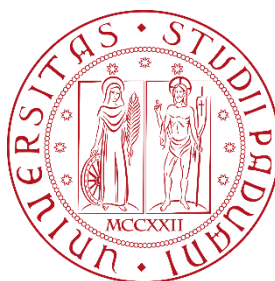


UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE  
E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea triennale in Scienze politiche, Relazioni internazionali  
e Diritti umani



*La cooperazione militare tra gli Stati membri dell'UE:  
il caso studio dell'Agenzia Europea per la Difesa*

*Relatore:* Prof. MARCO MASCIA

*Laureando:* ALBERTO BABOLIN

*Matricola:* 1230768

A.A. 2022/2023



*Alla mia famiglia, ai miei amici, a me stesso*





## **INDICE**

### **INTRODUZIONE**

#### **CAPITOLO I**

##### **La cooperazione militare tra gli Stati membri**

- 1.1 Lo sviluppo della politica estera europea: dalla CED alla PESC
- 1.2 La definizione di cooperazione militare secondo il Trattato di Lisbona
- 1.3 La Bussola Strategica e le capacità militari attuali

#### **CAPITOLO II**

##### **L'integrazione del settore della difesa: gli ostacoli e le opportunità**

- 2.1 Opportunità di integrazione della difesa europea tra neo-funzionalismo e nuovo intergovernativismo
- 2.2 I costi economico-strategici della non-difesa europea
- 2.3 Il dibattito sulla difesa comune e il ruolo da “moderatore” della NATO
- 2.4 Il Trattato del Quirinale. Il piano militare francese 2024-2030 e le proposte di riforme istituzionali franco-tedesche. I tempi sono maturi?

#### **CAPITOLO III**

##### **L'Agenzia Europea per la Difesa: una chiave di ‘svolta’ per la difesa comune europea?**

- 3.1 La struttura e il mandato dell’Agenzia Europea della Difesa
- 3.2 Il Fondo Europeo per la Difesa
- 3.3 I finanziamenti europei per l’industria nel settore della difesa

### **CONCLUSIONE**

### **BIBLIOGRAFIA & SITOGRAFIA**



## INTRODUZIONE

L'integrazione della difesa militare nell'ambito dell'Unione Europea rappresenta un'ardua sfida che va oltre la semplice cooperazione economica e politica. Il settore militare si rivela un terreno particolarmente problematico, in cui emergono ostacoli complessi provenienti da ogni Stato membro. La natura stessa della difesa nazionale, intrinsecamente legata alla sovranità nazionale e alle identità storiche, rende l'integrazione militare un campo minato di interessi divergenti, preoccupazioni strategiche e dinamiche politiche sensibili. Questi aspetti attribuiscono al settore della difesa un'enorme importanza, e verranno esaminati nel corso di questa ricerca al fine di comprendere le ragioni che rendono questo ambito così cruciale per gli Stati membri.

Fin dalle origini dell'Unione Europea, è emersa l'idea di una difesa comune, capace di unire le forze armate nazionali in un'unica struttura finalizzata alla difesa dei confini europei. Tuttavia, la responsabilità di garantire la sicurezza europea è stata principalmente assegnata alla NATO, che ha mantenuto un ruolo predominante per gran parte della guerra fredda. In questo contesto, il dibattito sulla creazione di una difesa comune europea non ha mai raggiunto una fase avanzata, in parte a causa dell'orientamento degli Stati membri verso la crescita economica post-bellica e in parte grazie al ruolo chiave svolto dalla NATO, guidata dagli Stati Uniti. Dopo il crollo dell'URSS, l'Europa è entrata in un periodo di relativa stabilità, caratterizzato dalla mancanza di minacce militari dirette alle democrazie europee. Gli Stati membri dell'UE hanno gradualmente accantonato l'idea di una minaccia imminente ai propri confini, concentrandosi invece sul benessere economico e sulla prosperità condivisa.

L'invasione russa in Ucraina ha agito da catalizzatore, risvegliando gli Stati membri dell'UE dall'illusione di un continente ormai immune da conflitti bellici. Questo ha portato a una crescente consapevolezza della necessità di rafforzare le capacità difensive e ha fatto riemergere il rischio di conflitti, inclusa la minaccia nucleare. La mia ricerca ha l'obiettivo di analizzare lo stato attuale di collaborazione tra le difese nazionali e di evidenziare quanto gli Stati siano disposti a cedere la propria sovranità in questo ambito. In particolare, si esplorerà



il quadro giuridico comunitario relativo alla difesa militare dei confini dell'Unione e si indagherà su come tale quadro sia sinergico o meno rispetto alla NATO.

Questo interrogativo riveste un'importanza cruciale al fine di comprendere le sfide che l'Unione Europea dovrebbe affrontare nel caso di un'eventuale minaccia alla sicurezza dei propri confini.

Inoltre, si approfondirà il ventaglio di opportunità offerte da una maggiore integrazione nel settore della difesa e, di contro, i costi economico-strategici associati al mantenimento della sovranità nazionale in un settore così fondamentale per la sicurezza collettiva. Alla luce del conflitto in corso in Ucraina e tenendo in considerazione le disposizioni fondamentali dei Trattati di Maastricht e Lisbona, emerge la necessità di analizzare le iniziative promosse dall'Unione Europea in materia di cooperazione militare. Questa analisi mira a valutare in che misura le azioni intraprese dall'Unione siano effettivamente orientate verso la creazione di una difesa comune o, piuttosto, siano indicative di un rafforzamento della cooperazione intergovernativa. La comprensione di queste dinamiche è essenziale per valutare il grado di integrazione nel settore della difesa e per cogliere le sfide e le opportunità che l'Unione Europea si trova di fronte nel contesto geopolitico attuale.

