha una particolare responsabilità per quanto riguarda i partenariati con i paesi terzi e altre organizzazioni, ivi incluse le relazioni UE-NATO, nonché le esercitazioni.
- “European Union Military Staff” (EUMS)<sup>137</sup>, è la direzione generale del Servizio per l'azione esterna (SEAE) dell'Unione europea (UE) che contribuisce alla politica di sicurezza e di difesa

---

<sup>134</sup> Ministero della Difesa, Operazioni Militari. <https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/Pagine/OperazioniMilitari.aspx>

<sup>135</sup> EUMC [https://www.eeas.europa.eu/eeas/eumc\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/eumc_en)

<sup>136</sup> PMG <https://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/preparatory-bodies/politico-military-group/>

<sup>137</sup> EUMS <https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-military-staff->

[eums\\_en#:~:text=We%2C%20the%20EU%20Military%20Staff,education%2C%20and%20support%20of%20partnerships.](https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-military-staff-education%2C%20and%20support%20of%20partnerships)

comune (PSDC) dell'UE fornendo consulenza strategica all'alto rappresentante e comandando le operazioni attraverso la sua capacità di pianificazione e condotta militare (MPCC) sede operativa.

- “European Union Operation Centre” (EUOC)<sup>138</sup>, fu un quartier generale ad hoc, non permanente e non comandante che facilitava la pianificazione e lo svolgimento delle operazioni militari dispiegate nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune (PESC) dell'Unione europea (UE) attiva tra il 2012 e il 2016.
- “European Union Satellite Centre” (EUSC)<sup>139</sup>, è l'agenzia dell'Unione europea che sostiene il processo decisionale dell'UE nel settore della politica estera e di sicurezza comune (PESC), comprese le missioni e le operazioni di gestione delle crisi, fornendo prodotti e servizi derivanti dallo sfruttamento delle risorse spaziali pertinenti e dei dati collaterali, comprese le immagini satellitari e aeree, e servizi correlati.

A queste si aggiungono una serie consistente di iniziative a livello bilaterale o più quali:

- “Eurocorps”<sup>140</sup>, una forza multinazionale a livello di Corpo d'Armata nata nel 1992 con sede a Strasburgo, che comprende reparti provenienti da Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Spagna (e ufficiali provenienti anche da Grecia, Italia, Polonia e Turchia). Ha affiancato i contingenti NATO in missioni di mantenimento della pace in Bosnia ed Erzegovina, Kosovo e Afghanistan. Pur non rappresentando veramente un esercito europeo, l'*Eurocorps* è la dimostrazione della capacità degli Stati dell'Unione Europea di organizzare una forza di difesa completamente multinazionale.
- “Euromarfor”<sup>141</sup>, dedicata soprattutto alle missioni in ambito UE, è una Forza Marittima Multinazionale in grado di condurre operazioni navali, aeree e anfibe creata nel 1995 quando Francia, Italia, Portogallo e Spagna decisero di creare una specifica forza in grado di assolvere soprattutto a missioni definite nella “Dichiarazione di Petersberg”, come missioni di controllo marittimo, missioni umanitarie e di evacuazione, missioni di mantenimento della pace, operazioni di gestione delle crisi (pattugliamento marittimo, sminamento, etc.) e missioni di rafforzamento della pace.

---

<sup>138</sup> EUOC [https://op.europa.eu/en/web/who-is-who/organization/-/organization/DIGIT/COM\\_CRF\\_245280](https://op.europa.eu/en/web/who-is-who/organization/-/organization/DIGIT/COM_CRF_245280)

<sup>139</sup> SatCen [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/satcen\\_it](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/satcen_it)

<sup>140</sup> <https://www.eurocorps.org/>

<sup>141</sup> <https://www.euromarfor.org/>

- “Eurogendfor”<sup>142</sup>, un corpo di polizia militare nato durante il Consiglio europeo di Nizza del 2000 da un'iniziativa multinazionale di cinque stati membri dell'Unione europea (Francia, Italia, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna) con lo scopo di provvedere ad una più efficiente gestione delle crisi internazionali fuori dai confini dell'UE.
- “Nordic Defence Cooperation”<sup>143</sup>, una cooperazione tra Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia con l’obiettivo di rafforzare le capacità di difesa dei paesi membri identificando aree di cooperazione e promuovendo soluzioni efficaci.
- “German – Dutch Corps”<sup>144</sup>, è una formazione multinazionale composta da unità sia dell'esercito reale olandese che dell'esercito tedesco, originariamente consisteva nella difesa dei territori degli Stati membri della NATO come parte della principale forza di difesa della NATO, nonché nella partecipazione a missioni di mantenimento della pace, missioni umanitarie e aiuti di emergenza durante i disastri naturali successivamente gli sono stati affidate responsabilità operative nazionali e multinazionali.
- “Anglo French Initiative For Exped. Force”(CJEF)<sup>145</sup>, una forza militare anglo-francese basata sia sulle forze armate britanniche che sulle forze armate francesi, combinata per l'uso in una vasta gamma di scenari di crisi, fino alle operazioni di combattimento ad alta intensità. Come forza congiunta coinvolge tutti e tre i servizi armati: una componente terrestre composta da formazioni a livello di brigata nazionale, componenti marittime e aeree con il loro quartier generale associato, insieme a funzioni logistiche e di supporto.
- A queste si aggiungono anche forze proprie dell’UE, come le forze di pronto intervento e i 15 Battle Groups o “gruppi tattici”;<sup>146</sup> si tratta di unità militari degli eserciti dei paesi dell'Unione europea, che hanno aderito alla politica di sicurezza e di difesa comune dell'UE, da utilizzare come forza di reazione rapida per rispondere alle crisi e ai conflitti emergenti in tutto il mondo. Ogni Battlegroup è costituito da una forza di dimensioni equivalenti a un battaglione, indicato da una nazione, rinforzata con elementi di supporto al combattimento di altre nazioni, per un totale di circa 1.500 soldati. I gruppi tattici sono impiegabili nell'intera gamma dei compiti elencati all'articolo 43, paragrafo 1, del TUE e in quelli individuati nel contesto dell'attuazione del Strategia globale dell'UE; come: prevenzione dei conflitti,

---

<sup>142</sup> <https://eurogendfor.org/>

<sup>143</sup> <https://www.nordefco.org/the-basics-about-nordefco>

<sup>144</sup> <https://1gnc.org/>

<sup>145</sup> <https://www.csis.org/analysis/sticking-together-or-drifting-apart-future-franco-british-defense-cooperation>

<sup>146</sup> [https://www.eeas.europa.eu/node/33557\\_en](https://www.eeas.europa.eu/node/33557_en)

stabilizzazione iniziale, interventi umanitari, compiti di soccorso, gestione delle crisi e mantenimento della pace.

Tutte queste formazioni e tutti questi comandi rendono possibile un'agevole risposta a decisioni della Commissione sull'avvio di una missione a carattere umanitario insieme a nuclei scelti dall'External Action Service (EUEAS) e di missioni di protezione civile. Qualche problema può sorgere nel caso di missioni di *peace keeping* o di Stabilizzazione e ancora più complicato sarebbe l'avvio di una missione di *crisis response*, già difficile da concepire nella sua gestazione (processo decisionale), ma anche per la scelta delle regole d'ingaggio, la disponibilità di mezzi per la mobilità strategica, l'intelligence e la gestione della componente aerea.<sup>147</sup>

### 3.3. Comando e impiego

Per quello che riguarda la catena di comando alcune nazioni possono mettere a disposizione un Join Operation Center (JOC), esistono strutture europee a livello Corpo d'Armata, i paesi membri hanno la possibilità di mettere a disposizione comandi a livello Divisione e Brigata senza particolari difficoltà, anche etichettati come multinazionali, ben rodati per aver partecipato a missioni NATO. Il loro livello addestrativo, già collaudato in Afghanistan e in altri teatri particolarmente impegnativi, è certamente all'altezza di ogni possibile compito.

Un altro importante fattore di interoperabilità è la lingua inglese ormai diventata di uso comune in tutti gli eserciti europei. Certo che molto rimane ancora da fare anche per una migliore unitarietà degli eserciti europei, ma con quello che l'Europa spende per la difesa, si può fare moltissimo per migliorarne l'operatività. Si deve puntare su alcuni obiettivi fondamentali per dirottare alcune spese nazionali da settori quali la formazione "sovranista" del personale a modalità innovative, realizzare maggiore integrazione nel campo dell'intelligence e cybersecurity, attraverso l'European Defence Agency (EDA) trovare il modo di superare la resistenza delle industrie per la difesa nazionali e giungere a dotare gli eserciti di materiali comuni.<sup>148</sup>

*“Questi sono temi dei quali si parla da molti anni ed è giunto il momento di passare dalle parole ai fatti. In molti casi non si tratta di rinunciare a grandi fette della sovranità nazionale, ma mettersi d'accordo su come passare da una visione*

---

<sup>147</sup> Umberto Morelli, Giuseppe Romeo e Lorenzo Soncin, Forze armate europee? riflessioni e proposte per una politica della difesa europea, Cattedra Jean Monnet, 2020

<sup>148</sup> <https://eda.europa.eu/>

*strettamente nazionale ad una visione europea nell'organizzazione delle forze e nel loro addestramento e nelle dotazioni di sistemi d'arma. E questo, ovviamente è la grande differenza fra le forze armate degli Stati Uniti e quelle di un possibile esercito europeo.” (Gen. Carlo Cabigiosu)<sup>149</sup>*

Non v'è dubbio che temi quali la disponibilità di un potenziale nucleare da parte di Gran Bretagna (anche se non più nell'Unione) e Francia, richiedono accordi che non possono prescindere da una visione utilitaristica di questi due paesi, benché oggi sia difficile immaginarne il loro impiego in senso unilaterale, che avrebbe inevitabilmente conseguenze per tutta l'Europa. E qui si ripete la questione semisecolare del seggio di questi due paesi all'ONU come membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, seggio che manca all'Unione Europea. L'eredità di grandi potenze coloniali del passato esercita ancora su entrambi questi paesi un'influenza nefasta per quello che riguarda la loro disponibilità ad un'integrazione europea delle forze di difesa, nonostante, a parole, affermino di essere favorevoli.

L'altro fattore di divisione interna all'Unione è la percezione del livello di rischio fra i paesi del Nord e quelli del Sud Europa, che si concretizza nella diversa priorità che questi due blocchi attribuiscono alle minacce da fronteggiare. Sarebbe tuttavia più saggio muoversi con maggiore coesione sia nel confronto con la Russia, sia nei provvedimenti da prendere nei confronti dell'Africa.<sup>150</sup>

Nel primo caso cercando di coniugare le ben superiori risorse umane dell'Europa con quelle naturali della Russia dove gli immensi spazi vuoti dei territori oltre gli Urali potrebbero essere oggetto di fantastici progetti senza aspettare che diventino spazi cinesi. Nel secondo caso promuovendo riforme di ogni tipo in Africa che facilitino il controllo di un'immigrazione che potrebbe finire per cambiare i connotati del vecchio continente. La rilevanza dei sondaggi su come la pensano i cittadini europei a proposito di una difesa integrata conduce a risultati piuttosto incerti. La maggioranza è sicuramente a favore di un impegno comunitario, più di quanto non lo sia per la NATO, ma resta tuttavia elevata la percentuale di chi è a favore del mantenimento di una piena sovranità nazionale in materia di impegno militare.<sup>151</sup>

Un fatto su cui c'è unanimità all'interno dell'Unione è l'aspetto finanziario legato alle spese per la difesa, ossia risparmiare senza perdere in efficienza, anzi, possibilmente migliorandola.

---

<sup>149</sup> Comando per la Formazione e Scuola d'Applicazione dell'Esercito organizzata dalla Scuola stessa e dalla Cattedra Jean Monnet attivata presso il Dipartimento Culture, Politica e Società dell'Università di Torino, 2019

<sup>150</sup> Gen. Carlo Cabigiosu, Cattedra Jean Monnet, 2020

<sup>151</sup> [https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/eurobarometro-gli-europei-pongono-la-difesa-e-lautonomia-energetica-tra-le-priorita-fondamentali-del-2022-06-15\\_it](https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/eurobarometro-gli-europei-pongono-la-difesa-e-lautonomia-energetica-tra-le-priorita-fondamentali-del-2022-06-15_it)

Si tratta pertanto di individuare come conseguire questi risparmi e contestualmente configurare meglio la struttura delle forze dell'Unione in un'ottica di maggiore integrazione ed efficienza.

Il primo aspetto è quello del procurement, il secondo riguarda il miglioramento del rapporto fra forze operative e altre forze, il terzo è quello delle risorse da mettere in comune.

Per il *procurement* l'organismo trainante è sicuramente l'EDA. Di costituzione relativamente recente dovrebbe convogliare gli sforzi già condotti da altre agenzie, o connessi con accordi simili, nella giusta direzione e cercare di realizzare una maggiore coerenza fra i sistemi d'arma di tutte le forze armate, eserciti, marine ed aeronautiche dei vari paesi, rendendoli non solo interoperabili, ma ogniqualvolta possibile, comuni a tutti.

È già stato citato il caso dei progetti legati alla creazione dell'equipaggiamento del fante del futuro, che sono ben cinque, ma casi assai più eclatanti vi sono ad esempio nel settore dei velivoli senza pilota. In questi casi la concorrenza fra le industrie della difesa dei vari paesi non creano risparmi, ma aumento dei costi, non fosse altro per la moltiplicazione delle spese di ricerca e sviluppo.

È pertanto in questo ambito che anche l'Italia dovrebbe adoperarsi per riuscire a conseguire i risultati delineati. Per quei sistemi la cui produzione o la cui ricerca e sviluppo diventa troppo costosa o non sufficientemente gratificante per un solo stato; anziché rivolgersi al mercato statunitense, ogni nazione per proprio conto, dovrebbe operare attraverso l'EDA stessa oppure finanziare la produzione di determinati sistemi d'arma come risultato di un'azione congiunta a livello europeo.

Per il miglioramento del rapporto fra forze operative ed altre forze all'interno delle strutture per la difesa dei singoli stati si dovrebbero esplorare innanzitutto le possibilità legate ad una revisione degli istituti scolastici e addestrativi.<sup>152</sup> Va detto che la creazione di unità multinazionali non sembra essere una priorità, anche se in tal modo si stringono i vincoli fra soldati di diversi paesi. Ma ormai lunghi anni di operazioni condotte a stretto contatto fra unità di varie forze armate, hanno cancellato pregiudizi e aumentato la conoscenza reciproca. Pertanto, fatte salve le esigenze nazionali di dare una specifica impronta ai propri militari negli istituti di formazione di base, vi sono ampie e auspicabili possibilità di trasformare alcune delle scuole di specializzazione di tutte le forze armate in enti europei in cui addestrare fanti, artiglieri, piloti, palombari e così via. Anche in questo caso l'Italia potrebbe farsi portatrice di un tale progetto, offrendo agli altri stati membri di iniziare un tale percorso. Del resto, già oggi vi sono militari tedeschi che seguono corsi per la difesa aerea negli Stati Uniti, piloti italiani che sempre negli Stati Uniti si addestrano al volo su aerei ed elicotteri

---

<sup>152</sup> Documento Programmatico Pluriennale Della Difesa Per Il triennio 2021-2023

eccetera.<sup>153</sup> Altro aspetto riguarda l'acquisizione di risorse da mettere in comune perché la loro acquisizione da parte di un singolo stato risulta troppo onerosa. Senza duplicare quanto già disponibile nella NATO e utilizzabile anche per iniziative operative europee grazie alla stipula dell'accordo Berlin Plus, vi sono molti altri settori in cui tali iniziative potrebbero avere luogo, dai droni, ai satelliti per le comunicazioni. Anche in questo caso l'Italia potrebbe avviarne la realizzazione, essendo dotata di particolari capacità che potrebbero essere messe in comune con altri paesi.<sup>154</sup>

Il miglioramento dell'integrazione si muove però anche in una dimensione prettamente politica, che va aldilà di aspetti prevalentemente tecnici quali quelli sopra indicati. Il più importante è sicuramente quello di un più proficuo rapporto fra Unione Europea e NATO, oggi spesso condizionato dall'atteggiamento di singoli paesi membri di una o l'altra delle due organizzazioni. A tal proposito sarebbe opportuno chiarire meglio la situazione di Cipro, operare per un definitivo alleggerimento delle tensioni latenti fra Turchia e Grecia e più in generale fra le due entità maggiori e quei paesi che fanno parte di una delle due organizzazioni e non dell'altra (Danimarca e Norvegia in particolare). Anche qui l'Italia avrebbe ampio spazio per portare il proprio contributo, specialmente per questioni che riguardano paesi del Mediterraneo.<sup>155</sup>

### **3.4. Difficoltà aperte dalla PESCO**

Molti politici europei hanno definito la Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO) come una svolta nella cooperazione europea di difesa.<sup>156</sup> Altri osservatori sono stati più scettici rispetto all'impatto di questa iniziativa. L'amministrazione statunitense sembra abbastanza convinta che avrà degli effetti tangibili, tanto da aver espresso preoccupazione per la coesione della NATO.<sup>157</sup> Non è ancora chiaro quale sarà il reale impatto della Cooperazione Strutturata Permanente, certo è che ha creato molte aspettative e diverse perplessità negli osservatori europei e internazionali. La

---

<sup>153</sup> Umberto Morelli, Giuseppe Romeo e Lorenzo Soncin, *Forze armate europee? riflessioni e proposte per una politica della difesa europea*, Cattedra Jean Monnet, 2020

<sup>154</sup> <http://www.dizie.eu/dizionario/accordi-berlin-plus/>

<sup>155</sup> Umberto Morelli, Giuseppe Romeo e Lorenzo Soncin, *Forze armate europee? riflessioni e proposte per una politica della difesa europea*, Cattedra Jean Monnet, 2020

<sup>156</sup> Ministero della Difesa; Roberta Pinotti: *Difesa europea giunta a una fase di svolta*, 14 dicembre 2017.