Al fine di fornire risposte esaurienti a tali interrogativi, questa tesi è strutturata in tre sezioni distinte. Il primo capitolo delinea l'evoluzione storica del dibattito sulla difesa comune, partendo dalla proposta della Comunità Europea di Difesa (CED) negli anni '50 e giungendo al Trattato di Maastricht. Successivamente, viene analizzato il quadro giuridico che definisce le competenze dell'Unione Europea in materia di difesa dei confini europei, nonché l'organizzazione della cooperazione militare.

Nel secondo capitolo, si esaminano le opportunità e gli ostacoli relativi all'integrazione della difesa europea, prendendo in considerazione due approcci teorici di analisi dell'integrazione europea: il neo-funzionalismo e il nuovo intergovernativismo. Tali approcci sembrano essere i più adeguati al contesto odierno ed evidenziano degli 'spazi' di integrazione soprattutto alla luce dei costi economici e strategici di una scarsa cooperazione militare. In questa parte emerge il ruolo chiave della NATO e, di conseguenza, degli Stati Uniti, nell'orientare le

posizioni degli Stati membri su questo tema.

Il focus del terzo capitolo è sull'Agenzia Europea per la Difesa, con particolare attenzione ai recenti finanziamenti previsti per il settore della difesa, nei casi del Fondo Europeo per la difesa, dell'ASAP e dell'EDIRPA.

## CAPITOLO I

### **La cooperazione militare tra gli Stati membri**

#### **1.1 Lo sviluppo della politica estera europea: dalla CED alla PESC**

L'idea di una difesa comune europea iniziò a prendere forma nell'autunno del 1950, quando si fece strada a Parigi l'idea che la costruzione europea di stampo funzionalista, applicata attraverso il Piano Schuman alle questioni economiche, potesse risultare valida anche per quelle strategico-militari. Venne elaborato un progetto di esercito integrato europeo<sup>1</sup> che venne presentato alla fine di ottobre del 1950 dal Presidente del Consiglio francese René Pleven. Il piano del primo ministro francese era rivolto in primo luogo al governo tedesco occidentale, ma era aperto anche ad altri Paesi europei<sup>2</sup> e aveva come obiettivo la creazione di un'unità militare integrata tra le nazioni europee.

Tuttavia, nonostante la prima reazione dei governi di Italia, Germania Ovest, Lussemburgo e Belgio non fu negativa, cominciarono ad emergere una serie di ostacoli di tipo politico e strategico. Ad esempio, gli Stati Uniti stavano intensificando l'impegno militare nei confronti dell'Europa favorendo la nascita di una vera e propria struttura militare del Patto Atlantico (SHAPE) e consideravano il progetto francese un escamotage mirante a ritardare il processo di riarmo della Germania Ovest<sup>3</sup>. Infatti, all'amministrazione Truman interessava di più che gli stati europei facessero convergere il proprio impegno militare nel quadro della NATO anziché nel progetto della difesa comune.

Nel contempo, il governo De Gasperi si trovò di fronte ad un dilemma di difficile soluzione. La realizzazione della CED avrebbe condotto a un rafforzamento del ruolo della Francia e della Germania Ovest, a scapito del teatro mediterraneo<sup>4</sup> e la

---

<sup>1</sup> Bossuat, G., Legendre A., *The Commission's role in External Relations*, in Doumoulin M. (a cura di), *The European Commission 1958-1972. History and Memories*, OPOCHE, Luxembourg 2007. pp. 185-199.

<sup>2</sup> Varsori, A. (2010). *La cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 a oggi*. P. 91, Rubbettino Editore.

<sup>3</sup> Varsori, A. (2010), p. 92.

<sup>4</sup> Ibidem.

prospettiva di un bilancio comune per la difesa, sotto il controllo di un commissariato europeo con caratteri sovranazionali, avrebbe limitato le autorità italiane nelle scelte di politica economica con il trasferimento delle risorse dall'opera di ricostruzione a una politica di riarmo<sup>5</sup>. Il governo italiano, tuttavia, non poteva disattendere il suo impegno a favore dell'integrazione europea manifestato sin dal 1947<sup>6</sup>.

Seppur il settore della difesa aveva le caratteristiche per essere affrontato con un approccio funzionalista, è anche vero che la sua integrazione entrò da subito in conflitto con le complesse dinamiche politiche interne a ciascun paese, a cui risultava difficile trovare una risposta comune.

La soluzione proposta da De Gasperi fu quella che dall'eventuale attuazione del Piano Pleven avesse origine una Comunità Politica Europea (CPE) che rappresentasse un importante passo in avanti verso la costruzione di una federazione europea<sup>7</sup>. Questo, secondo alcuni studiosi, avrebbe permesso di limitare i poteri della CED in ambito militare consentendo dunque al governo italiano di presentarlo all'opinione pubblica interna come una «politica di pace» e contrastando così l'efficace propaganda che il PCI e il PSI avevano già avviato contro il riarmo tedesco<sup>8</sup>.

L'atteggiamento adottato dall'Italia, dagli Stati Uniti e dalla Francia, dunque, rivela come sin dai primi momenti, la questione riguardante un esercito europeo nascondesse effettivamente interessi nazionali legati al posizionamento geopolitico e alle dinamiche politiche interne di ogni singolo paese.

Il fallimento della CED, nonostante gli sforzi iniziali, portò a una fase di stallo nell'integrazione militare europea. Tuttavia, l'aspirazione a un'Europa più sicura e unita non venne mai completamente abbandonata. Nel corso delle decadi successive, questa ambizione si è manifestata in nuove forme, riflettendo un

---

<sup>5</sup> ASMAE, Fondo cassaforte, b. 23, rapporto n. 2817, G. Malagodi (Parigi) ad A. De Gasperi e a G. Pella, 28.7.1951, segreto.

<sup>6</sup> Varsori, A. (2010), p. 96.

<sup>7</sup> Varsori, A. (2010), p. 97.

<sup>8</sup> Sull'azione propagandistica contro la CED e il riarmo tedesco cfr. L. Brunori, *I partigiani della Pace e la CED: il caso italiano (1959-1954)*, in «Storia delle relazioni internazionali» n. 2, 1991, pp. 299-332 e A. Guiso, *Antiamericanismo e mobilitazione di massa, Il PCI negli anni della guerra fredda*.

cambiamento fondamentale nel modo in cui l'UE affronta le sfide globali. Infatti la comunità degli stati europei ha gradualmente ampliato il suo ambito di interesse per abbracciare valori comuni che vanno ben oltre il mero aspetto militare.

L'idea di un esercito comune europeo degli anni '50, rifletteva la ricerca di un meccanismo concreto per garantire la sicurezza e la stabilità dopo le devastanti esperienze delle guerre mondiali. Tuttavia, il Trattato di Maastricht, aggiornato con i successivi Trattati di Amsterdam, Nizza e Lisbona, ha definito un nuovo catalogo di valori comuni della politica estera europea<sup>9</sup>.

L'art. 3,5 del TUE, definisce il mandato e il ruolo dell'Unione Europea nello spazio mondiale: «Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite». Insomma, il “regime” (in accezione eastoniana) del sistema Ue si fonde con quella componente innovativa, umanocentrica, del “regime” del sistema politico internazionale che deriva direttamente dalla Carta delle Nazioni Unite e dal diritto internazionale sui diritti umani e si inserisce organicamente nel paradigma della *human security*<sup>10</sup>.

Con il TUE, l'Unione Europea ha identificato se stessa non solo come attore economico, ma anche come potenza civile che potrebbe contribuire alla “normative europeanisation” del mondo<sup>11</sup>. Introduce anche un nuovo obiettivo, tipico degli stati nazionali, quello della “protezione dei suoi cittadini”.<sup>12</sup> Il nuovo impianto istituzionale della PESC infatti comprende «tutte le questioni relative

---

<sup>9</sup> Mascia, M. (2016). *Unione Europea cantiere aperto di governance: Teorie, istituzioni, attori*. p. 168. Cacucci Editore.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Wessel, W., Bopp, F. (2008). *The Institutional Architecture of CFSP after Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead?* (Brussels: Centre for European Policy Studies), Research Paper n. 10, p. 8.

<sup>12</sup> Mascia, M. (2016), p. 168.

alla sicurezza dell'Unione, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune, che può condurre a una difesa comune»<sup>13</sup>.

Questo sviluppo dimostra come l'Unione Europea abbia affrontato il tema della difesa comune con una prospettiva più ampia, trovando un terreno comune di integrazione nei valori della democrazia, dello stato di diritto e dei diritti umani impegnandosi a contribuire alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile e ai diritti umani nel mondo.

Più concretamente, il TUE prevede che l'Unione «disponga di una capacità operativa ricorrendo a mezzi civili e militari. L'Unione può avvalersi di tali mezzi in missioni al suo esterno per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite»<sup>14</sup>.

Gli Stati membri sono dunque riusciti a trovare un accordo comune per l'azione esterna dell'Unione Europea perseguendo i valori delle democrazie occidentali e hanno compiuto un ulteriore passo avanti con la cooperazione strutturata permanente, un meccanismo sancito dal Trattato di Maastricht attraverso il quale «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 Europea»<sup>15</sup>. Tuttavia, nonostante questa apertura che in un futuro prossimo potrebbe dischiudere nuove e significative opportunità di sviluppo per la PSDC<sup>16</sup>, nel Trattato di Maastricht il riferimento agli impegni nell'ambito della NATO assunti dagli stati UE che ne sono membri, rende difficile ipotizzare che la difesa di tutti i membri dell'Unione si organizzi quale autonomo sistema di sicurezza collettiva con un proprio esercito. La NATO è infatti idonea, con la sua operatività limitata al territorio europeo, a garantire la difesa comune di tutti gli Stati membri dell'Unione che vi appartengono.

L'uso del militare UE nel senso di un autonomo apparato strutturato, fino ad oggi,

---

<sup>13</sup> Art. 24 TUE.

<sup>14</sup> Trattato di Maastricht.

<sup>15</sup> Mascia, M. (2016), p. 170.

<sup>16</sup> Ibidem.

si è manifestato solamente al di fuori dei confini dell'Unione nella forma di missioni di *peace-keeping*<sup>17</sup>.