Carli A., *Cooperazione strutturata europea nella difesa*, Mogherini: nuovi progetti per fine anno, *Il Sole 24 ore*, 5 maggio 2018

<sup>157</sup> Manson K., Peel M., *US fears closer EU defence ties could undermine Nato. Washington to demand alliance's European members raise military spending*, *Financial Times*, Bruxelles, February 12, 2018



PESCO ha il merito di garantire (almeno a livello potenziale) una maggiore indipendenza strategica e operativa a livello europeo dagli Stati Uniti. Non è la prima volta che l'Unione cerca di raggiungere una maggiore autonomia rispetto all'Alleato d'oltreoceano, ma questo obiettivo è diventato prioritario a seguito delle politiche adottate dal presidente americano Donald Trump. L'amministrazione statunitense ha mostrato una tendenza crescente al disimpegno per quanto riguarda le proprie responsabilità internazionali e le dinamiche del continente europeo. È noto, infatti, che Trump sta riducendo gli impegni in materia di cooperazione climatica e multilateralismo. Inoltre, la decisione di ritirarsi dall'accordo nucleare iraniano e di imporre un nuovo pacchetto di sanzioni alle imprese europee che intrattengono rapporti commerciali con l'Iran ha portato a una resistenza europea condivisa. Le preoccupazioni degli Stati Uniti verso la PESCO sono facilmente intuibili se si considera che l'obiettivo esplicito del progetto è quello di rendere più competitiva l'industria europea della difesa. Questo comporta una perdita di profitto netta per gli Stati Uniti che sono tra i maggiori fornitori europei di equipaggiamenti.<sup>158</sup> Per ottenere maggiore indipendenza, l'UE deve affrontare diversi problemi, in primis quello di cercare di sviluppare le capacità degli Stati membri partecipanti e rendere le loro forze più dispiegabili. La PESCO è una soluzione a uno di questi problemi. Dal punto di vista delle carenze di capacità, che hanno impedito all'UE di occuparsi in modo affidabile della sicurezza all'interno dei suoi confini e a livello di proiezione esterna, questa iniziativa rappresenta un'ottima soluzione. Tuttavia, non sembra risolvere un'altra criticità, la mancanza di volontà da parte degli stati membri di usare le proprie forze armate. Da quando il dispiegamento delle operazioni dell'UE è iniziato nel 2003, la storia della PSDC è stata caratterizzata da delle complicazioni per l'Unione nell'agire, anche in crisi, ad intensità relativamente bassa. Questa problematica può essere affrontata solo se gli stati si mostreranno più pronti e disposti a usare la forza in situazioni di crisi.<sup>159</sup> L'impatto del progetto dipende, oltre che dalla volontà degli stati partecipanti, anche dall'atteggiamento delle industrie nazionali della difesa. È assolutamente improbabile che gli stati o le industrie della difesa investano nello sviluppo di capacità se ciò comporta un aumento significativo delle spese. La PESCO potrebbe creare degli incentivi economici per le imprese grazie alle economie di scala. Se gli stati concordassero tra loro progetti di ampio respiro, le aziende potrebbero essere in grado di generare economie di scala e ottenere profitti.<sup>160</sup> Un altro aspetto significativo riguarda il rafforzamento del contributo europeo nel quadro NATO. La

---

<sup>158</sup> Biscop S., PESCO: Good News for NATO from the EU, 14 February 2018, Egmont

<sup>159</sup> Nováky N., The EU's Permanent Structured Cooperation in defence: Keeping Sleeping Beauty from snoozing, European View 2018

<sup>160</sup> De France O., Major C., Sartori P., How to make PeSCo a success, Policy Paper, September 2017

Permanent Structured Cooperation permette lo sviluppo di capacità che restano di proprietà degli Stati membri, i quali possono scegliere di renderle disponibili anche in operazioni non europee. Pertanto, saranno disponibili capacità e forze di intervento più efficienti anche a vantaggio della NATO. Questo permetterà di rafforzare il pilastro europeo all'interno dell'Alleanza e al contempo di rispondere alle ripetute richieste di una maggiore condivisione degli oneri.<sup>161</sup> La PESCO ha il potenziale per dare un contributo significativo alla sicurezza transatlantica, ma il successo richiede anche che questi sviluppi siano correttamente implementati e sufficientemente integrati con gli sforzi della NATO. La reazione del Segretario Generale della NATO Jens Stoltenberg alla creazione della PESCO è stata in gran parte positiva.<sup>162</sup> Tuttavia, permangono diverse perplessità rispetto alla capacità della PESCO di realizzare effettivamente i propri obiettivi. Il rischio che la Cooperazione Strutturata Permanente possa duplicare gli sforzi dell'Alleanza è una preoccupazione legittima. I progetti PESCO non possono avere successo a meno che non ci sia una sufficiente interoperabilità con la NATO. Questo requisito è parzialmente risolto dalla notifica sull'attivazione della PESCO che disciplina, in parte, il rapporto con l'Alleanza Atlantica.<sup>163</sup> Gli sforzi duplicativi o lo sviluppo di capacità ritenute non necessarie, dal punto di vista della NATO, potrebbero rischiare di sprecare risorse europee già scarse o, al contrario, assorbire eventuali spese aggiuntive che la PESCO potrebbe generare.<sup>164</sup> Per quanto concerne i progetti, l'obiettivo dichiarato era quello di identificarne un numero limitato da lanciare nel breve periodo.<sup>165</sup> In questo contesto, il problema principale riguarda le diverse preferenze degli stati membri su quali progetti si adattino meglio a colmare il divario di capacità. Un'ulteriore problematica riguarda la possibilità che i progetti PESCO possano supportare programmi esistenti o se al contrario debbano sviluppare esclusivamente progetti nuovi. Va notato che molti di questi sono a lungo termine e non si concretizzeranno in tempi brevi.<sup>166</sup> Un'ulteriore questione riguarda il modo con cui la PESCO si relazionerà con le altre iniziative di difesa dell'UE, in particolare il Fondo europeo per la difesa e la Revisione coordinata annuale sulla difesa CARD. È evidente che queste iniziative saranno collegate tra loro. Questo potrebbe garantire

---

<sup>161</sup> European Defence Matters, *Pesco: more than just projects*.

<https://www.eda.europa.eu/webzine/issue15/coverstory/pesco-more-than-just-projects>

<sup>162</sup> NATO, *Doorstep remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Start of the European Union Foreign Affairs Council in Defence Format*, November 13, 2017

<sup>163</sup> EU Council, *Notification On Permanent Structured Cooperation (Pesco) To The Council and To the High Representative of the Union For Foreign Affairs and Security Policy*

<sup>164</sup> Brattberg E., *Beyond European Versus Transatlantic Defense*, Policy Brief 2018|No.003, January 2018

<sup>165</sup> Franke U. E., *Pesco, the impotent gorilla*. ECFR Commentary. *European Council on Foreign Relations (ECFR)*. 17 November 2017

<sup>166</sup> Nissen C., *The EU's Common Security and Defence Policy after Brexit*, DIIS · Danish Institute for International Studies, Copenhagen 2017

un maggiore livello di efficienza alla struttura europea e un rafforzamento di queste istituzioni. Ad esempio, la Commissione ha deciso di offrire un tasso di finanziamento più elevato ai progetti finanziati dal Fondo se realizzati nell'ambito della PESCO. L'Agenzia europea per la difesa svolgerà un ruolo nella valutazione periodica dei contributi e delle capacità nei confronti di quei paesi che sono impegnati nella PESCO, come previsto dal Protocollo 10, art. 3. Tuttavia, non è ancora stato deciso se le revisioni saranno collegate al processo CARD o se invece ci sarà un processo di revisione delle capacità separato per la PESCO. In effetti, il potenziale dei nuovi strumenti di difesa sarà notevolmente aumentato se queste iniziative saranno interconnesse e potranno rafforzarsi a vicenda.<sup>167</sup> La decisione di attivare le disposizioni del Trattato di Lisbona e istituire la PESCO è senza dubbio un passo significativo nello sviluppo della cooperazione per la difesa nell'UE. Anche se rimangono molte criticità circa questo progetto, la Cooperazione Strutturata Permanente può sicuramente consentire all'UE di affrontare meglio le numerose sfide di sicurezza, a condizione che il suo potenziale sia pienamente utilizzato e ulteriormente sviluppato. Di fronte alle crisi globali e allo scetticismo riguardo al futuro dell'UE, soprattutto in materia di sicurezza e difesa, l'impulso franco-tedesco ha innescato una spinta positiva. In un certo senso si potrebbe replicare, anche nel settore della difesa, quel processo di spillover che ha portato gradualmente, e nell'arco di più decenni, a una forma d'integrazione economica e monetaria solida. Vi è almeno un motivo forte e pragmatico per creare una visione condivisa attraverso la Cooperazione Strutturata Permanente nel campo della difesa; l'interdipendenza degli stati è una realtà e la libertà d'azione individuale non è una scelta perseguibile.<sup>168</sup> Le aspettative sulla PESCO sono alte, la misura in cui essa può davvero fare la differenza dipende da come verrà realmente implementata.

### **3.5. Limiti Operativi**

Le capacità militari dell'Unione Europea sono un argomento controverso. Alcuni osservatori contestano la mancata allocazione delle risorse militari che impediscono all'Ue di divenire un attore militare credibile. Altri esperti sostengono che, nonostante l'Unione non sia dotata di un esercito europeo permanente, non è affatto priva di capacità militari e quindi rientra a pieno titolo tra gli attori militari. Dal punto di vista quantitativo, le capacità militari e civili dell'Ue sono spesso

---

<sup>167</sup> Nissen C., *The EU's Common Security and Defence Policy after Brexit*, DIIS · Danish Institute for International Studies, Copenhagen 2017

<sup>168</sup> Sciences Po Strasbourg – Master 2 Politiques européennes Working group n°5 – Eurocorps, *The Permanent Structured Cooperation: an opportunity or a brake for a new start of a coherent and united European defence?*

insufficienti per condurre operazioni ad alta intensità.<sup>169</sup> Infatti, sebbene la qualità dei mezzi posseduti sia cruciale, lo è altrettanto la quantità. Un numero insufficiente di mezzi, sia pure altamente efficaci, può risultare, dal punto di vista operativo, del tutto inutile. Il rischio è quindi quello di trovarsi con forze armate modernamente equipaggiate ma troppo piccole, in grado di svolgere solo missioni molto limitate, con tutte le ricadute negative sull'azione esterna che ciò comporta.<sup>170</sup> Un'ulteriore considerazione riguarda la riduzione del budget statale, che inevitabilmente comporta un taglio agli investimenti nel settore della sicurezza e della difesa. In tal modo diverranno più esigue anche le risorse destinate alla gestione delle crisi, alla ricerca, allo sviluppo e ai rifornimenti. Le capacità militari dell'Ue risentiranno pesantemente di questa situazione. La mancata consapevolezza di quanto complessi fossero i meccanismi richiesti dalla PESD/PSDC per la pianificazione della difesa e lo sviluppo delle strategie ha fortemente condizionato lo sviluppo delle capacità europee. Allo stesso risultato ha contribuito anche la riluttanza degli Stati Membri a tener fede agli impegni assunti. Tuttavia, è doveroso notare che, nell'ultimo decennio, l'Unione Europea ha mostrato un crescente attivismo nell'affrontare le sfide alla sicurezza, a livello sia regionale che globale. Con l'istituzione della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD), ora denominata Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC), l'Unione ha acquisito una serie di strumenti operativi e istituzionali per la gestione delle crisi. Gli interventi intrapresi dall'Unione nell'ambito della sicurezza sono ad ampissimo raggio e includono diversi impegni, dalla gestione delle emergenze fino alla ricostruzione post-crisi, ma anche la prevenzione dei conflitti e una vasta gamma di attività militari e civili. Tra quest'ultime figurano non solo le tradizionali missioni di mantenimento della pace, ma anche quelle di polizia, l'aiuto allo sviluppo e il consolidamento delle istituzioni.<sup>171</sup> Il ruolo dell'Ue nell'ambito della sicurezza e della difesa ha acquisito un profilo sempre più spiccato grazie a una serie di importanti sviluppi in termini di capacità, esperienza operativa, organizzazione istituzionale ed elaborazione politica. Questa evoluzione ha interessato sia il campo militare che quello civile, facendo emergere gradualmente un approccio maggiormente integrato tra le due componenti. Tuttavia, la struttura istituzionale dell'Ue per la gestione delle crisi e le sue capacità operative presentano purtroppo diversi limiti e sono ancora ben lungi dagli ambiziosi

---

<sup>169</sup> Major C., Moelling C., *L'Unione europea e la gestione civile delle crisi*, in Alessandro Azzoni e Nicoletta Pirozzi (a cura di) *Civili in missione: l'esperienza italiana nelle missioni dell'Unione europea*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2016

<sup>170</sup> Biani V., *Eserciti in miniatura? La spesa militare di Francia, Gran Bretagna e Germania al tempo della crisi*, Istituto Affari Internazionali IAI, maggio 2015