A dieci anni dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht e dall'inizio della politica estera e di sicurezza comune, il Consiglio europeo ha adottato la sua prima strategia in materia di sicurezza, con l'obiettivo di definire l'identità della PESC/PSDC coerentemente alla forma della "security cooperation" e del "soft end of security"<sup>18</sup>. La decisione del Consiglio europeo è stata presa conseguentemente ad avvenimenti di grande rilievo politico internazionale come la Strategia di sicurezza nazionale lanciata dalla Casa Bianca nel settembre 2002 e la successiva decisione unilaterale di invadere l'Iraq. Tra le ragioni interne che hanno portato alla formazione della prima bussola strategica ci sono le prime operazioni militari e missioni di polizia avviate nel 2003 per la democratizzazione e il *peace building*. Gli altri fattori che hanno spinto le istituzioni comunitarie a elaborare un concetto di sicurezza sono l'accelerazione del processo di costituzionalizzazione dell'UE impressa nel 2001 dalla Dichiarazione di Laeken e l'allargamento dell'integrazione europea a dieci Paesi tra il 2004 e il 2007.<sup>19</sup>

Come è possibile notare, nel corso del tempo la questione sulla difesa comune europea ha subito una trasformazione significativa. Originariamente orientato verso questioni militari, il suo ambito si è progressivamente ampliato vertendo su temi cruciali come la democratizzazione dei paesi, i diritti umani e le missioni di *peacekeeping*. L'evoluzione è stata influenzata da mutamenti internazionali, tra cui la globalizzazione, il terrorismo e l'evolversi dell'ordine mondiale. Inoltre, questo percorso ha spesso seguito l'andamento degli Stati Uniti, poiché il loro ruolo e le loro politiche hanno avuto un impatto significativo nel delineare i nuovi equilibri geopolitici mondiali, mantenendo aperta la questione sull'identità dell'Unione Europea.

---

<sup>17</sup> Mascia, M. (2016), p. 171.

<sup>18</sup> Mascia, M. (2016), p. 173.

<sup>19</sup> Ibidem.

## 1.2 La definizione di cooperazione militare secondo il Trattato di Lisbona

Nell'ambito delle capacità militari, l'Ue non dispone di un esercito europeo, ma le forze militari sono quelle degli Stati membri che sono soggette alle decisioni sovrane assunte in conformità alle scelte e alle procedure nazionali o dalla NATO<sup>20</sup> riflettendo l'approccio puramente collaborativo e intergovernativo alla difesa europea. Il Trattato di Lisbona, all'art. 42,3, definisce come «doveri» degli Stati membri il conferimento di risorse umane e materiali:

«Gli Stati membri mettono a disposizione dell'Unione, per l'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune, capacità civili e militari per contribuire al conseguimento degli obiettivi definiti dal Consiglio. Gli Stati membri che costituiscono tra loro forze multinazionali possono mettere anche tali forze a disposizione della politica di sicurezza e di difesa comune. Gli Stati membri si impegnano a migliorare progressivamente le loro capacità militari. L'Agenzia nel settore dello sviluppo delle capacità di difesa, della ricerca, dell'acquisizione e degli armamenti (in appresso denominata "Agenzia europea per la difesa") individua le esigenze operative, promuove misure per rispondere a queste, contribuisce a individuare e, se del caso, mettere in atto qualsiasi misura utile a rafforzare la base industriale e tecnologica del settore della difesa, partecipa alla definizione di una politica europea delle capacità e degli armamenti, e assiste il Consiglio nella valutazione del miglioramento delle capacità militari».

Questi doveri diventano quasi degli obblighi se guardiamo agli «impegni di sicurezza» ambiziosi che sono contenuti nel Trattato di Lisbona, riferiti alla *clausola di solidarietà* e alla *clausola di mutua assistenza*<sup>21</sup>.

Per quanto riguarda la clausola di solidarietà, l'art. 222 del TFUE prevede 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

---

<sup>20</sup> Mascia, M. (2010). *Obiettivo sicurezza umana per la politica estera dell'Unione Europea*. p. 195. Cleup.

<sup>21</sup> Mascia, M. (2010), p. 196.



strumenti di cui dispone, inclusi i mezzi militari messi a sua disposizione dagli Stati membri; b) prestare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio, su richiesta delle sue autorità politiche, in caso di calamità naturale o provocata dall'uomo».

La clausola di mutua assistenza contenuta all'art. 42,7 del TFUE invece fa riferimento al principio di autotutela collettiva già previsto dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite<sup>22</sup>:

«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. Ciò non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri. Gli impegni e la cooperazione in questo settore rimangono conformi agli impegni assunti nell'ambito dell'Organizzazione del trattato del Nord-Atlantico che resta, per gli Stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva e l'istanza di attuazione della stessa».

Il chiaro richiamo agli obblighi della NATO sottoscritti dagli Stati membri dell'UE che ne fanno parte, rende difficile ipotizzare una situazione in cui la difesa dell'intera Unione sia organizzata come un sistema autonomo di sicurezza collettiva dotato di un proprio esercito. Questo perché la struttura della NATO è specificamente progettata per operare esclusivamente nel contesto europeo, assicurando così la difesa comune di tutti gli Stati membri dell'Unione<sup>23</sup>. Nel 2021 i 27 Stati membri UE potevano contare su quasi 1,5 milioni di persone nelle loro forze armate<sup>24</sup>, ma l'assenza di sinergia tra gli eserciti ne determina la complessiva inefficacia. Pertanto allo stato attuale, le risorse e, soprattutto la volontà politica necessari all'UE per condurre una politica estera autonoma con capacità militari proprie risultano del tutto insufficienti<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Mascia, M. (2010), p. 196.

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> <https://www.corriere.it/dataroom-milena-gabanelli/difesa-ue-siamo-secondi-mondo-come-spesa-ma-non-siamo-potenza-militare/11b76cb4-ba4f-11ec-ac09-3ceaafb137606-va.shtml>

<sup>25</sup> Mascia, M. (2010), p. 195.

### 1.3 La Bussola Strategica e le capacità militari attuali

Il documento più recente che delinea la cooperazione militare tra gli Stati membri dell'Unione Europea è la "Bussola Strategica". Questo piano d'azione è stato adottato dal Consiglio europeo il 25 marzo 2022, ossia un mese dopo l'invasione russa in Ucraina.

Il documento, intitolato «Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa. Per un'Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionali», si propone di «compiere un deciso salto di qualità per sviluppare un'Unione europea più forte e più capace che agisca quale garante della sicurezza» (p. 7). Dopo aver elaborato una "valutazione condivisa del contesto strategico" e delle minacce e delle sfide da affrontare (compreso il conflitto in Ucraina), il documento identifica quattro principali pilastri di intervento: azione, sicurezza, investimenti e partner<sup>26</sup>.

Nell'ambito del primo pilastro, gli elementi di particolare rilevanza si concentrano sulla possibilità per l'Unione di reagire in modo «rapido ed energico in situazioni di crisi»<sup>27</sup>. A questo scopo, gli Stati membri hanno assunto due principali impegni: innanzitutto, entro il primo trimestre del 2023, si sono impegnati a sviluppare e rafforzare le missioni civili in modo tale da essere in grado di schierare rapidamente (entro 30 giorni) una missione composta da 200 esperti civili anche in ambienti complessi. In secondo luogo, si sono dati l'obiettivo di sviluppare, entro il 2025, una capacità di dispiegamento rapido dell'Unione che consenta di schierare una forza composta da un massimo di 5000 militari, inclusi componenti terrestri, aerei e marittimi, insieme a tutte le necessarie risorse strategiche, come il trasporto strategico, il materiale medico e la comunicazione satellitare, anche in ambienti ostili<sup>28</sup>.

In relazione a quest'ultimo elemento, il documento differisce dalla bozza circolata nel novembre 2021 sul punto che prevede che l'Unione debba essere in grado «di rispondere a minacce imminenti o di reagire rapidamente a una situazione di crisi

---

<sup>26</sup> Favuzza, F. (2022). *La bussola strategica dell'Unione europea*. EUROJUS, p. 1.

<sup>27</sup> European Consilium (2022), *A strategic compass for security and defence*, p. 6.

<sup>28</sup> Favuzza, F. (2022), p. 1.

al di fuori dell'Unione in tutte le fasi del ciclo di un conflitto»<sup>29</sup>. Come alcuni hanno evidenziato, ciò potrebbe includere, all'indomani dello scoppio della guerra in Ucraina, la possibilità che l'Unione agisca in maniera autonoma per legittima difesa collettiva, eventualità non esclusa dall'art. 43 TUE ma sinora mai realizzatasi<sup>30</sup>. La tipologia di capacità è riconducibile all'esperienza dei gruppi tattici («battlegroups») di 1500 militari già creati nel 2007 e mai impiegati in teatro<sup>31</sup>.

Per assicurare il dispiegamento efficace di questi gruppi, sono previsti alcuni ambiti di intervento che agiscono sulla flessibilità del processo decisionale e sul rafforzamento delle strutture di comando e controllo. Per quanto riguarda il processo decisionale, nella bussola strategica si afferma di volere utilizzare «il potenziale offerto dai trattati dell'UE»<sup>32</sup>. In questo senso si fa riferimento, da un lato, l'istituto dell'astensione costruttiva e, dall'altro, l'intenzione di scegliere le modalità pratiche per l'attuazione, cioè di una cooperazione rafforzata, conformemente al processo decisionale della PSDC, al fine di consentire a un gruppo di Stati membri, di condurre una missione o un'operazione nel quadro dell'UE e sotto il controllo politico del Consiglio<sup>33</sup>.

Per quanto riguarda il rafforzamento delle strutture di comando e controllo, il documento fa riferimento alla capacità di pianificazione e conduzione militare (MPCC), che è stata istituita presso lo Stato Maggiore dell'Unione (EUMS), e alla capacità civile di pianificazione e condotta (CPCC). In merito alla MPCC, c'è un impegno a migliorare le risorse in termini di personale, sistemi di comunicazione e informazione, e strutture per renderla completamente in grado di pianificare e dirigere sia compiti che operazioni esecutive e non esecutive, oltre che esercitazioni reali<sup>34</sup>. L'obiettivo dichiarato è quello di far diventare la MPCC la principale struttura di comando e controllo per le missioni militari dell'Unione, anche se resta la possibilità di utilizzare, come spesso fatto in passato, altri quartieri generali come quelli forniti dalla NATO o, come specificato nel

---

<sup>29</sup> European Consilium (2022), *A strategic compass for security and defence*, p.14.

<sup>30</sup> Favuzza, F. (2022), p.1

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> European Consilium (2022), *A strategic compass for security and defence*, p.26.

<sup>33</sup> Favuzza, F. (2022), p.2

<sup>34</sup> European Consilium (2022), *A strategic compass for security and defence*, p.28.

documento, comandi operativi nazionali precedentemente designati<sup>35</sup>. Per quanto riguarda la CPCC, la bussola strategica menziona semplicemente l'intenzione di migliorare la capacità di pianificazione, controllo e comando delle missioni civili, senza fornire ulteriori dettagli<sup>36</sup>.

Nell'ambito del primo pilastro, alla luce degli eventi in Ucraina, è degno di nota il riferimento all'intenzione di fornire assistenza ai partner «attraverso un maggiore ricorso allo strumento europeo per la pace» – anche per fornire materiale militare – e sostenerne così le capacità di difesa in tempo di crisi, proprio come avvenuto nel caso, espressamente menzionato, dell'Ucraina<sup>37</sup>.