<sup>171</sup> Greco E., Pirozzi N., Silvestri S., *In L'Unione europea e la gestione civile delle crisi*, in Alessandro Azzoni e Nicoletta Pirozzi (a cura di) *Civili in missione: l'esperienza italiana nelle missioni dell'Unione europea* Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2016

obiettivi enunciati nei vari documenti ufficiali. La politica estera e di sicurezza dell'UE soffre di problemi logistico-operativi e di un deficit di legittimità democratica. In primis, i tagli che stanno subendo i bilanci della difesa potrebbero impedire agli Stati Membri di partecipare alle attività di sicurezza e difesa dell'UE, spingendoli a preferire altre forme di cooperazione bilaterale o all'interno di altre organizzazioni come la NATO. Inoltre, la condivisione dei rischi e dei costi è stata spesso distribuita in modo impari, a danno dei maggiori Stati, che in diverse occasioni hanno sostanzialmente abbandonato i loro propositi d'intervento. Questo è uno dei motivi per i quali l'Europa ha spesso fallito nel garantire la propria presenza e nel fornire il proprio contributo in molti teatri di conflitto. Un'altra criticità è dovuta alla mancanza di una struttura globale di carattere civile e militare per la pianificazione e la conduzione delle operazioni PSDC. Infatti, attività come quelle di intelligence e analisi e prevenzione dei conflitti non sono efficacemente integrate, generando così non poche carenze nella gestione crisi. Infine, le politiche riguardanti le relazioni esterne e la sicurezza sono state tradizionalmente caratterizzate da un basso grado di trasparenza e da uno scarso controllo democratico. I governi cercano di mantenere un rigido controllo su questi settori della politica, che vedono come prerogative strettamente nazionali, le quali impongono riservatezza e decisioni rapide. Il crescente attivismo dell'UE in questo settore ha però reso la legittimità democratica della PSDC una questione di primaria importanza. Nonostante queste critiche, bisogna sottolineare che negli ultimi anni l'UE ha intensificato notevolmente gli sforzi nel settore della sicurezza e della difesa con il lancio di iniziative come la Cooperazione Strutturata Permanente, il Fondo Europeo per la Difesa e la Revisione Coordinata Annuale sulla Difesa.<sup>172</sup> Ciononostante, sarà essenziale un ulteriore sforzo per rendere efficaci e operativi gli strumenti messi in campo, in modo da garantire una decisiva crescita di risultati ed evitare così il ripetersi di non benauguranti precedenti, come quello dei Battlegroups europei. Tali capacità militari di reazione rapida, infatti, pur essendo state istituite nel 2007, non sono ancora state impiegate e per questo motivo costituiscono un esempio negativo.<sup>173</sup> A seguito degli ultimi avvenimenti, molti Stati Membri stanno mostrando un rinnovato interesse circa la possibilità di cooperare e condividere risorse a livello dell'UE nel settore della difesa. Inoltre, il settore civile ha acquisito un'importanza crescente nella dottrina e nella prassi di gestione delle crisi. È il settore nel quale l'UE vanta un chiaro vantaggio

---

<sup>172</sup> Consiglio Europeo, 25.06.18. <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2018/06/25/security-anddefence-cooperation-eu-will-enhance-its-capacity-to-act-as-a-security-provider-its-strategic-autonomy-and-its-abilityto-cooperate-with-partners/>

<sup>173</sup> Aversano Stabile A., Marrone A., Polito C., Europa della difesa: quali prospettive? IAI Istituto Affari Internazionali 17|19, novembre 2017

comparativo rispetto ad altri attori. Sforzi collettivi e capacità integrate sono, per l'Europa, gli unici modi efficaci per garantire la sicurezza dei cittadini del continente e per adempiere all'impegno di promuovere la stabilità internazionale e la pace. Gli strumenti introdotti dal Trattato di Lisbona dovrebbero essere utilizzati completamente, ma è necessario altresì che gli Stati Membri intraprendano un accurato riesame delle capacità nazionali, per identificare i problemi comuni e gli obiettivi da perseguire. È fondamentale anche una revisione delle attuali strutture istituzionali, con l'obiettivo di creare un quartier generale integrato dell'UE a Bruxelles. Quest'ultimo dovrebbe essere in grado di coordinare gli organismi civili e militari esistenti per la programmazione e la conduzione delle missioni congiunte. Se l'Europa non potrà contare su capacità integrate ed efficienti difficilmente sarà possibile che riesca a ricoprire un ruolo di attore globale credibile e affidabile.

### **3.6. Esercito europeo: utopia o necessità?**

Ai sensi dell'art. 2 del TUE:

*“L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e sul rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze”.*

Anche l'art. 21 del TUE sottolinea che:

*“l'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo la democrazia, lo Stato di diritto, l'universalità e l'indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il rispetto della dignità umana, i principi di uguaglianza e di solidarietà e il rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale”.*

Per quanto riguarda le relazioni esterne dell'Unione, l'art. 3 (5) del TUE stabilisce che:

*“L'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Essa contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti*

*umani,<sup>174</sup> in particolare i diritti del bambino, nonché alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite”.*

Da questi articoli si evince che tutte le attività esterne dell’Unione Europea, e quindi anche le operazioni per gestire eventuali crisi, devono rispettare i principi proclamati dall’Unione in modo particolare i principi riguardanti il diritto internazionale dei diritti umani. Ancora oggi non esiste un vero e proprio esercito europeo. Il fatto che molti Stati membri dell’Unione facciano parte della NATO non ha mai permesso la nascita di una propria realtà militare europea, vincolandola alla dipendenza strategica dall’organizzazione transatlantica. Ciò che non è ancora un esercito ben definito ma che più gli assomiglia è la PSDC, politica di sicurezza e difesa comune, parte integrante della PESC (politica estera e di sicurezza comune), che definisce il quadro delle misure che l’Unione Europea adotta nel settore della difesa e della gestione delle crisi, compresi la cooperazione e il coordinamento in materia di difesa tra gli Stati membri. Le decisioni relative alla PSDC sono adottate dal Consiglio Europeo e dal Consiglio dell’Unione Europea. Tali decisioni vengono adottate all’unanimità, fatta eccezione per l’AED (art. 45 del TUE) e per la cooperazione strutturata permanente (PESCO, art.46 del TUE), che prevedono l’adozione della maggioranza, consentendo ad uno Stato membro l’astensione motivata che non impedisce il raggiungimento dell’unanimità.<sup>175</sup> Con l’approvazione della “strategia europea di sicurezza” del 2003 e dai primi interventi nei Balcani occidentali, l’Unione Europea ha avviato e gestito 37 operazioni a livello globale. Dal maggio del 2021 sono in corso 18 operazioni e missioni della PSDC, di cui 11 civili e 6 militari, che coinvolgono un contingente di circa 5000 militari e civili dell’Unione europea impiegati all’estero. L’obiettivo di queste missioni è il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti, il sostegno allo stato di diritto e, in generale, il rafforzamento della sicurezza internazionale.<sup>176</sup>

*“(…)L’Europa supererà queste nuove sfi de, così come ha fatto in passato. Potendo contare su una gamma di strumenti unica, l’UE contribuisce già ad un mondo più sicuro. Abbiamo contribuito a rafforzare la sicurezza umana, riducendo la povertà e la disegualianza, promuovendo il buon governo e i diritti umani, fornendo assistenza allo sviluppo ed affrontando le cause profonde dei conflitti e dell’insicurezza. L’UE rimane il più grande donatore per i paesi che hanno bisogno*

---

<sup>174</sup> <http://www.dirittounioneuropea.eu/profilo-giuridico-istituzionali-politicasicurezza-difesa-ue>

<sup>175</sup> Trattato sull’ Unione Europea (TUE) (versione consolidata).

<sup>176</sup> <https://www.truenumbers.it/come-funziona-lesercito-europeo/>

*di aiuto. Per una stabilizzazione duratura è necessario un impegno a lungo termine.(...) Nell'ultimo decennio la politica europea comune in materia di sicurezza e di difesa, quale parte integrante della nostra politica estera e di sicurezza comune, ha acquisito esperienza e capacità(...)Questi risultati sono il frutto di un approccio europeo originale alla politica estera e di sicurezza.(...)"*  
*(Javier Solana, ex Segretario generale del Consiglio dell'UE Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune)*

Le missioni e le operazioni degli ultimi anni hanno contribuito a migliorare la sicurezza nella Repubblica Centrafricana e a far rispettare l'embargo sulle armi imposto dalle Nazioni Unite alla Libia.<sup>177</sup> La PSDC è inoltre intervenuta a favore dell'Ucraina nella recente aggressione russa, ma, in realtà, opera già in territorio ucraino dal 2014, dopo l'occupazione della Crimea, fino a questo momento solo attraverso attività diplomatiche ed economiche. Questo non vuol dire che l'Unione Europea non si stia muovendo anche sul piano militare dove, grazie all'approvazione della "Bussola Strategica", gli Stati membri si impegnano a costituire una forza militare di pronto intervento di 5000 militari e ad aumentare le spese militari; come spiega l'Alto Rappresentante Josep Borrell, l'intento non è quello di creare un vero e proprio esercito europeo, infatti ogni stato manterrà il proprio esercito, ma è quello di investire in maniera più coordinata ed efficiente nelle spese militari. Nel 2020 ad esempio i 27 paesi dell'Unione Europea hanno speso la cifra record di 198 miliardi di euro in sistemi di difesa militari, una somma pari al 1,5% del PIL europeo.<sup>178</sup> Con questa cifra, l'Unione europea si trova seconda solo agli Stati Uniti nelle spese per la difesa, supera anche la Cina e la Russia di quattro volte. Il problema dell'Europa, quindi, non è rappresentato da risorse insufficienti ma dal modo in cui vengono investite. Secondo uno studio del Key4biz, se gli Stati Europei unissero le forze, le uscite sarebbero di gran lunga inferiori.<sup>179</sup> Ogni Paese spenderebbe di meno perché i costi verrebbero ammortizzati.

Secondo quanto dall'European Parliamentary Research Service un esercito europeo costerebbe 26 miliardi di euro in meno all'anno, rispetto alla somma dei singoli eserciti nazionali. Queste sono stime per difetto, secondo altre analisi si potrebbe risparmiare fino a 130 miliardi di euro. L'84% degli equipaggiamenti viene ancora acquistato dai singoli Stati, mentre farlo a livello europeo

---

<sup>177</sup> Strategia Europea In Materia Di Sicurezza  
file:///C:/Users/ricca/Downloads/strategia%20europea%20in%20materia%20di%20sicurezza-gp\_eudor\_WEB\_QC7809568ITC\_002.pdf

<sup>178</sup> Tommaso Lecca 21 marzo 2022 Eurotoday.i

<sup>179</sup> <https://www.key4biz.it/con-leesercito-europeo-si-risparmiano-130-miliardi/> 398189/



abbatterebbe i costi. Lo spreco di denaro si ripercuote anche sulla mancanza di investimenti in tecnologie avanzate; infatti, sotto questo punto di vista l'Europa è fortemente dipendente dagli Stati Uniti che, essendo più avanzati, restano un fornitore imprescindibile.

Quindi l'autonomia dell'Europa a livello globale dipenderà anche dalle sue capacità industriali, di ricerca e di innovazione. La mancanza di investimenti in nuove tecnologie non è l'unico problema a causare una generale debolezza dell'Europa a livello geopolitico. Un'altra complicazione deriva appunto dalla difficile coordinazione dei vari eserciti nazionali, vista la mancanza di un esercito europeo, che indebolisce la capacità di reazione complessiva. Luigi Manconi parlando della Bussola Strategica dice che:

*“Si tratta di un primo tentativo, ancora malfermo e gracile, compromesso dalla evidente scarsità di mezzi, risorse e uomini ma che va, tuttavia nella giusta direzione”.*

Secondo la sua interpretazione, la scelta degli Stati membri di gestire la maggior parte delle spese militari su base nazionale rappresenta il maggior ostacolo per la costituzione di una politica estera e di una difesa comune europea. Manconi sottolinea il problema che, attualmente, sono in corso quattro progetti di realizzazione di aerei da combattimento e ciascuno di essi, vede coinvolti, separatamente, tre o quattro Paesi europei, ribadendo che: “non servono altri missili, ma serve l'esercito europeo”.<sup>180</sup>

In conclusione, ad oggi la creazione di un vero e proprio esercito europeo è ancora lontana ma necessaria per diminuire le spese, investire le risorse in maniera più efficiente ma soprattutto migliorare il coordinamento tra i vari Stati membri a livello militare e ottenere un'autonomia strategica da NATO e soprattutto da Stati Uniti, pensando al rovinoso ritiro dall'Afghanistan e ai limiti strategici e operativi a cui i partner europei furono sottoposti.

### **3.7. La sovranità in materia di difesa.**

Euroscetticismo e populismo, tendenze di lungo periodo culminate con il risultato del referendum sulla Brexit, hanno riportato il tema della sovranità al centro del dibattito. Bisogna in primis valutare che cosa s'intenda con sovranità. In effetti il termine deve essere definito e occorre che alcune idee teoriche vengano introdotte se vogliamo chiarire l'impatto che questo concetto ha sui leader

---

<sup>180</sup> Luigi Manconi "Non servono altri missili ma serve l'esercito europeo" 31 marzo 2022 La Stampa

politici, sulla loro visione dello Stato e dell'Unione europea. La varietà di punti di vista sulla sovranità in Europa è significativa in termini di politiche europee e l'Unione deve tenerne conto affinché possa andare avanti. All'interno dell'Europa e dell'Unione, i decisori politici nazionali ed europei hanno sempre accolto una visione poco univoca del concetto di sovranità. La sovranità può essere definita come autorità suprema, sulla quale non esiste altra autorità superiore. Questo è il significato attribuito al termine dai populistici europei, quando invocano un ritorno alla sovranità nazionale. In questo contesto l'Unione europea è intesa come un'entità che ha gradualmente privato gli Stati di questa capacità. Una concezione di questo tipo rifiuta qualsiasi idea che possa esistere un potere al di là dello stato. La supremazia politica e legale dello stesso è pensata come il potere costitutivo dello stato, così come la sua capacità di mantenere prerogative statali non condivise.<sup>181</sup> Non appena uno stato condivide queste prerogative, perde la sua sovranità. Questa natura assoluta della sovranità porta a una comprensione dell'integrazione europea come scavatrice di sovranità statale. Uno stato membro dell'Unione europea non è più uno stato sovrano.<sup>182</sup> Tuttavia, gli approcci alla sovranità sono complessi, dal momento che convivono varie idee, spesso in contrasto tra loro. In maniera semplificata, possiamo delineare due visioni di sovranità. Il primo approccio sostiene che la sovranità statale diminuisca attraverso l'adesione all'UE, il secondo approccio sottolinea la trasformazione della sovranità attraverso l'integrazione regionale. Il primo modello di fatto auspica una protezione nazionale a scapito dell'integrazione regionale. Anche se questo modello tende a semplificare la complessità delle opinioni riguardanti la sovranità, è utile a spiegare l'esistenza di diversi ordini politici e modi di esercitare il potere in Europa. Il secondo modello sembra rispondere agli interessi di Stati più piccoli che sono più orientati a trarre maggiore vantaggio dalla cooperazione. Quindi, la sovranità non sembra essere considerata in modo uniforme e ciò ha delle ricadute significative sulla politica europea.<sup>183</sup> Nel XXI secolo la definizione di sovranità come autorità suprema sembra semplicistica, poiché si basa su una visione obsoleta, risalente al XIX secolo. Senza negare la continua importanza degli Stati e del modello westfaliano, bisogna ammettere che la sovranità è sfumata; è un'idea asimmetrica che dipende dalla sfera del potere in cui è esercitata. Ciò è tanto più vero nel XXI secolo poiché la globalizzazione sta portando a una crescente interdipendenza tra Stati in modi diversi e in un numero crescente di settori di potere. Nel XXI secolo non ci può essere una sovranità nazionale totale di fronte a tematiche mondiali come

---

<sup>181</sup> Olivier B., *La puissance de l'État*, P.U.F., coll. Léviathan, 1994

<sup>182</sup> Saurugger S., *Is there a sovereignty problem in the EU?* November 2013