Per quanto riguarda i pilastri dedicati alla sicurezza e agli investimenti, il punto più interessante è il riferimento agli impegni assunti nell'ambito della cooperazione strutturata permanente (PESCO), istituita nel 2017, al fine di permettere agli Stati membri che lo desiderino e ne siano capaci di collaborare più strettamente nel settore della sicurezza e della difesa<sup>38</sup>. Il 23 maggio 2023, il Consiglio ha adottato una decisione che prevede 11 nuovi progetti in ambito PESCO e conferma la partecipazione della Danimarca alla cooperazione strutturata permanente, diventando così il 26° membro. In merito a questo, l'Alto Rappresentante dell'UE ha dichiarato che la PESCO è il fulcro della cooperazione europea in materia di difesa e che attraverso questo strumento «Gli Stati membri possono investire insieme, sviluppare le capacità necessarie e preparare le nostre forze»<sup>39</sup>.

Nella bussola strategica si afferma che «gli Stati membri che partecipano alla cooperazione strutturata permanente devono conformarsi entro il 2025 a tutti gli impegni più vincolanti assunti» e che, entro lo stesso anno, «un terzo dei 60 progetti in corso raggiungerà i propri obiettivi»; si delinea, inoltre, l'obiettivo di «andare oltre attuando le priorità concordate in materia di capacità e sviluppando

---

<sup>35</sup> Favuzza, F., (2022), p. 2.

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/05/23/eu-defence-cooperation-council-welcomes-denmark-into-pesco-and-launches-the-5th-wave-of-new-pesco-projects/#:~:text=La%20Danimarca%20diventa%20cos%C3%AC%20il,e%20approfondendo%20la%20nostra%20cooperazione.>

nuovi progetti ambiziosi»<sup>40</sup>.

Si può notare quindi che la Bussola strategica riconosce i limiti attuali della politica di sicurezza e difesa comune laddove si ammette che «l'UE è collettivamente poco attrezzata per contrastare l'intera gamma di minacce e sfide che si trova ad affrontare» e auspica di «cambiare questa situazione rapidamente e ridurre il divario tra aspirazioni e azioni»<sup>41</sup>. Il compito di vigilare sull'attuazione del piano d'azione definito nel documento spetterà all'Alto Rappresentante, il quale, assieme alla Commissione e l'Agenzia Europea per la Difesa, elaborerà una relazione «che fungerà da base per gli orientamenti politici» delineati dal Consiglio europeo e, alla fine del 2025, « presenterà proposte per un'eventuale revisione» della Bussola strategica<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> European Consilium (2022), *A strategic compass for security and defence*, p. 46.

<sup>41</sup> European Consilium (2022), *A strategic compass for security and defence*, p. 62.

<sup>42</sup> Favuzza, F. (2022), p. 3.

## CAPITOLO II

### **L'integrazione del settore della difesa: gli ostacoli e le opportunità**

#### **2.1 Opportunità di integrazione della difesa europea tra neo-funzionalismo e nuovo intergovernativismo**

Per comprendere a pieno le opportunità di integrazione del settore della difesa, è utile esaminare alcune teorie dell'integrazione europea che hanno dimostrato maggiore efficacia nell'interpretare le tappe fondamentali del passato. In questo periodo storico, in cui le istituzioni europee legate alla difesa militare sono sotto i riflettori a causa della guerra in Ucraina, l'applicazione di tali approcci teorici può fornire una guida preziosa per orientare il dibattito sull'integrazione di un settore tanto strategico quanto essenziale per gli Stati membri. Ciò può essere un punto di partenza utile per comprendere le sfide e le opportunità attuali nel settore della difesa e per delineare una via futura verso una cooperazione più integrata che sia in linea con i principi fondativi dell'Unione in termini di *sicurezza umana*.

Il processo di integrazione europea ha mosso i suoi primi passi su ispirazione di un disegno federalista<sup>43</sup>, e il metodo seguito dai padri fondatori è quello proposto nella teoria funzionalista da David Mitrany<sup>44</sup>. Secondo l'autore, perché la cooperazione tra gli stati abbia successo, deve attuarsi in settori che, essendo "tecnici", sono assunti come non conflittuali (*noncontroversial*), sostenendo che la questione centrale è "come tenere insieme l'interesse comune di tutti senza interferire eccessivamente con il particolare aspetto di ciascuno"<sup>45</sup>.

Secondo la sua concezione è necessario non perdere di vista la distinzione fra la "cooperazione politica-costituzionale" e la "cooperazione tecnica-funzionale". La prima viene intesa come cooperazione "conflittuale", perchè ha per oggetto questioni di *high politics*, caratterizzate da una instabilità di fondo a causa della loro natura ideologica, la seconda sarebbe invece "non conflittuale" riferendosi ad

---

<sup>43</sup> Burgess, M. (2009) 'Federalism' in A. Wiener, and T. Diez (eds) *European Integration Theory* (2<sup>nd</sup> edition) (Oxford: Oxford University Press), pp. 25-44.

<sup>44</sup> Mitrany, D (1943) *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organizations* (London: Royal Institute of International Affairs).

<sup>45</sup> Ibidem.

attività che rispondono ad esigenze e interessi economici, sociali, culturali, tecnologici<sup>46</sup>.