<sup>183</sup> Fondazione Robert Schuman, *Europe and sovereignty: Reality, limits and outlook*, 07/11/2016, Conference of 29th September 2016 Report

il terrorismo o il riscaldamento globale. Oggi la sovranità solleva la questione della sussidiarietà, quindi il livello di azione pubblica nazionale spesso perde la sua rilevanza. L'idea che uno Stato possa risolvere un problema globale a livello nazionale si basa su una visione anacronistica della realtà. Il significato postmoderno di sovranità tiene conto della necessità di cooperazione e integrazione per risolvere problemi altrimenti ingestibili. In un contesto di interdipendenza in cui la cooperazione è vitale, in settori quali l'economia, la difesa e il clima, il trasferimento di sovranità appare perfettamente coerente con le esigenze e gli interessi degli stati. Attualmente sono state istituite nuove forme di collaborazione per migliorare l'assetto di difesa dell'UE. È stata creata la Capacità Militare di Pianificazione e Condotta (MPCC) , che rappresenta una sorta di quartier generale europeo; la Revisione Annuale della Difesa Coordinata (CARD) ; il Fondo Europeo di Difesa (FES) per finanziare gli investimenti nazionali nella ricerca per la difesa; lo strumento europeo per la pace (EPF) e la Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO). In sostanza, vi è il tentativo di riconsiderare la difesa europea attraverso una nuova definizione della sovranità. Si tratta di abbandonare l'idea di sovranità che gli stati hanno accolto in vista di un obiettivo più ambizioso che consiste nel costruire una maggiore capacità europea di agire, per gestire con successo i problemi del mondo reale. Tuttavia, il rafforzamento della difesa dell'UE in questo modo richiede agli Stati di riconoscere che sono diventati impotenti nell'affrontare da soli le sfide odierne e che quasi tutti i problemi di sicurezza possono essere effettivamente affrontati solo attraverso la cooperazione. Tuttavia, la maggior parte degli Stati dell'UE ha una concezione anacronistica della sovranità che non riguarda la capacità di agire in modo efficace ma l'averne facoltà decisionale autonoma, anche se ciò impedisce lo sviluppo di una capacità militare comune europea che possa garantire una gestione più solida dei problemi. Gli stati preferiscono l'autonomia nazionale rispetto al potere congiunto. L'attaccamento alla sovranità nazionale è il principale ostacolo a una maggiore cooperazione, tuttavia, nelle condizioni attuali l'unico modo per i paesi dell'UE di preservare la propria sovranità risiede in una maggiore integrazione e cooperazione, almeno nella misura in cui la sovranità viene definita come la capacità di agire.<sup>184</sup> Il concetto di sovranità è strettamente legato ai risultati che gli stati si prefiggono di ottenere. I risultati della propria azione sono infatti essenziali per valutare quanto la sovranità sia effettiva. Occorre chiedersi quanto effettiva sia la capacità di agire dei singoli Stati europei. Dal punto di vista militare è evidente che, presi singolarmente, paesi come la Germania, l'Italia, la Svezia o anche la Francia e la Gran Bretagna non dispongono delle

---

<sup>184</sup> Major C., Moelling C., L'Unione europea e la gestione civile delle crisi, in Alessandro Azzoni e Nicoletta Pirozzi (a cura di) *Civili in missione: l'esperienza italiana nelle missioni dell'Unione europea*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2016,

capacità necessaria per avere un ruolo significativo, tantomeno possono affrontare da soli le minacce emergenti. Fattori come la crisi finanziaria e le prospettive demografiche non fanno che confermare questo dato. La sovranità, intesa come capacità di agire, dipende in gran parte dal coordinamento degli sforzi e da una maggiore cooperazione a livello comunitario. Pertanto, il futuro della difesa europea dipende dal fatto che gli europei possano sviluppare una comprensione della sovranità che consenta loro di scendere a compromessi sulla loro autonomia, sfruttare al meglio la loro reciproca dipendenza e creare così una capacità congiunta di agire. Se gli stati dell'UE non trovano un accordo nel gestire la loro interdipendenza attraverso l'unione, allora la difesa dell'UE rischia di non avere alcun effetto positivo.<sup>185</sup>

### **3.8. Conclusione**

In definitiva, vi sono oggi settori che concernono la sicurezza dell'Europa che non ha senso trattare per singole nazioni, quali quello della massiccia e incontrollata immigrazione e del terrorismo o gli interventi di stabilizzazione in aree troppo vicine all'Europa per pensare che non ci riguardino. Si tratta di azioni che oggi vedono la finanza dei paesi membri impegnata solo per erogare somme che sembrano a fondo perduto, ma con una più lungimirante e coraggiosa programmazione e soprattutto con una maggiore coesione interna dell'Unione, potrebbero diventare un punto di partenza per un incommensurabile vantaggio futuro, sia in termini di sicurezza, sia in termini commerciali. Ciò che manca all'Unione Europea non sono le strutture di comando né le forze, ma la volontà da parte dei paesi membri che consenta all'Unione di coniugare la sua forza economica e le sue tradizioni democratiche con la volontà di non assistere allo svilupparsi delle crisi che sorgono in aree di interesse strategico lungo i confini nord-orientali e nel Mediterraneo. È anche necessario che i paesi membri diano la loro disponibilità a certi cambiamenti nella consapevolezza che la partecipazione a missioni decise nell'ambito della Commissione richiedono un segnale di condivisione che non dipende dalle forze che possono essere loro richieste e concesse, ma che contribuisce a rendere l'Europa un'entità in grado di misurarsi con le altre grandi potenze. La sua storia e i traguardi di civiltà raggiunti dai paesi che la costituiscono sono meritevoli di essere usati come prospettiva positiva di pace, di sviluppo e di progresso per il futuro nelle aree di crisi, anche se talvolta ciò dovesse avvenire appoggiandosi inizialmente alla forza.

---

<sup>185</sup> Major C., *Credible EU Defense Means Rethinking Sovereignty*, June 15, 2017

## **Capitolo 4. Prospettive per una politica di difesa comune europea nello scenario internazionale**

### **4.1. Introduzione**

L'Unione Europea viene proiettata all'esterno come un'entità ibrida, caratterizzata da una commistione di elementi sia intergovernativi che sovranazionali, traducendosi in una più ampia gamma di politiche e strumenti soft e hard power. Un innesto, quindi, che include sia l'insieme di valori e principi culturali rilevanti per la credibilità del paese stesso sul piano internazionale, tanto quanto il potere politico, economico e militare atto al suo predominio geopolitico.

Nel corso degli anni, tuttavia, è riuscita ad affermarsi come attore di sicurezza a livello internazionale, sfruttando i mezzi tipici di una potenza "civile", ossia tutti quegli strumenti in materia economica e commerciale, il dialogo politico, la cooperazione regionale e gli aiuti umanitari e allo sviluppo. Più recentemente, dopo l'istituzione della Politica europea di sicurezza e difesa (PESD) e di una Strategia europea di sicurezza, l'Unione Europea ha aperto una nuova fase "operativa" della sua presenza nel contesto della sicurezza globale, dotandosi di strutture e mezzi militari di difesa tese ad assicurare il controllo politico e la direzione strategica delle crisi. Un'azione rivelatesi fondamentale di fronte al proliferare di nuove minacce e considerato il mutamento del concetto classico di difesa in nuove forme di lotta preventiva e di contrasto.

Nonostante i timidi progressi dell'ultimo decennio, però, è legittimo nutrire dubbi sull'efficacia di tale politica comunitaria. Ciò non significa necessariamente incombere nell'euroscetticismo, quella forte opposizione al principio di appartenenza e cooperazione, tuttavia, vi sono delle complicanze che non devono essere trascurate. Prima tra tutte, essendo l'Unione Europea fondata sul commercio e sullo stato sociale, è necessario ribadire che non sarà mai considerata una superpotenza militare, a meno che non rinunci alla propria identità civile a favore di un approccio strategico-militare più rigoroso e definito. Successivamente, le grandi aspettative circa la possibilità di creare un sistema di sicurezza maggiormente cooperativo ed efficace nutrite per l'adozione della PESCO, nonostante sia stata in grado di cambiare parzialmente il quadro europeo, la cooperazione non ha mai avuto come obiettivo la creazione di un sistema militare unificato, né tantomeno la creazione di un esercito comune europeo. Essa ha rappresentato solamente un primo passo per ripensare alla politica di difesa all'interno dell'architettura europea, donando indubbiamente l'ambizione politica, un valore aggiunto a sostegno di una futura integrazione in tema di sicurezza più concreto. Da un determinato punto di vista, questo processo da spillover che ha portato

gradualmente l'Unione a una forte integrazione economica e monetaria nel corso dei decenni potrebbe essere replicabile.

Tuttavia, per quanto encomiabili, questi elementi positivi non sono sufficienti a superare le criticità che ancora permangono al suo interno. La permanenza di una visione strategica condivisa degli Stati membri ha creato grossi danni alla definizione comune di difesa, rendendo difficile la creazione di un indirizzo univoco per la gestione delle crisi internazionali. In aggiunta, l'assenza di una catena di comando unificata efficiente ha reso difficile il controllo operativo e gestionale delle risorse militari messe a disposizione da ogni Stato membro. Al contempo, vi è da tenere in considerazione che il trasferimento di sovranità in materia di difesa e sicurezza, da sempre osteggiato dagli stati comunitari, ha reso il processo integrativo di tale molto più complicato rispetto ad altri settori, causando problemi di direzione sia a livello europeo, tanto quanto nazionale. Difficoltà che sembrano destinate a permanere e rimanere immutate nel prossimo futuro, lasciando la politica di sicurezza e difesa in un limbo non definito, dove predomina la visione di una coesione ibrida e dalla confusa definizione.

#### **4.2. Europa: potenza civile o militare?**

Il dibattito inerente alla natura dell'Unione Europea come potenza civile o militare suscita molto interesse tra gli esperti in materia. La sua struttura ibrida e la sua continua evoluzione rendono la discussione ricca di ambivalenze che sembrano non destinate a trovare una risposta nel breve periodo. Per uscire dal limbo, è necessario comprendere il quadro in cui l'UE opera in termini di politica estera, ossia stabilire se essa rientra nel prospetto di potenza civile o militare oppure, al contrario, che non sia rintracciabile in nessuna di queste categorie<sup>186</sup>.

Partendo dal principio, agli inizi degli anni Settanta, François Duchêne, politico e analista inglese, introdusse il termine "potere civile" per definire la posizione dell'Europa occidentale nel mondo. Secondo l'autore, la Comunità economica europea (CEE) doveva fondarsi sul potere economico, raggiungendo la stabilità e la sicurezza attraverso mezzi politici ed economici, anziché concentrarsi sulle forze militari<sup>187</sup>. Infatti, in un contesto nel quale l'idea generale sui rapporti di potere prevedeva il declino della potenza militare a vantaggio della componente economica, le forze armate erano da considerarsi solo in maniera residuale. Stando alla teoria, difatti, il continente

---

<sup>186</sup> Trott W., An analysis of civilian, military and normative power in EU foreign policy. Polis Journal Vol.4, Winter 2010

<sup>187</sup> Dûchene F., The European Community and the Uncertainties of Interdependence in Kohnstamm, M. and Hager, W. (eds.). A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community. London, Macmillan, 1973

europeo non sarebbe mai diventata una superpotenza militare a causa dei mezzi civili internazionali, i quali avrebbero assunto un ruolo centrale solamente a livello globale<sup>188</sup>.

Questa idea di potenza civile, verrà approfondita in seguito in maniera molto puntuale dallo studioso Hans Maull, identificandone le caratteristiche di fondo:

*"l'accettazione della necessità di cooperazione con gli altri nel perseguimento di obiettivi internazionali; la concentrazione su mezzi non militari, soprattutto economici, per assicurare obiettivi nazionali, con il potere militare lasciato come strumento residuo che serve essenzialmente a salvaguardare altri mezzi di interazione internazionale; e la volontà di sviluppare strutture sovranazionali per affrontare le questioni critiche della gestione internazionale."*<sup>189</sup>

In questo senso, l'Europa sembrerebbe rispondere perfettamente a questa descrizione. L'idea di un'Europa come potenza militare ha trovato particolarmente risonanza tra gli studiosi successivamente allo sviluppo della PESD. Infatti, uno dei primi politologi a sostenere la visione del continente come forza militare è stato Hedley Bull, secondo cui il "potere civile" fosse una risorsa inefficace e insufficiente nelle relazioni internazionali, soprattutto perché il potere militare rimaneva ancora dominante. L'Unione, dunque, doveva necessariamente dotarsi di capacità militari, ma anche che se l'avesse voluto ottenere un ruolo centrale, dovesse sviluppare le proprie abilità di difesa<sup>190</sup>. In tutto questo, egli cercava di dimostrare l'impossibilità di essere una potenza sulla scena mondiale senza avere strumenti operativi consistenti.

Lo sviluppo di capacità autonome è aumentato considerevolmente negli ultimi anni, poiché la PESD ha avuto una progressiva importanza nel favorire il miglioramento delle strutture militari degli Stati membri e, con l'attuazione di una Politica estera e di sicurezza comune, l'atteggiamento verso la partecipazione e operazioni militari di alcuni di essi, come Irlanda e Germania, è considerevolmente cambiato<sup>191</sup>. Prima di allora, infatti, gli schieramenti effettuati dalle forze armate europee al di fuori dell'Europa erano limitati in gran parte alle missioni di mantenimento della pace avviate dalle Nazioni Unite<sup>192</sup>. La visione di un'Europa come potenza militare risulta molto più convincente se si considerano le ultime iniziative in questa direzione, soprattutto a seguire dell'istituzione della

---

<sup>188</sup> Orbie J., Everything but arms: a civilian power Europe at work?, European Consortium for Political Research (ECPR), 13th – 18th April 2004

<sup>189</sup> Maull, H. Germany and Japan: The New Civilian Powers. Foreign Affairs, 69 (5), 1990

<sup>190</sup> Bull H., Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms? Journal of Common Market Studies, 21 (1), 1982

<sup>191</sup> Menon A., Empowering Paradise? The ESDP at Ten. International Affairs, 85 (2), 2009

<sup>192</sup> Giegerich, B., Wallace, W., Not Such a Soft Power: the External Deployment of European Forces. Survival, 46 (2), 2004

Cooperazione Strutturata Permanente.

Tuttavia, individuare una sola natura all'interno dell'Unione Europea è riduttivo. A questo proposito, il politologo Ian Manners introduce un terzo concetto in riferimento all'UE, ossia quello di "potere normativo". Un concetto che sta diventando sempre più attraente in riferimento ad essa e che, al tempo stesso, fortemente criticato, portando l'autore ad essere uno dei maggiori promotori della nozione di Europa come potenza normativa, discostandosi dalla mera definizione militare. Infatti, al di là del dibattito sul potere civile e militare, egli sostiene che è possibile pensare la sua identità e il suo ruolo internazionale come espressione di potere normativo<sup>193</sup>. Un'identità europea, così come la sua proiezione esterna, fondamentale basata su una serie di valori comuni condivisi tra gli Stati membri, dipoi proiettati anche attraverso la politica estera. Normative che si discostano dal paradigma realista tradizionale per cui le preoccupazioni in termini di sicurezza siano centrali rispetto a quelle in materia etica<sup>194</sup> e che affermano l'intenzione europea di essere un promotore di norme internazionali<sup>195</sup>. Anche questa interpretazione potrebbe essere considerata valida se si tiene conto dei meccanismi attraverso i quali l'UE diffonde le sue norme, come l'uso della condizionalità positiva e negativa nei suoi accordi con terzi, la fornitura di assistenza allo sviluppo e l'utilizzo di mezzi diplomatici come dialoghi bilaterali.

Ciononostante, secondo il discorso dominante l'UE è sempre stata considerata erroneamente una potenza civile con una forte prevalenza di mezzi non militari<sup>196</sup>. In questo senso, è difficile stabilire fino a che punto l'integrazione militare sia perseguibile senza ledere il concetto di potenza civile. Nonostante la dicotomia tra i due poteri distinti sia superata, considerando che in alcuni casi una potenza civile potrebbe dover ricorrere a mezzi militari, queste interpretazioni rendono evidente che l'Unione rappresenta un *unicum*. Se tale distinzione sia radicata nelle sue procedure e strutture decisionali, nella sua base istituzionale, nelle disposizioni normative, nell'impatto in politica estera o semplicemente nell'approccio diverso da quello di altri attori internazionali, è difficile da stabilire. Tuttavia, la creazione di una politica estera di sicurezza e difesa comune rappresenta il superamento dell'ambivalenza, quindi la fine effettiva di una visione europea meramente come "potenza civile"<sup>197</sup>. Infatti, nonostante alcune delle sue attività e politiche possano rientrare in questa categoria, non tutte lo sono; l'idea esclusiva della "potenza civile" suppone indirettamente che i

---

<sup>193</sup> Manners I., Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, 40 (2), 2002

<sup>194</sup> Hyde-Price A. A 'tragic actor'? A realist perspective on 'ethical power Europe', 01 February 2008.

<sup>195</sup> Lee M., A step as normative power: the EU's human rights policy towards North Korea, *Asia Europe Journal*, 10, 2012

<sup>196</sup> Orbie J., Everything but arms: a civilian power Europe at work?, *European Consortium for Political Research (ECPR)*, 13th – 18th April 2004

<sup>197</sup> Tonra B., *The European Union as a Global Actor*, October 7, 2009



mezzi usati siano irrilevanti, nella misura in cui un attore può avvalersi di capacità militari senza rinunciare alla sua natura<sup>198</sup>, in quanto le potenze inserite in questa categoria si concentrano sui mezzi non militari, principalmente economici, per perseguire i loro obiettivi, mantenendo il potere militare per salvaguardare i loro interessi a livello internazionale<sup>199</sup>.

Ad ogni modo, sostenere che l'Unione sia una potenza civile perché adopera strumenti militari in maniera residuale è fuorviante, in quanto rappresenta una collocazione errata dell'UE, che sarà sempre inquadrata come potenza civile, nonostante non utilizzi esclusivamente questi mezzi. Alla luce di queste considerazioni, è opportuno considerare l'Unione europea al pari di qualsiasi altro attore internazionale, lungo uno spettro tra i due tipi ideali di potere, civile e militare. Perciò, i concetti di potenza militare, civile e normativa, separatamente considerati, risultano incompleti, poiché cercano di inquadrare l'UE in una categoria troppo definita che mal si concilia con la sua natura ibrida in continua evoluzione. Al contrario, l'Unione, anche se in maniera diversa, rientrerebbe in tutte le categorie, rendendola non classificabile in nessuno dei concetti considerati in modo definitivo.

#### **4.3. L'assenza di una visione strategica comune**

Un'ulteriore controversia nella definizione di Unione Europea riguarda il concetto di "autonomia strategica", utilizzato nelle discussioni sulla difesa europea. Nella Strategia Globale dell'Unione Europea, il documento che costituisce la base delle ultime iniziative in ambito PSDC, il concetto è inteso come autonomia nella gestione delle crisi esterne. Ciononostante, la NATO rappresenta la struttura principale per la difesa collettiva<sup>200</sup>. Un controsenso, quindi, poiché il concetto stesso di "autonomia strategica" indicherebbe la piena indipendenza dell'UE da qualsiasi interferenza esterna in materia di sicurezza e difesa, compresi gli Stati Uniti. Al tempo stesso, però, tralascia completamente la questione sul come sviluppare le capacità militari nella difesa collettiva. Realtà politica e realtà militare vengono continuamente scambiate nel dibattito europeo<sup>201</sup>, creando un netto divario che si traduce in posizioni divergenti degli Stati membri. Ventisette pianificazioni nazionali insufficienti e obsolete, create dai membri dell'UE senza una reale elaborazione di una

---

<sup>198</sup> Smith K.E., Beyond the civilian power EU debate. <https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2005-3-page63.htm#no4>

<sup>199</sup> Maull H.W., Germany and Japan: The New Civilian Powers, *Foreign Affairs*, 69 (5), 1990.

<sup>200</sup> A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, pp. 19-20, June 2016.

<sup>201</sup> Gotkowska J., The trouble with PESCO. The mirages of European defence, Warsaw, Centre for Eastern Studies Number 69, February 2018.

strategia comune, rendono lo scenario e il modus operandi a dir poco eterogeneo. Mancanze di giusto interesse per il quadro geostrategico e la relazione transatlantica in rapida evoluzione e divergenze in merito a questioni che gli Stati si impegnano ad analizzare nella loro documentazione, dalla strategia ad alto livello, passando per lo sviluppo delle capacità, fino alla pianificazione e gestione delle forze. Sebbene l'analisi dei rischi per la sicurezza sia contenuta in tutti i documenti nazionali, difficilmente si mette in relazione questa valutazione delle minacce con la definizione dei ruoli e delle missioni delle forze armate nazionali.<sup>202</sup> Ma non solo, perché per quanto concerne la condivisione delle capacità, tutti gli Stati si mostrano favorevoli a tale prospettiva, seppur non chiarendo quando la cooperazione sia possibile e in quali settori senza che vi siano ripercussioni sull'autonomia nazionale. Ragion per cui l'istituzione della Cooperazione Strutturata Permanente rappresenta una svolta significativa per superare lo stallo in questo settore. La coesione tra gli Stati è spesso sostenuta, anche se raramente vi è un'analisi realistica dei costi e dei fini, però la portata effettiva di tali si dimostra, ancora una volta, debole o insufficiente. Complice anche del fatto che manca totalmente il senso di interdipendenza continentali, ossia l'assenza di una strategia univoca condivisa, tra gli Stati membri, con la palese conseguenza di una difficile creazione di un'agenda strategica comune. Vi sono degli interessi strategici che l'UE deve perseguire obbligatoriamente se vuole garantire l'interesse collettivo, ciononostante la sua presenza nel contesto internazionale la incorpora direttamente o indirettamente nella crisi. Non vi è un problema che non riguarda il continente europeo; tuttavia, nel campo diplomatico l'Europa deve prendere in considerazione nella stesura di una strategia propria, le crisi locali o che interessano il vicinato. Questo non significa che l'Unione debba essere coinvolta in ognuna di queste crisi, ma considerare che tutte le situazioni di instabilità hanno un potenziale impatto su di essa. Il rapporto dei paesi europei orientali con la Russia, gli stati dell'Asia centrale, il cambiamento negli ultimi anni dei partner nel Mediterraneo e i paesi del Golfo e gli Stati africani sono solo alcuni dei paesi che si ritrovano in una situazione di instabilità e di incertezza, se non addirittura in una guerra civile, che vedono l'Unione come fonte di sostegno politico, assistenza sanitaria o tecnica. Elementi che dovrebbero condurre a una riflessione più attenta sul tipo di relazione da intrattenere con loro in futuro poiché, oltre la loro vicinanza geografica, il contesto conflittuale e pericoloso, agisce direttamente sul panorama europeo.<sup>203</sup> Infatti, di fronte a questi squilibri, le sfide che gli europei sono chiamati a gestire riguardano la cooperazione che l'Europa dovrebbe continuare a sviluppare con i suoi principali partner strategici:

---

<sup>202</sup> De France O., Witney N., Europe's strategic cacophony, European Council on Foreign Relations.

<sup>203</sup> Vimont P., The Strategic Interests of the European Union, April 20, 2016.

Stati Uniti, Russia, Cina, Giappone, India, Sud Africa e Brasile. Anche la necessità di consolidare le relazioni con le organizzazioni regionali rientra negli obiettivi diplomatici strategici dell'UE, comprese le Nazioni Unite e le sue varie agenzie, che costituiscono partner naturali per l'Europa con cui condivide spesso gli stessi obiettivi. Inoltre, per quanto concerne le principali sfide globali, l'Europa può includere tra i suoi interessi strategici anche la lotta al terrorismo, lo sviluppo e la crescita sostenibile, la gestione dei cambiamenti climatici e il controllo del fenomeno migratorio. L'Unione ha fornito un contributo significativo e spesso partecipato attivamente alla risoluzione di tutti questi problemi, compresi quelli economici, ambientali e diplomatici, ma è chiaro che gli stati membri dovranno intensificare le loro azioni e abilità per promuovere una risposta più efficace. Di fronte alle tendenze e alle sfide globali, gli europei si stanno rendendo conto che le posizioni strategiche dei singoli Stati membri avranno un impatto molto limitato e che solo agendo insieme saranno in grado di proteggere i loro interessi comuni. Il più pressante di questi è la conservazione o il ripristino della pace e della stabilità nel vicinato europeo.

Un primo riscontro per rispondere a tali dubbi potrebbe essere rappresentato dall'enunciazione della Strategia Globale del 2016. Un punto di partenza ma per trasformare la teoria in pratica, gli Stati membri dovrebbero cessare di perseguire il proprio interesse personale. Anzi, essi dovrebbero individuare degli interessi condivisi e trovare i modi per ottenere dei risultati a lungo termine. Ciò richiede un processo di socializzazione strategica in cui tutti gli attori sono coinvolti, a partire dal livello più alto verso il basso. È solo utilizzando un processo inclusivo continuo che l'Unione può superare le differenze nei piani nazionali e nelle percezioni delle minacce e raccogliere la necessaria solidarietà per creare una politica estera più strategica.<sup>204</sup>

Tale questione porta in auge un'ulteriore riflessione su quale potrebbe essere il ruolo dell'UE senza tale strada condivisa, soprattutto in seguito della decisione della Gran Bretagna di uscire dall'Unione Europea, provocando un vulnus alla coesione e alle capacità comunitarie nei settori della politica estera e della difesa. Infatti, la sua uscita, in aggiunta all'elezione del presidente americano Donald Trump, ha creato una breve finestra sull'opportunità di riconsiderare le opzioni e lanciare un nuovo sforzo in vari settori della politica europea, difesa e sicurezza incluse. Agendo collettivamente, gli Stati membri avrebbero il peso economico necessario per diventare una potenza economica significativa; tuttavia, rimane in difetto circa la credibilità diplomatica e militare per aggiudicarsi il ruolo di attore globale protagonista. In riferimento alle capacità umane, tecnologiche e finanziarie, le lacune potrebbero colmarsi. In questo senso, la PESCO potrebbe considerarsi un'iniziativa

---

<sup>204</sup> Blockmans S., in *Judy Asks: Can the EU Ever Be Strategic?*, Carnegie Europe, March 8, 2017

fondamentale dal punto di vista sia militare che strategico. Ciò che viene seriamente messo in discussione è la volontà politica necessaria, dato che individualmente, nessuno stato membro è sufficientemente forte per avere un peso specifico di rilievo in questo nuovo contesto.<sup>205</sup> La capacità dell'UE di agire strategicamente dipende quindi dall'ambizione dei suoi obiettivi e dall'adeguatezza dei mezzi impiegati per raggiungerli. L'efficienza da sola non equivale alla capacità strategica: essere strategici implica che le azioni tattiche condivise conducano a un obiettivo generale di beneficio comune e duraturo. Tuttavia, spesso gli obiettivi dell'Unione si scontrano con problematiche irrisolte come la mancanza di denaro, l'inefficienza del potere militare o il consenso politico dell'Unione stessa.<sup>206</sup>

#### 4.4. I legami con il Regno Unito dopo la Brexit

Che l'uscita del Regno Unito impatterà negativamente sui sistemi di sicurezza e difesa dell'Unione, assumendo un ruolo di primo piano nella difesa europea, era prevedibile. Tuttavia, il Regno Unito ha spesso impedito di prendere importanti decisioni in materia di PESC e PSDC e la sua uscita libererà gli Stati membri dal "vincolo britannico". In occasione della proposta di istituire una capacità militare di pianificazione e condotta ("MPCC"), il Regno Unito ha posto il veto.

*"(...) veti contro sviluppi importanti, come l'MPCC, hanno portato a dedurre che il Regno Unito non considera la PSDC/PESC così alta." <sup>207</sup>*

Infatti, il Regno Unito è stato il paese che forse più si è opposto alla creazione di una cooperazione rafforzata in materia di politica estera e sicurezza comune, bloccando per lunghi periodi l'istituzione della PESCO. Obiezione che si tramuta in esclusione l'11 dicembre 2017, giorno in cui il Consiglio Europeo ha adottato una decisione che la istituisce garantendo la partecipazione a tutti gli Stati membri ad eccezione di Regno Unito, Danimarca e Malta.<sup>208</sup> Per di più, la nazione britannica si è astenuta dal partecipare ai più importanti progetti di ricerca dell'Agenzia europea per la difesa (EDA), mostrandosi intollerante al rafforzamento istituzionale dell'Agenzia e bloccando un incremento di fondi e del mandato dell'EDA stesso.

---

<sup>205</sup> Dokos T., in *Judy Asks: Can the EU Ever Be Strategic?*, Carnegie Europe, March 8, 2017.

<sup>206</sup> Kausch K., in *Judy Asks: Can the EU Ever Be Strategic?*, Carnegie Europe, March 8, 2017

<sup>207</sup> Baciu, Doyle, *Peace, Security and Defence Cooperation in PostBrexit Europe, Risks and Opportunities*, Dublino, I ed. 2019

<sup>208</sup> *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, decisioni PESC 2017/2315 del Consiglio dell'11 dicembre 2017 che istituisce la cooperazione strutturata permanente (PESCO) e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti, L 331/57

*“Londra ha infatti spesso usato il suo potere di veto per bloccare proposte di cooperazione estesa. È stato particolarmente critico nei confronti dei piani per un quartier generale militare dell'UE e ha bloccato a lungo un aumento del mandato e del bilancio dell'AED, impedendo così all'Agenzia di lavorare su una difesa dura”. Con la fine del veto britannico gli Stati membri possono presentare proposte che erano state in precedenza impedito dal Regno Unito e fare passi in avanti sulla strada dell'integrazione europea nel settore della difesa. “(...) Francia e Germania hanno presentato nuove proposte finora fuori questione. L'iniziativa per avviare la cooperazione in gruppi centrali (Cooperazione Strutturata Permanente o PESCO) è stata ripresa a pieno ritmo (...) Di conseguenza, la Brexit è un'occasione da celebrare per coloro che vi trovano la possibilità di un rapido progresso di un'integrazione militare dell'Europa”<sup>209</sup>.*

La strategia globale dell'Unione Europea per la politica estera e la sicurezza è stata presentata al Consiglio europeo nel giugno 2016 dall'Alto rappresentante Federica Mogherini. Si tratta di riconfigurare la politica estera e la sicurezza europea nel post-Brexit rafforzando la cooperazione UE-NATO e lo sviluppo della difesa europea sulla scena globale.

*“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>210</sup> (...) Per quanto un paese abbia deciso di lasciare, l'UE resta indispensabile per tutti gli altri. Gli obiettivi della nuova strategia sono una maggiore integrazione dei Paesi europei nel settore della sicurezza e difesa e accrescere l'autonomia da altri attori internazionali come NATO e USA, progetti a lungo osteggiati dalle reticenze britanniche (...) L'UE si impegnerà in modo concreto e secondo determinati principi nella costruzione della pace e promuoverà la sicurezza umana mediante un approccio integrato (...) La strategia promuove l'ambizione di autonomia strategica dell'Unione europea”.*

Quindi, il Regno Unito lascia l'UE e la PSDC pur mantenendo interessi di sicurezza reciproca. Infatti, entrambe le parti nutrono un beneficio nel conservare stretti rapporti in materia di sicurezza e

---

<sup>209</sup> Bakker, Drent, Zandee, The implications of Brexit for European Defence Cooperation, in Clingendael Institute, 2017

<sup>210</sup> Prefazione di Federica Mogherini Alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza Vicepresidente della Commissione europea, 10715/16, Bruxelles 28 giugno 2016.

difesa: da un lato, l'UE ha bisogno del Regno Unito per le sue capacità e il suo peso politico essendo membro permanente del Consiglio di sicurezza dell'ONU, potenza nucleare e stretto alleato NATO; dall'altro, il Regno Unito ha interesse ad essere tuttora coinvolto nella politica di difesa e sicurezza europea in quanto, per ragioni principalmente territoriali, non può isolarsi dall'Europa senza minare la sua stabilità interna. Si parla, dunque, di una *“future relationship that is deeper than any third country partnership”*.<sup>211</sup> Per quanto concerne l'azione esterna,

*“le parti sostengono una cooperazione ambiziosa, stretta e duratura per proteggere i cittadini dalle minacce esterne, comprese le nuove minacce emergenti, prevenire i conflitti, rafforzare la pace e la sicurezza internazionale, anche nel quadro delle Nazioni Unite e della NATO, e affrontare le cause profonde di sfide globali quali il terrorismo e la migrazione illegale. Si faranno promotrici di un ordine internazionale fondato su regole e promuoveranno i loro valori comuni in tutto il mondo”*.<sup>212</sup>

In questo contesto, il Regno Unito rimane attivo nella difesa europea attraverso la partecipazione a missioni e operazioni dell'UE, pur non partecipando, in quanto Paese terzo, alla pianificazione e al comando delle missioni e operazioni dell'UE.

*“(...) incoraggia vivamente il Regno Unito a contribuire alle missioni civili e alle operazioni militari nell'ambito della PSDC; sottolinea che, in quanto paese terzo e in base alla dichiarazione politica che definisce il quadro delle future relazioni con l'UE, il Regno Unito non potrà partecipare alla pianificazione o al comando.”*<sup>213</sup>

Infatti, la partecipazione di Stati terzi a missioni e operazioni PSDC lascerebbe impregiudicata l'autonomia decisionale dell'Unione. Dunque, si prevede che essa neghi allo Stato uscente di mantenere il potere decisionale in materia nonostante, in questo caso, le forti pressioni del Governo britannico. In aggiunta, la collaborazione in campo militare tra il Regno Unito e gli Stati membri continuerà a svilupparsi all'interno della NATO, sottolineando il suo ruolo chiave nella difesa europea.<sup>214</sup>

---

<sup>211</sup> La dichiarazione di Bratislava, vertice europeo di Bratislava del 16 settembre 2016.