Se si osserva il comparto della sicurezza secondo le lenti di questa teoria, l'ambito della difesa dei confini europei e della sicurezza interna ed esterna, potrebbe essere un settore non conflittuale poiché la sua integrazione garantirebbe comunque il soddisfacimento degli interessi nazionali. La funzionalità di questo ambito emerge dal fatto che le attività di difesa nazionale non riguardano solo la sicurezza, ma sono strettamente legate all'industria, alla ricerca e allo sviluppo tecnologico. Le nazioni cercano costantemente di modernizzare le proprie forze armate, adottando tecnologie avanzate e armamenti sofisticati servendosi di collaborazioni internazionali e scambi tecnologici. Inoltre, la dimensione economica della difesa è cruciale, poiché l'industria degli armamenti ha una rilevanza significativa nelle economie dei maggiori Stati membri, generando occupazione e contribuendo all'innovazione tecnologica.

Secondo l'analisi funzionalista, l'integrazione del settore della difesa comporterebbe un'integrazione anche politica, attraverso il meccanismo dello *spillover*. Con questo termine si intende «quel processo automatico che rende possibile il graduale incremento qualitativo e quantitativo dell'integrazione, mediante l'espansione dei meccanismi integrativi dagli originari, ben delimitati settori funzionali ad altri, più impegnativi settori funzionali fino ad investire il campo della politica intesa anche nella sua espressione elettorale-rappresentativa»<sup>47</sup>. Esso è inteso «descrivere l'accrescimento di nuovi poteri e compiti in capo ad una struttura istituzionale centrale, basata su mutevoli domande e aspettative da parte di attori politici quali gruppi d'interesse, partiti politici e burocrazie. Si riferisce allo specifico processo che ha origine in un contesto funzionale, inizialmente separato da altre preoccupazioni politiche, e che quindi si espande in attività correlate non appena diventa chiaro ai principali attori politici che il conseguimento degli scopi iniziali non può avere luogo senza una

---

<sup>46</sup> Mascia, M. (2016), pp. 7-8.

<sup>47</sup> Papisca, A. (1994) 'Dallo stato confinario allo stato sostenibile', *Democrazia e diritto*, 2-3, pp. 273-307.

tale espansione»<sup>48</sup>. Dunque, la “struttura” di questa teoria è scientificamente corretta poiché «il nesso causale è tra una variabile indipendente, ‘integrazione funzionale’ e la variabile dipendente ‘integrazione politica’»<sup>49</sup>.

Secondo i critici però, questa teoria avrebbe dei punti deboli che la renderebbero anacronistica e inefficace nell’analisi degli sviluppi più recenti dell’integrazione europea. In primo luogo perché tale approccio risulta carente dal punto di vista dell’ingegneria istituzionale poiché non dice quale dovrebbe essere l’esito finale dell’integrazione politica: se una confederazione, una federazione o una semplice unione<sup>50</sup>. Inoltre, i funzionalisti ricevono la critica di avere una visione “tecnocratica” della politica internazionale e di voler affrontare e risolvere i problemi politici con mezzi puramente tecnici e in assenza di un governo sovranazionale<sup>51</sup>.

Tuttavia, gli stessi federalisti riconoscono la validità della spiegazione funzionalista per l’avvio e le prime fasi di sviluppo del sistema comunitario europeo<sup>52</sup>. Per Levi<sup>53</sup> “il metodo funzionalistico durante il periodo transitorio del Mercato comune ha garantito effettivi progressi sul terreno economico e ha avuto un indubbio significato di preparazione dell’unificazione politica, in quanto ha creato un tessuto di relazioni e di interessi tra gli individui, gli operatori economici, i gruppi politici e sociali, che diventa sempre più difficile disfare”.

Nonostante l’approccio funzionalista sia efficace nel giustificare l’integrazione economica e monetaria dei paesi dell’Unione, dobbiamo servirci di altre due teorie dell’integrazione per comprendere meglio l’aspetto funzionale dell’unione del comparto militare e diplomatico degli Stati membri.

L’approccio neofunzionalista può essere considerato come una versione

---

<sup>48</sup> Haas, E.B. (1968) *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957* (Stanford: Stanford University Press).

<sup>49</sup> Mascia, M. (2016), p. 9.

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> Ibidem.

<sup>52</sup> Ibidem.

<sup>53</sup> Levi, L. (1978) *Federalismo e integrazione europea* (Palermo: Palumbo).



aggiornata di quello illustrato da Mitrany. Brevemente, gli assunti del pensiero neofunzionalista possono riassumersi così<sup>54 55</sup>:

- l'integrazione dovrebbe essere graduale, inizialmente concentrata su settori tecnici non conflittuali (funzionali) che abbiano rilevanza economica e strategica;
- sarebbe opportuno istituire organizzazioni sovranazionali indipendenti dagli interessi nazionali degli Stati membri e dalle ideologie, incaricate di guidare il processo di integrazione attraverso la negoziazione e il compromesso;
- l'integrazione economica in determinati settori potrebbe innescare una dinamica funzionale che porterebbe a un'estensione dell'integrazione a nuovi ambiti economici nel breve termine, e a questioni più strettamente politiche a medio e lungo termine;
- la spinta verso l'integrazione è alimentata sia da istituzioni sovranazionali sia da attori non statali che, per via transnazionale, rappresentano interessi economici e sociali;
- l'integrazione economica e il rafforzamento delle istituzioni sovranazionali costituiscono variabili indipendenti che contribuiscono ulteriormente all'istituzionalizzazione e alla regolamentazione del sistema comunitario europeo, favorendo la creazione di un ordine basato sulla pace e sul benessere economico e sociale in Europa.