<sup>212</sup> Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, Dichiarazione politica che definisce il quadro delle future relazioni tra l'Unione europea e il Regno Unito, (2019/C 66 I/02), sezione III “politica estera, sicurezza e difesa”, par. 92.

<sup>213</sup> Prefazione di Federica Mogherini Alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza Vicepresidente della Commissione europea, 10715/16, Bruxelles 28 giugno 2016

<sup>214</sup> Bakker, Drent, Zandee, The implications of Brexit for European Defence Cooperation, in Clingendael Institute, 2017

Pur uscendo dall'Unione, quindi, il Regno Unito rimane legato in termini di sicurezza, difesa e politica estera alla comunità europea, spingendo verso una stretta collaborazione tra UE e NATO. Cooperazione che riguarda non solo in contesti di minacce terroristiche o emergenziali, ma anche le autorità giudiziarie e di polizia nel perseguire i reati transfrontalieri e l'Eurojust, ossia l'unità di assistenza giudiziaria dell'UE istituita nel 2002 per fornire un sostegno pratico a procuratori e giudici nazionali nella lotta contro la criminalità organizzata. In aggiunta, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato un regolamento che istituisce l'Agenzia dell'UE per la cooperazione nel settore della giustizia penale. Questo regolamento è stato approvato anche dal Regno Unito, il quale continua a partecipare al contrasto della criminalità organizzata nel quadro europeo.

*“Con lettera del 14 marzo 2019 al presidente del Consiglio, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord (nel prosieguo “Regno Unito”) ha notificato l'intenzione di partecipare al regolamento (UE) 2018/1727 del Parlamento europeo e del Consiglio. La partecipazione del Regno Unito al regolamento (UE) 2018/1727 dovrebbe pertanto essere confermata”.*<sup>215</sup>

Per quanto riguarda il terrorismo internazionale, invece, sul piano europeo oltre alle risoluzioni e convenzioni adottate in ambito comunitario, rivestono un particolare interesse le linee guida dettate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa con riferimento alla salvaguardia dei diritti dell'uomo nella lotta al terrorismo.

*“Il terrorismo (...) è contrario ai valori democratici fondamentali e ai diritti umani, in primo luogo il diritto alla vita, che tutti gli Stati vincolati dalla Convenzione hanno il dovere di proteggere.”*<sup>216</sup>

La strategia in contrasto del Regno Unito, delineata per la prima volta nel 2003, è stata potenziata a posteriori degli attentati terroristici del luglio di due anni dopo. Difatti, gli attentati subiti nella capitale inglese hanno riconfigurato il panorama politico e poliziesco del Paese. La risposta tempestiva del Governo britannico ha fatto in modo che venga riconosciuto dai suoi alleati come

---

<sup>215</sup> Gazzetta ufficiale dell'Unione europea decisione (UE) 2019/1196 della Commissione dell'11 luglio 2019 relativa alla partecipazione del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord al regolamento (UE) 2018/1727 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), 12 luglio 2019

<sup>216</sup> Nel 1949 con il trattato di Londra nasce il Consiglio d'Europa, un'organizzazione internazionale di carattere regionale. Ha lo scopo di promuovere la democrazia, i diritti umani, l'identità culturale europea e la ricerca di soluzioni ai problemi sociali in Europa. Per adempiere ai suoi scopi il Consiglio ricorre alla stipulazione di convenzioni, che rappresentano la più importante attività normativa dell'organizzazione. La convenzione più importante è la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU) in vigore dal 1953

leader della strategia antiterrorista. Successivamente alla Brexit, questa posizione avrebbe potuto venire a meno; tuttavia, la sua uscita non modificherà la posizione del Governo inglese in tale questione e le unità britanniche continueranno a far parte del sistema di sicurezza europeo, tenendo un occhio di riguardo specialmente nei confronti dell'Isis. La crescente importanza strategica della funzione di *intelligence* inglese, noto a Francia, Germania e Italia, non fa altro che crescere la necessità di un sistema di controllo comune che coinvolga necessariamente i servizi britannici.

*“Le parti dovrebbero scambiarsi informazioni in materia tempestiva e su base volontaria, come opportuno, in particolare nei settori di lotta al terrorismo, delle minacce ibride e delle minacce informatiche, nonché al sostegno delle missioni e operazioni PSDC cui il Regno Unito fornirà un contributo. Le parti produrranno in modo autonomo i prodotti dell'intelligence, ma lo scambio di informazioni dovrebbe contribuire a una comprensione condivisa del contesto della sicurezza europeo”.*<sup>217</sup>

Una tipologia di intelligence, quindi, da condividere per quanto concerne la *cyber security* e sulla *data protection*, superando i limiti della Brexit per ribadire l'importanza della sicurezza. Infatti, il Regno Unito ha diffuso un white paper sul post-Brexit in cui sottolinea la necessità di lavorare insieme contro le minacce cibernetiche per proteggere i cittadini e l'economia, ricordando l'importanza di una *cyber security* condivisa e proponendo che venga mantenuto il trasferimento regolare di dati da e verso l'Europa. Pertanto, si prevede che la cooperazione in questi settori specifici di interesse strategico venga mantenuta anche dopo il periodo di transizione.

#### **4.5. I rapporti tra UE e NATO**

Gli eventi degli ultimi anni suggeriscono che l'uscita del Regno Unito dall'UE non avrebbe avuto un impatto negativo sul legame tra essa in rapporto con la NATO. Al contrario, ne sembrano uscite rafforzate; la Brexit apre così la strada alla possibilità di consolidamento delle relazioni euro-atlantiche mediante una sempre più stretta collaborazione tra le due organizzazioni nel contesto internazionale.

Ad oggi, i rapporti tra UE e NATO si basano sulla dichiarazione congiunta del 2002 e sui successivi accordi Berlin Plus dell'anno successivo. Questi ultimi, infatti, hanno fortificato il loro essere

---

<sup>217</sup> Art. 1 delle linee guida del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa in materia di diritti umani e lotta al terrorismo adottate dal Comitato dei Ministri l'11 luglio 2002



“capacità separabili, ma non separate”, definito nel corso del Vertice NATO di Berlino nel 1996 nel quale veniva riconosciuto il peso politico dei Paesi membri nelle questioni internazionali, seppur non autorizzandone un’azione militare individuale, svincolata dalle decisioni dell’Alleanza atlantica. Inoltre, consentono all’Unione di accedere ai mezzi e alle capacità di pianificazione e di comando della NATO per realizzare le proprie missioni di gestione delle crisi. Tale necessità emerse solo dopo la fine della Guerra fredda, ossia nel momento in cui la fine del bipolarismo permise all’UE di beneficiare di nuovi spazi d’azione e fu chiamata ad assumersi inedite responsabilità.

L’importanza dello sviluppo della cooperazione UE-NATO viene poi riaffermato al Vertice NATO di Washington del 1999.

*“A cinquant’anni dalla creazione della NATO, i destini dell’America del Nord e dell’Europa restano inseparabili. Agendo congiuntamente, salvaguardiamo la nostra libertà e la nostra sicurezza e rafforziamo la stabilità in modo più efficiente di quanto ciascuno di noi potrebbe fare operando da solo (...)”.*<sup>218</sup>

L’UE non potrà mai eguagliare la NATO in termini di sviluppo delle capacità, tuttavia, per l’UE è importante acquisire l’abilità di pianificazione autonoma. Per tale motivo la negoziazione è significativa per la cooperazione, soprattutto se gli Stati membri, ancora una volta, assumono posizioni diverse nel dibattito. Difatti, alcuni Paesi come la Francia, ritengono che l’Unione debba essere in grado di operare indipendentemente dai mezzi e dalle capacità messe a disposizione dalla NATO. In questo modo, subito dopo la formalizzazione dell’accordo, nel 2003 l’UE lancia nella Repubblica iugoslava di Macedonia la prima operazione Berlin Plus denominata Concordia<sup>219</sup>, a cui segue l’operazione Eurfor<sup>220</sup> del 2004 in Bosnia-Erzegovina. In questa occasione, la NATO supportò l’UE con una pianificazione tattica, operativa e strategica, garantendo il legame tra le due organizzazioni a tutti i livelli della catena di comando durante l’operazione. L’operazione fu un successo, tuttavia la cooperazione con la NATO evidenziò qualche problema nella condivisione di informazioni, nella catena di comando e nella divisione del lavoro.

A questa circostanza, in assenza di risultati pratici significativi, dal 2004 al 2013 la cooperazione fu quasi “congelata”. Tuttavia, a partire dal 2016, in seguito al referendum britannico, la collaborazione

---

<sup>218</sup> Dichiarazione di Washington firmata ed emanata dai Capi di Stato e di Governo presenti alla riunione del Consiglio dell’Atlantico del Nord tenutasi a Washington nei giorni 23 e 24 aprile 1999, par.9.

<sup>219</sup> Gazzetta ufficiale dell’Unione europea L 190/20, decisione 2003/563/PESC del Consiglio del 29 luglio 2003 relativa all’operazione militare dell’Unione europea nell’ex Repubblica iugoslava di Macedonia

<sup>220</sup> Gazzetta ufficiale dell’Unione europea L 353/21, decisione 2004/803/PESC del Consiglio del 25 novembre 2004 relativa all’avvio dell’operazione militare dell’Unione europea in Bosnia-Erzegovina

UE-NATO si è rafforzata in maniera significativa. Per superare il periodo di stallo, i ministri della difesa della NATO hanno affermato che l'alleanza atlantica dovrebbe cooperare con Frontex, ossia l'agenzia di gestione delle frontiere dell'UE, al fine di arginare il traffico illegale e l'immigrazione clandestina. Nello stesso anno il Segretario generale della NATO Jens Stoltenberg, in visita al Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker, ha riconosciuto la vitale importanza della cooperazione UE-NATO.

*“La strategia promuove l'ambizione di autonomia strategica dell'Unione europea (...) la nostra Unione si adopererà per rafforzare i partner: continueremo a consolidare il legame transatlantico e il nostro partenariato con la NATO (...)”.*

La strategia di sicurezza globale presentata dall'AR dell'UE nel giugno 2016 richiede una più stretta cooperazione con la NATO che non mini l'autonomia della difesa europea. Allo stesso modo, a Varsavia è stata firmata una nuova dichiarazione congiunta che sottolinea la determinazione delle due organizzazioni a dare un nuovo slancio alla partnership strategica UE-NATO, alla luce delle nuove sfide che minacciano la sicurezza internazionale.<sup>221</sup>

*Riteniamo che sia giunto il momento di dare nuovo slancio e nuova sostanza al rapporto strategico NATO-UE (...) alla luce delle sfide comuni (...) dobbiamo intensificare i nostri sforzi: abbiamo bisogno di nuovi modi di lavorare insieme e di nuovi livelli di ambizione; poiché la nostra sicurezza è interconnessa (...) una NATO più forte e un'UE più forte si rafforzano a vicenda. Insieme possono fornire una migliore sicurezza in Europa e oltre. Nel raggiungere l'obiettivo sopra descritto, si ritiene necessario lavorare insieme al contenimento delle minacce ibride, dell'immigrazione clandestina e della cyber security al fine di rendere più stabile e sicuro il vicinato euro-atlantico. (...) essa imprime nuovo impulso alla cooperazione UE-NATO e la concretizza nei seguenti settori: contrasto delle minacce ibride; cooperazione operativa anche in mare e (...) in materia di immigrazione irregolare; cibersicurezza e difesa; capacità di difesa; industria della difesa e ricerca (...)”.*<sup>222</sup>

---

<sup>221</sup> Joint Declaration by the president of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary general of the North Atlantic Treaty Organization, firmato a Varsavia l'8 luglio 2016.

<sup>222</sup> Conclusioni del Consiglio sull'attuazione della dichiarazione congiunta del presidente del Consiglio europeo, del presidente della Commissione europea e del Segretario generale dell'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico, Bruxelles 6 dicembre 2016, 15283/16

Dichiarazione che fungono da nuovo auspicio per il percorso di rafforzamento politico-istituzionale, spingendo gli europei a dotarsi di risorse e capacità adeguate e potendo contare sulla cooperazione con la NATO. Due anni dopo, il Consiglio europeo ha riaffermato difatti la necessità per l'Unione di avere maggiori responsabilità nel settore della difesa per implementare l'autonomia strategica. Pertanto, il Consiglio europeo ha chiesto l'ampliamento degli impegni PESCO in maniera coerente con la revisione annuale della cooperazione in materia di difesa e con il piano rivisto di sviluppo delle capacità adottato nell'ambito dell'EDA. Inoltre, ha chiesto un ulteriore approfondimento della cooperazione UE-NATO nel pieno rispetto dei principi di inclusività, reciprocità e autonomia dell'Unione. Il 10 luglio 2018 viene firmata una nuova dichiarazione congiunta, ampliando i settori di cooperazione.

*“In questo contesto, punteremo a progressi rapidi e dimostrabili, in particolare in: mobilità militare; antiterrorismo; rafforzare la resilienza ai rischi chimici, biologici, radiologici e nucleari; promuovere l'agenda per la pace e la sicurezza delle donne”.*

223

In conclusione, possiamo dire che durante gli ultimi quattro anni, in coerenza con la visione dell'EU Global strategy, la cooperazione tra le due forze ha compiuto progressi significativi, raggiungendo un livello di cooperazione senza precedenti. La Brexit ha significato la necessità per l'UE di rafforzare i rapporti, pur perdendo il suo maggior contribuente nella difesa europea, nonché potenza nucleare e con maggiori capacità militari. D'altro canto, il Regno Unito preme per una più stretta cooperazione UE-NATO allo scopo di poter influenzare la difesa europea attraverso la piattaforma NATO. Pertanto, occorre certamente rafforzare i legami con l'Alleanza Atlantica al fine di combattere le minacce alla sicurezza europea e internazionale che minano all'equilibrio mondiale, ma allo stesso tempo risulta ancora più necessaria una cooperazione tra le tre potenze, ossia una compartecipazione di UE, Regno Unito e NATO per garantire stabilità e un certo livello di sicurezza nazionale e internazionale.

#### **4.6. Conclusione**

L'analisi svolta in questo capitolo mostra le difficoltà ancora presenti nel quadro europeo della difesa. Una problematica piuttosto complessa riguarda la natura stessa dell'Unione europea e la sua

---

<sup>223</sup> Joint Declaration on EU-NATO cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary general of the North Atlantic Treaty Organization, Vertice di Bruxelles, 10 luglio 2018

difficoltà a essere inquadrata come potenza civile o militare. La dicotomia risulta superata, considerato che in alcuni casi anche una potenza civile come l'Unione è chiamata a ricorrere a mezzi militari; tuttavia, molte delle perplessità relative alla politica di sicurezza e difesa riguardano proprio le capacità militari di cui l'UE dispone. Dal punto di vista quantitativo, le forze militari dell'UE sono spesso insufficienti per condurre operazioni ad alta intensità, rendendo necessario un maggior coordinamento tra gli organismi civili e militari esistenti per la programmazione e la conduzione delle missioni. Un'ulteriore problematica riguarda l'atteggiamento dei governi che da sempre cercano di mantenere un rigido controllo su questi settori, considerati come prerogative strettamente nazionali, le quali impongono, perciò, riservatezza e decisioni rapide. Scelte, però, intraprese in un contesto in cui l'approccio individualista è predominante tra gli Stati, in cui la difficile intrapresa di una strada comune e condivisa apre un altro vulnus nella politica di sicurezza europea, facendo emergere la difficoltà dei paesi membri nel creare una strategia univoca e coordinata. Allo stesso tempo, l'attaccamento alla sovranità nazionale che hanno mostrato gli Stati europei in più occasioni, si è dimostrato il principale ostacolo a una maggiore cooperazione, in quanto la cessione di sovranità veniva intesa come perdita effettiva di potere.

È ormai innegabile che gli Stati europei presi singolarmente non dispongano né delle capacità militari, né della forza persuasiva mediante mezzi di soft power per giocare un ruolo significativo nel panorama internazionale. L'unica possibilità è quella di intensificare l'interdipendenza e la collaborazione nei settori strategici a un più alto livello. A questo proposito uno sviluppo interessante è rappresentato dalla PESCO che, per quanto sia un progetto non ancora sufficientemente implementato per poter esprimere un giudizio definitivo, ha aperto alla possibilità di una maggiore coesione europea in un ambito fortemente sentito dagli stati come quello della condivisione delle capacità. Nonostante vi siano molteplici dubbi circa la sua realizzazione, questa iniziativa ha il merito di aver riportato il dibattito europeo su un tema di primaria importanza e di aver sviluppato un programma perseguibile e pragmatico.

Sul futuro della Difesa europea gravano, tuttora, numerose incognite di natura economica e politica. Tra gli stati membri manca una puntuale convergenza tra gli interessi nazionali, premessa necessaria a qualsiasi politica di difesa comune. La crisi economico-finanziaria di alcuni paesi membri ed i vincoli di bilancio rendono, inoltre, difficile un aumento nei fondi a disposizione per la difesa sia in ambito NATO che UE, con il rischio di una competizione nell'allocazione delle stesse. A differenza dei principali attori globali, la percentuale di spesa destinata alla Difesa, in Europa, si è ridotta sensibilmente, senza essere compensata da una maggiore cooperazione.

È auspicabile che l'Unione riesca a superare queste criticità se vuole essere un attore globale credibile e non solo un gigante economico. Per quanto riguarda le relazioni tra la NATO e l'UE la prima ipotesi, ovvero di un abbandono da parte dell'alleato atlantico, pare altamente improbabile, sebbene rappresenti un timore costante delle massime cariche militari statunitensi. Soprattutto in seguito del Joint Declaration Act firmato a Varsavia a circa un mese della pubblicazione dell'EUGS, nel quale pare evidente che il termine "autonomia strategica" non si riferisse ad un'indipendenza dalla NATO ma, al contrario, che l'Unione non abbia alcuna volontà di lasciare la NATO. Autonomia non significa indipendenza. Significa integrazione e differenziazione dei compiti tra le due organizzazioni, aumentando così l'impegno europeo con il fine ulteriore di rassicurare del proprio impegno i sempre più scettici alleati americani.

## Conclusione

Sulla base di quanto finora analizzato, è possibile fornire una valutazione, anche se parziale, dell'evoluzione in materia di sicurezza e di difesa che ha attraversato l'Unione europea nel corso degli anni. Di fronte al moltiplicarsi di minacce e rischi militari, terroristici, energetici, ambientali e sociali, gli stati europei hanno mostrato una certa ambivalenza e ambiguità. Da una parte hanno manifestato la tendenza di fondo a non voler rinunciare alle prerogative strategiche e nazionali, dall'altra hanno mostrato un timido attivismo attraverso l'istituzione della PESC e della PSDC. Il merito principale dell'approccio comunitario risiede nella combinazione di persuasione e coercizione. La Politica di difesa e di Sicurezza Comune si fonda principalmente sul ricorso ai mezzi diplomatici e di soft power per la gestione dei conflitti e la promozione della pace. Tuttavia, laddove la sola forza di persuasione non fosse sufficiente, l'approccio integrato, comprensivo di strumenti coercitivi, risulta fondamentale per garantire una sicurezza stabile e duratura. Nonostante questi importanti sviluppi, sono emersi con vigore tutti i limiti di un'Europa con 27 eserciti nazionali, indeboliti da inevitabili tagli di bilancio e dall'assenza di una visione strategica condivisa tra i paesi membri. Un'Europa ancora troppo debole per potersi svincolare dall'Alleanza Atlantica, nonostante permangano diversi elementi critici nel rapporto tra i due attori. È evidente che il futuro delle relazioni europee si debba ricercare nelle nuove forme di cooperazione che stanno nascendo a livello comunitario, che vedono gli stati sempre più interessati a progredire nella ricerca di una sicurezza e difesa comune. Il caso più emblematico di tale collaborazione è rappresentato proprio dallo sviluppo condiviso della PESCO. Il valore aggiunto della Cooperazione Strutturata Permanente è quello di aver fornito un quadro comune in cui operare, sfruttando, al contempo, l'integrazione delle capacità e le risorse degli Stati membri. Questo progetto ha aperto grandi aspettative circa la possibilità di creare un sistema di sicurezza europeo più efficace, fermo restando che il progetto comunitario non ha come obiettivo la creazione di un sistema militare unificato, né tantomeno, la creazione di un esercito europeo. Sarà cruciale che gli stati riescano a superare le loro posizioni divergenti in tema di difesa e a conciliare culture strategiche molto differenti, adottando un approccio complementare. Piuttosto che enfatizzare le differenze nazionali, la politica difesa comune europea potrebbe avere il successo sperato solo se venisse realmente percepita dai partecipanti come quadro di riferimento per lo sviluppo di capacità e operazioni in maniera integrata. Inoltre, va considerata l'inefficienza delle industrie della difesa di molti paesi e l'inadeguatezza degli armamenti nazionali che risentono delle restrizioni del budget in questo

settore. Sarebbe auspicabile un incremento delle spese nazionali per garantire le capacità necessarie alla realizzazione dei progetti. Non meno problematica risulta la governance all'interno della Cooperazione. Infatti, l'ampiezza della membership e il sistema del voto all'unanimità potrebbero causare una notevole lentezza nel processo decisionale che, sommata all'assetto intergovernativo del progetto, rischia di determinare non poche problematiche al funzionamento dell'intera struttura. La possibilità che questi sforzi di convergenza diano i risultati sperati è ancora da dimostrare, così come l'effettiva capacità degli stati partecipanti di assumere un ruolo più operativo nel panorama internazionale. Qui sarà cruciale evitare che la PESCO si limiti a un mero contenitore di progetti portati avanti da diversi gruppi di Stati membri scarsamente coordinati tra loro, risultato che non risolverebbe la necessità di innovazione delle forze armate europee e neppure la domanda di sicurezza. Servirà presentare progetti seri e ambiziosi e costruirvi intorno il consenso necessario affinché l'insieme dei Paesi partecipi alla maggioranza dei progetti. Questo potrebbe favorire la nascita di un'emergente cultura strategica europea che, a sua volta, può portare a risultati più ambiziosi ed efficaci sia nelle operazioni militari che nel progetto d'integrazione. In un certo senso si potrebbe replicare, anche nel settore della difesa, quel processo di spillover che ha portato gradualmente, e nell'arco di più decenni, a una forma d'integrazione economica e monetaria solida. Vi è almeno un motivo forte e pragmatico per creare una visione condivisa attraverso la Cooperazione Strutturata Permanente nel campo della difesa; l'interdipendenza degli stati è una realtà e la libertà d'azione individuale non è una scelta perseguibile. Le aspettative sulla politica di sicurezza e difesa sono alte, la misura in cui essa può davvero fare la differenza dipende da come verrà realmente implementata. Sebbene la politica comunitaria abbia avuto uno sviluppo tardivo e farraginoso rispetto ad altri settori comunitari, è auspicabile che questi progetti abbiano un risultato effettivo e non si limitino, come altre iniziative intraprese in passato, a una semplice dichiarazione d'intenti.

## Bibliografia

A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, pp. 19-20, June 2016.

Allemagne Diplomatie, Missions Allemands en France, Engagement de l'Allemagne au Mali: plus large participation à la MINUSMA, 19 gennaio 2017

Andreatta F., Hill C., 4 Italy, in Jolyon Howorth and Anand Menon (ed), The European Union and National Defence Policy, London, Routledge, 1997

Art. 1 delle linee guida del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa in materia di diritti umani e lotta al terrorismo adottate dal Comitato dei Ministri l'11 luglio 2002

Articolo 42 paragrafo 1 TUE

Articolo V, Trattato Nord Atlantico, Washington 4 aprile 1949

Aversano Stabile A., Marrone A., Polito C., Europa della difesa: quali prospettive? IAI Istituto Affari Internazionali 17|19, novembre 2017

Baciu, Doyle, Peace, Security and Defence Cooperation in PostBrexit Europe, Risks and Opportunities, Dublino, I ed. 2019

Bakker, Drent, Zandee, The implications of Brexit for European Defence Cooperation, in Clingendael Institute, 2017

BBC News, Poland judiciary reforms: EU takes disciplinary measures, 20 December 2017

Bielanski S., Polish-Russian Relations and the Burden of History: A Neighbour's View, Italian Institute for International Political studies ISPI, 07 November 2017

Biscop S., PESCO: Good News for NATO from the EU, 14 February 2018, Egmont

Bitondo F., Darnis J.P., Marrone A., Sabatino E., Il dibattito sulla difesa europea: sviluppi Ue e prospettive nazionali Istituto Affari Internazionali IAI (a cura di) n. 126 – febbraio 2017

Blockmans S., in Judy Asks: Can the EU Ever Be Strategic?, Carnegie Europe, March 8, 2017

Bohnen J., 3 Germany, in Jolyon Howorth and Anand Menon (ed), The European Union and National Defence Policy, London, Routledge, 1997.

Brattberg E., Beyond European Versus Transatlantic Defense, Policy Brief 2018|No.003, January  
Breuer F., Between Ambitions and Financial Constraints: The Reform of the German Armed Forces, German Politics, Vol. 15, no. 2, 2006

Briani V., Eserciti in miniatura? La spesa militare di Francia, Gran Bretagna e Germania al tempo della crisi, Istituto Affari Internazionali IAI, maggio 2015



Briasco L., La Brexit: uscita dall'Unione e nuovo partenariato (il Libro Bianco del governo britannico), Note su atti dell'Unione europea (nota n.90), 10 febbraio 2017

Bull H., Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, 21 (1),1982

Calcara A., Ue/Italia: Pesco, non è tutto oro quello che luccica, 6 aprile 2018

Carli A., Cooperazione strutturata europea nella difesa, Mogherini: nuovi progetti per fine anno, *Il Sole 24 ore*, 5 maggio 2018

Carli E., Le missioni dell'Unione Europea nel quadro della Politica di Sicurezza e Difesa Comune: profili di diritto internazionale, Siena, dicembre 2015

Catalano C., Germania: il Libro Bianco e la nuova politica di sicurezza, *Osservatorio Strategico 2016 – Anno XVIII n. IV*

Cimiotta M., Le implicazioni del primo ricorso alla c.d. 'clausola di mutua assistenza' del Trattato sull'Unione europea, *European Papers* 22-04-2016

Clementi M., L'Europa e il mondo. La politica estera, di sicurezza e di difesa europea, Bologna, il Mulino, 2004

Comando per la Formazione e Scuola d'Applicazione dell'Esercito organizzata dalla Scuola stessa e dalla Cattedra Jean Monnet attivata presso il Dipartimento Culture, Politica e Società dell'Università di Torino, 2019

Comelli M., Gli interventi dell'Unione europea e la cooperazione con la NATO, in Natalino Ronzitti (a cura di), *Le forze di pace dell'Unione Europea*, Roma, Rubbettino, 2005

Comelli M., Pirozzi N., La Politica estera dell'Unione europea dopo Lisbona, a cura di (Istituto Affari Internazionali IAI), *Osservatorio di politica internazionale n. 72 – febbraio 2013*

Comelli M., Pirozzi N., La Politica estera dell'Unione europea dopo Lisbona, a cura di Istituto Affari Internazionali IAI, *Osservatorio di Politica Internazionale n. 72 – febbraio 2013*

Conclusioni del Consiglio sull'attuazione della dichiarazione congiunta del presidente del Consiglio europeo, del presidente della Commissione europea e del Segretario generale dell'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico, Bruxelles 6 dicembre 2016, 15283/16

Conference of 29th September 2016 Report

Constitution of Malta, Chapter I (3)

Cossetta M., Sviluppo e cooperazione. Idee, politiche, pratiche, Milano, FrancoAngeli, 2009  
Council of the European Union, Council Decision establishing the list of projects to be developed under PESCO, , Brussels, 1 March 2018

Darnis J.P., La dimensione europea del Libro Bianco, in Alessandro Marrone (a cura di), Il Libro Bianco: una strategia per la politica di difesa dell'Italia, Documenti IAI, n. 15|09, maggio 2015

Darnis P.J., Francia/Italia: scenari strategici bilaterali, Documenti IAI, n. 16|02, 11 Febbraio 2016

Daviddi G., Verso un'eurozona della difesa. Sviluppo delle flessibilità istituzionali nelle politiche europee di sicurezza e difesa, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2012

De France O., Major C., Sartori P., How to make PeSCo a success, Policy Paper, September 2017

De France O., Witney N., Europe's strategic cacophony, European Council on Foreign Relations. Défense et Sécurité nationale, Le Libre Blanc, 17 giugno 2008

Del Pero M., Libertà e impero. Gli Stati Uniti e il mondo 1776-2016, Bari, Laterza, 2017

Delreux T., Keukeleire S., The foreign policy of the European Union, Second edition, Palgrave Macmillan, 2014

Dempsey J., The necessity of France, Carnegie Europe, 30 novembre 2016

Department for Exiting the European Union, The United Kingdom's exit from, and new partnership with, the European Union, 15 maggio 2017

Deutscher Bundestag, Basic Law for the Federal Republic of Germany, Article 87a, Print version last amended on 23 December 2014

Di Nolfo E., Dagli imperi militari agli imperi tecnologici: La politica internazionale dal XX secolo a oggi, RomaBari, Laterza, 2007

Dokos T., in Judy Asks: Can the EU Ever Be Strategic?, Carnegie Europe, March 8, 2017

Dottori G., Questioni di pace o di guerra, Aracne, 2006

Dûchene F., The European Community and the Uncertainties of Interdependence in Kohnstamm, M. and Hager, W. (eds.). A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community. London, Macmillan, 1973

Ellison D., PESCO: What Impact on European Defense? January 11, 2018

EU Council, Notification On Permanent Structured Cooperation (Pesco) To The Council and To the High Representative of the Union For Foreign Affairs and Security Policy

European Parliament, Permanent structured cooperation (PESCO): Beyond establishment, March 2018

Feroci N.F., Ue/Gran Bretagna: sicurezza e difesa, quale partenariato, Affari Internazionali, 21 febbraio 2018

Fondazione Robert Schuman, Europe and sovereignty: Reality, limits and outlook, 07/11/2016  
Franke U. E., Pesco, the impotent gorilla. ECFR Commentary. European Council on Foreign Relations (ECFR). 17 November 2017

Gazzetta ufficiale dell'Unione europea decisione (UE) 2019/1196 della Commissione dell'11 luglio 2019 relativa alla partecipazione del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord al regolamento (UE) 2018/1727 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), 12 luglio 2019

Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 190/20, decisione 2003/563/PESC del Consiglio del 29 luglio 2003 relativa all'operazione militare dell'Unione europea nell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia  
Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 353/21, decisione 2004/803/PESC del Consiglio del 25 novembre 2004 relativa all'avvio dell'operazione militare dell'Unione europea in Bosnia Erzegovina

Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, decisioni PESC 2017/2315 del Consiglio dell'11 dicembre 2017 che istituisce la cooperazione strutturata permanente (PESCO) e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti, L 331/57

Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, Dichiarazione politica che definisce il quadro delle future relazioni tra l'Unione europea e il Regno Unito, (2019/C 66 I/02), sezione III "politica estera, sicurezza e difesa", par. 92.

Gen. Carlo Cabigiosu, Cattedra Jean Monnet, 2020

Gerbet P., In Search of Political Union: The Fouchet Plan Negotiations (1960-1962), ROY PRICE, The Dynamics of European Union, (London: Croom Helm), 1987

Giegerich, B., Wallace, W., Not Such a Soft Power: the External Deployment of European Forces. Survival, 46 (2), 2004

Gomis B., France steers away from the CSDP, in Daniel Fiott (ed) The Common Security and Defence Policy: National Perspectives, Egmont – The Royal Institute for International Relations, Academia Press for Egmont, May 2015

Gotkowska J., The trouble with PESCO The mirages of European defence, Warsaw, Centre for Eastern Studies, Number 69, February 2018

Gouvernement Français, Le Livre Blanc sur la Défense et la sécurité nationale, 15 luglio 2013

Graziani F., Lo spazio di sicurezza europeo. L'Unione europea e i suoi rapporti con la NATO e con l'OSCE, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006

Greco E., Pirozzi N., Silvestri S., In L'Unione europea e la gestione civile delle crisi, in Alessandro Azzoni e Nicoletta Pirozzi (a cura di) Civili in missione: l'esperienza italiana nelle missioni dell'Unione europea Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2016

Hegedűs D., The Kremlin's Influence in Hungary Are Russian Vested Interests Wearing Hungarian National Colors? DGAPkompakt, Nr. 8 / February 2016

Hyde-Price A. A 'tragic actor'? A realist perspective on 'ethical power Europe, 01 February 2008. 2018

Howorth J., 2 France, in Jolyon Howorth and Anand Menon (ed), *The European Union and National Defence Policy*, London, Routledge, 1997

Howorth J., *The CSDP without UK: bad for Europe but even worse for Britain*, in Daniel Fiott (ed) *The Common Security and Defence Policy: National Perspectives*, Egmont – The Royal Institute for International Relations, Academia Press for Egmont, May 2015

Il Consiglio dei Ministri ha accolto la proposta di anticipare al 30 giugno 2005 la sospensione della leva obbligatoria, in applicazione del decreto legge 30/06/2005 n.115

Imbert A., *L'Union de l'Europe Occidentale*, Paris, Librairie 100énérale de droit et de jurisprudence, 1968

Joint Declaraion on EU-NATO cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary general of the North Atlantic Treaty Organization, Vertice di Bruxelles, 10 luglio 2018.

Joint Declaration by the president of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary general of the North Atlantic Treaty Organization, firmato a Varsavia l'8 luglio 2016.

Kausch K., in *Judy Asks: Can the EU Ever Be Strategic?*, Carnegie Europe, March 8, 2017

Kempin R., *From reluctance to policy: a new german stance on the CSDP?* In Daniel Fiott (ed) *The Common Security and Defence Policy: national perspectives*, Egmont – The Royal Institute for International Relations, Academia Press for Egmont, May 2015

La dichiarazione di Bratislava, vertice europeo di Bratislava del 16 settembre 2016.

Lavallée C., *La défense européenne*, in Marc Chevrier et Isabelle Gusse (a cura di) *La France depuis de Gaulle la V République perspective*, Montreal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2010

Leahy P., *Ireland joins Pesco defence pact after Dáil vote*, December 15, 2017

Lee M., *A step as normative power: the EU's human rights policy towards North Korea*, *Asia Europe Journal*, 10, 2012

lementi M., *L'Europa e il mondo. La politica estera, di sicurezza e di difesa europea*, Bologna, il Mulino, 2004

Linnenkamp H., *Germany and the CSDP*, in Daniel Fiott (ed), *The Common Security and Defence Policy: national perspectives*, Egmont – The Royal Institute for International Relations, Academia Press for Egmont, May 2015

Luigi Manconi "Non servono altri missili ma serve l'esercito europeo" 31 marzo 2022 La Stampa

Magyar B., *Post-Communist Mafia State: The Case of Hungary*, Budapest, Ceu Press, 2016

Major C., *Credible EU Defense Means Rethinking Sovereignty*, June 15, 2017

Major C., Moelling C., *L'Unione europea e la gestione civile delle crisi*, in Alessandro Azzoni e Nicoletta Pirozzi (a cura di) *Civili in missione: l'esperienza italiana nelle missioni dell'Unione europea*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2016

Manners I., *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?* *Journal of Common Market Studies*, 40 (2), 2002

Manson K., Peel M., *US fears closer EU defence ties could undermine Nato. Washington to demand alliance's European members raise military spending*, *Financial Times*, Bruxelles, February 12, 2018

Marrone A., *L'importanza del Libro Bianco nel contesto italiano*, in Alessandro Marrone (a cura di), *Il Libro Bianco: una strategia per la politica di difesa dell'Italia*, Documenti IAI, n. 15 | 09, maggio 2015

Marrone A., Stabile A. A., *Ue: con la Brexit, si accelera verso un'Europa più difesa*, *Affari Internazionali*, 26 ottobre 2017

Marrone A., *Ue: difesa, parte Pesco, cooperazione strutturata permanente*, *Affari Internazionali AI*, 14 novembre 2017

Mastronardi F., *Storia dell'integrazione europea. L'Europa alla ricerca della propria unità*, Napoli, Edizioni Giuridiche Simone, 2002

Matarazzo R., *Le strutture istituzionali della Pesd*, in Natalino Ronzitti (a cura di) *Le forze di pace dell'Unione Europea*, Roma, Rubbettino, 2005

Matiello A. *Libro bianco sulla difesa e sicurezza della Francia (2013)*, servizio studi del senato

Maull H.W., *Germany and Japan: The New Civilian Powers*, *Foreign Affairs*, 69 (5), 1990

Maull, H. *Germany and Japan: The New Civilian Powers*. *Foreign Affairs*, 69 (5), 1990

Mauro F., Santopinto F., *La Coopération Structurée Permanente Perspectives nationales et état d'avancement*, Direction Générale Des Politiques Externes de l'Union Département Thématique, 17 juillet 2017

Menon A., *Empowering Paradise? The ESDP at Ten*. *International Affairs*, 85 (2), 2009 Mills C., *EU defence: the realisation of Permanent Structured Cooperation (PESCO)*, House of Commons Library, Briefing Paper N.8149, 2 May 2018 Ministero della Difesa; Roberta Pinotti: *Difesa europea giunta a una fase di svolta*, 14 dicembre 2017

Missiroli A., L'impatto del Trattato di Lisbona sulla PESC e la PESD: opportunità e incognite, D'Amico M., (a cura di), "La Nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona", Milano, Giuffrè Editore, 2009

NATO, Doorstep remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Start of the European Union Foreign Affairs Council in Defence Format, November 13, 2017

Nissen C., The EU's Common Security and Defence Policy after Brexit, DIIS · Danish Institute for International Studies, Copenhagen 2017

Nováky N., The EU's Permanent Structured Cooperation in defence: Keeping Sleeping Beauty from snoozing, European View 2018

Novi C., La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea, Padova, CEDAM, 2005

Olivier B., La puissance de l'État, P.U.F., coll. Léviathan, 1994

Orbie J., Everything but arms: a civilian power Europe at work?, European Consortium for Political Research (ECPR), 13<sup>th</sup> – 18<sup>th</sup> April 2004

Prefazione di Federica Mogherini Alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza Vicepresidente della Commissione europea, 10715/16, Bruxelles 28 giugno 2016

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

Rosecrance R.N., Bipolarità, multipolarità e il futuro, in Luigi Bonanate (a cura di), Il sistema delle relazioni internazionali. Il metodo e i contenuti di una nuova "scienza politica", Torino, Einaudi, 1976

Sabatino E., Il libro bianco della Difesa tedesco: quali opportunità di cooperazione? Osservatorio di Politica Internazionale, n.69, ottobre 2016

Santopinto F., Price M., National vision of EU Defence Policy, common denominator and misunderstanding, Brussels, Centre for European Policy Studies (CEPS), 2013 Sartori P., Forze Armate, in Italia la musica non cambia, in Affari Internazionali, 5 agosto 2016

Sartori P., Libro Bianco della difesa: i ritardi della riforma, Affari Internazionali, 2 dicembre 2016

Saurugger S., Is there a sovereignty problem in the EU? November 2013

Sciences Po Strasbourg – Master 2 Politiques européennes Working group n°5 – Eurocorps, The Permanent Structured Cooperation: an opportunity or a brake for a new start of a coherent and united European defence?

Sempere C. M., El coste de la Cooperación Estructurada Permanente (Pesco,) 23-07-18

Tettweiler F., The CSDP from a german vantage point, in Daniel Fiott (ed) The Common Security and Defence Policy: national perspectives, Egmont – The Royal Institute for International Relations, Academia Press for Egmont, May 2015

Tommaso Lecca 21 marzo 2022 Europatoday.i

Tonra B., The European Union as a Global Actor, October 7,2009

Traité de collaboration en matière économique, sociale et culturelle et de légitime défense collective, noto come Trattato di Bruxelles, firmato il 17 marzo 1948 ed entrato in vigore il 25 agosto 1948.

Trott W., An analysis of civilian, military and normative power in EU foreign policy. Polis Journal Vol.4, Winter 2010

Umberto Morelli, Giuseppe Romeo e Lorenzo Soncin, Forze armate europee? Riflessioni e proposte per una politica della difesa europea, Cattedra Jean Monnet, 2020

Umberto Morelli, Giuseppe Romeo e Lorenzo Soncin, Forze armate europee? Riflessioni e proposte per una politica della difesa europea, Cattedra Jean Monnet, 2020

Ungaro A. R., Fattibene D., L'impatto della Brexit per la difesa europea e transatlantica: tanti dubbi e poche certezze, Istituto Affari Internazionali IAI (a cura di) n. 123, novembre 2016

Vimont P., The Strategic Interests of the European Union, April 20, 2016.

Witnwy N., The United Kingdom and the CSDP, in Daniel Fiott (ed) The Common Security and Defence Policy: National Perspectives, Egmont – The Royal Institute for International Relations, Academia Press for Egmont, May 2015

Zaborowski M., Poland and European Defence Integration, 25 January 2018

### **Sitografia**

<http://www.affarinternazionali.it/2011/02/londra-e-parigi-voltano-le-spalle-allue/>

<http://www.dirittounioneuropea.eu/profili-giuridico-istituzionali-politicasicurezza-difesa-ue>

<http://www.dizie.eu/dizionario/accordi-berlin-plus/>

<https://1gnc.org/>

<https://eda.europa.eu/>

<https://eurogendfor.org/>

[https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/eurobarometro-gli-europei-pongono-la-difesa-e-lautonomia-energetica-tra-le-priorita-fondamentali-del-2022-06-15\\_it](https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/eurobarometro-gli-europei-pongono-la-difesa-e-lautonomia-energetica-tra-le-priorita-fondamentali-del-2022-06-15_it)

<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/09/2016-09-07-etat-bmvg.html>

<https://www.csis.org/analysis/sticking-together-or-drifting-apart-future-franco-british-defense-cooperation>

[https://www.eeas.europa.eu/node/33557\\_en](https://www.eeas.europa.eu/node/33557_en)

<https://www.eurocorps.org/>

<https://www.euromarfor.org/>

<https://www.truenumbers.it/come-funziona-lesercito-europeo/>

<https://www.key4biz.it/con-lesercito-europeo-si-risparmiano-130-miliardi/> 398189/

Articolo 50 Trattato sull'Unione europea.

[https://eurlex.europa.eu/summary/glossary/withdrawal\\_clause.html?locale=it](https://eurlex.europa.eu/summary/glossary/withdrawal_clause.html?locale=it)

Articolo 78 della Costituzione.

[https://www.senato.it/1025?sezione=127&articolo\\_numero\\_articolo=78](https://www.senato.it/1025?sezione=127&articolo_numero_articolo=78)

Articolo 87 della Costituzione.

[https://www.senato.it/1025?sezione=128&articolo\\_numero\\_articolo=87](https://www.senato.it/1025?sezione=128&articolo_numero_articolo=87)

Consiglio Europeo, 25.06.18. <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2018/06/25/security-anddefence-cooperation-eu-will-enhance-its-capacity-to-act-as-a-security-provider-its-strategic-autonomy-and-its-ability-to-cooperate-with-partners/>

EUMC [https://www.eeas.europa.eu/eeas/eumc\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/eumc_en)

EUMS [https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-military-staff-eums\\_en#:~:text=We%2C%20the%20EU%20Military%20Staff,education%2C%20and%20support%20of%20partnerships.](https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-military-staff-eums_en#:~:text=We%2C%20the%20EU%20Military%20Staff,education%2C%20and%20support%20of%20partnerships.)

EUOC [https://op.europa.eu/en/web/who-is-who/organization/-/organization/DIGIT/COM\\_CRF\\_245280](https://op.europa.eu/en/web/who-is-who/organization/-/organization/DIGIT/COM_CRF_245280)

France Diplomatie, Relations bilatérales, 12 aprile 2018.

<https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/royaumeuni/relations-bilaterales>

Ministero della Difesa tedesco, The 2016 White Paper.

[https://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/04\\_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP3I5EyrpHK9pNyydP1wkHxO\\_un5kap5-QW6ulwDwHf6z/](https://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP3I5EyrpHK9pNyydP1wkHxO_un5kap5-QW6ulwDwHf6z/)

Ministero della Difesa, Operazioni Militari.

<https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/Pagine/OperazioniMilitari.aspx>

Ministero della Difesa, Riforma del Servizio Militare.

<https://www.difesa.it/Content/difesaecittadino/Pagine/riformaserviziomilitare.aspx>



Munich Security Conference 2014, MSC 2014.

<https://www.securityconference.de/en/activities/munichsecurityconference/msc-2014>

Legge 21 luglio 2016 n. 145 Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali. <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/08/01/16G00159/sg>

PMG <https://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/preparatory-bodies/politico-military-group/>

Legge 21 luglio 2016 n. 145 Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali. <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/08/01/16G00159/sg>

SatCen [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/satcen\\_it](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/satcen_it)

Smith K.E., Beyond the civilian power EU debate. <https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2005-3-page63.htm#no4>

Strategia Europea In Materia Di Sicurezza

[file:///C:/Users/ricca/Downloads/strategia%20europea%20in%20materia%20di%20sicurezza-gp\\_eudor\\_WEB\\_QC7809568ITC\\_002.pdf](file:///C:/Users/ricca/Downloads/strategia%20europea%20in%20materia%20di%20sicurezza-gp_eudor_WEB_QC7809568ITC_002.pdf)

Trattato sull' Unione Europea (TUE) (versione consolidata).

[http://eurlex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eurlex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF)

Tutte le missioni intraprese dall'Esercito tedesco:

[http://www.einsatz.bundeswehr.de/portal/a/einsatzbw/start/aktuelle\\_einsaetze/lut/p/z1/hY9BD4lwDIX\\_ER0IAkdwSEgIGgF1u5gFFsTgRpZJPPjjHTF6l\\_bwkr7Xfk2BwhmoYFPfMd1LwQbTE7qxEF5U7oOLiql5QlHtqVG7xKkQ9HOP0boSZGCxUhKFsOxDD8RUZqQwkUaMutRgquZ9Vc6N5op5iWYhql0sOcP\\_JQyid3QJCNy9t3v6fsV0hOSe27boiz-DADb2xiz98ua-angVvYaAel030Mcb7NigKr3sDdLznQA!!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/#Z7\\_B8LTL2922DTUA0IE50OSCD3GG1](http://www.einsatz.bundeswehr.de/portal/a/einsatzbw/start/aktuelle_einsaetze/lut/p/z1/hY9BD4lwDIX_ER0IAkdwSEgIGgF1u5gFFsTgRpZJPPjjHTF6l_bwkr7Xfk2BwhmoYFPfMd1LwQbTE7qxEF5U7oOLiql5QlHtqVG7xKkQ9HOP0boSZGCxUhKFsOxDD8RUZqQwkUaMutRgquZ9Vc6N5op5iWYhql0sOcP_JQyid3QJCNy9t3v6fsV0hOSe27boiz-DADb2xiz98ua-angVvYaAel030Mcb7NigKr3sDdLznQA!!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/#Z7_B8LTL2922DTUA0IE50OSCD3GG1)

European Defence Matters, Pesco: more than just projects.

<https://www.eda.europa.eu/webzine/issue15/coverstory/pesco-more-than-just-projects>

Articolo 11 della Costituzione.

[https://www.senato.it/1025?sezione=118&articolo\\_numero\\_articolo=11](https://www.senato.it/1025?sezione=118&articolo_numero_articolo=11)

Ministero della Difesa, Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, 21 aprile 2015.

[https://www.difesa.it/Primo\\_Piano/Documents/2015/04\\_Aprile/LB\\_2015.pdf](https://www.difesa.it/Primo_Piano/Documents/2015/04_Aprile/LB_2015.pdf)

Ministero della Difesa, Operazioni Militari.

<https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/Pagine/OperazioniMilitari.aspx>

<http://www.dizie.eu/dizionario/accordi-berlin-plus/>

*Un ringraziamento al prof. De Perini per avermi seguito ed affiancato nella stesura di questo elaborato.*