Le somiglianze dell'analisi neo-funzionalista con l'originario impianto del funzionalismo sono numerose. Le differenze principali consistono nell'inserire variabili "politiche" tra le variabili indipendenti e nell'attribuire una certa visibilità istituzionale ai risultati del processo integrativo<sup>56</sup>. Infatti, i neofunzionalisti, si propongono obiettivi di tipo federalistico o "quasi-federalistico"<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> Papisca, A. (1974), *Comunità Europea e sviluppo politico. Contributo all'analisi del sistema comunitario europeo* (Reggio Calabria: Editori Meridionali Riuniti).

<sup>55</sup> Rosamond, B. (2000), *Theories of European Integration* (London: Macmillan).

<sup>56</sup> Mascia, M. (2016), p. 10.

<sup>57</sup> Papisca, A. (1974).

Una distinzione importante riguarda il concetto stesso di integrazione funzionale. Questa espressione viene enfatizzata dai neofunzionalisti sostenendo che l'integrazione deve avvenire in settori specificatamente funzionali ed economicamente rilevanti. Questi due aspetti diventano per l'analisi neofunzionalista i due fattori determinanti del processo di integrazione<sup>58</sup>. A questo proposito, come avremo modo di approfondire nel prossimo sotto-capitolo, l'integrazione del settore difensivo porta con sé importanti risvolti economici per gli Stati membri, sia in termini di risparmio che di ampliamento del mercato comune, determinandone così il suo aspetto funzionale. Di conseguenza, questa teoria, in confronto a quella funzionalista, risulta più appropriata per una comprensione approfondita dell'integrazione nel settore della difesa in ambito europeo. È importante sottolineare come questo approccio tenga in considerazione anche le implicazioni politiche nel medio-lungo termine che inevitabilmente derivano da tale processo, considerando che questo settore si colloca in una zona grigia tra dinamiche conflittuali e non conflittuali.

Per ottenere una comprensione più approfondita dell'integrazione di un settore così controverso è utile considerare anche un paradigma statocentrico: quello dell'intergovernativismo liberale. Questa teoria deriva dal neo-realismo, il quale spiega il processo di integrazione europea in termini di intensificazione della cooperazione interstatale. Questo processo sarebbe stato voluto da un gruppo di stati, durante il contesto globale della guerra fredda fra Est e Ovest, al fine di tutelare al meglio i propri interessi nazionali e guidato dalla volontà politica degli stati più forti<sup>59</sup>. Attraverso queste lenti, Kenneth Waltz<sup>60</sup> pone enfasi sull'analisi della struttura del sistema internazionale, piuttosto che sui singoli comportamenti degli stati che in esso interagiscono. Secondo questi presupposti, ne deriva che l'ulteriore sviluppo della costruzione europea non può che avvenire all'interno di un più ampio contesto strutturale di tipo intergovernativo<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> Mascia, M. (2016) p. 11.

<sup>59</sup> Rosamond, B. (2000).

<sup>60</sup> Waltz, K.N. (1979) *Theory of International Politics* (New York : McGraw-Hill).

<sup>61</sup> Mascia, M. (2016), p. 17.

L'approccio dell'intergovernativismo liberale può essere descritto secondo i seguenti punti<sup>62 63</sup>:

- L'origine e l'evoluzione dell'integrazione europea possono essere adeguatamente comprese solo attraverso l'applicazione delle teorie fondamentali delle relazioni internazionali, con particolare riferimento a quelle della negoziazione intergovernativa, dei regimi internazionali e delle risposte politiche nazionali all'interdipendenza globale;
- l'UE può essere equiparata a un regime internazionale istituito per gestire l'interdipendenza economica mediante una "coordinazione di politica negoziata";
- il neo-funzionalismo ha fornito una spiegazione incompleta dell'integrazione europea;
- l'evoluzione del processo di integrazione è attribuibile solo in parte al meccanismo dello "spillover", mentre dipende principalmente dalla volontà politica e dalle abilità negoziali dei governi degli Stati membri;
- il neo-funzionalismo, più che essere una teoria generale, è più adeguatamente definito come un "idealtipo" o, come affermato dagli stessi neofunzionalisti, una "pre-teoria" dell'integrazione regionale.

Moravcsik sostiene che il processo di “Community-building” deriva direttamente dalla volontà politica di volta in volta espressamente manifestata dai governi nell’ambito dei negoziati intergovernativi<sup>64</sup>. Secondo l’autore la teoria dell’integrazione regionale dovrebbe essere integrata, se non addirittura rimpiazzata, da una teoria generale che metta in primo piano la risposta politica nazionale all’interdipendenza mondiale<sup>65</sup>. Egli sostiene che le istituzioni dell’UE contribuiscano a rafforzare il potere degli stati perché rendono più efficaci e meno conflittuali i negoziati a livello internazionale e sgravano i leaders politici

---

<sup>62</sup> Moravcsik, A. (1993) 'Preference and power in the European Community: a liberal intergovernmentalism approach', *Journal of Common Market Studies*, 31, 4, pp. 473-524.

<sup>63</sup> Moravcsik, A. (1995) 'Liberal intergovernmentalism and integration: a rejoinder', *Journal of Common Market Studies*, 33, 4, pp. 611-628.

<sup>64</sup> Mascia, M. (2016), p. 19.

<sup>65</sup> Moravcsik, A. (1993).

nazionali da scelte politiche poco popolari. In altre parole, secondo Ohrgaard<sup>66</sup>, le istituzioni sovranazionali sono entità funzionali al perseguimento degli interessi nazionali che non sarebbero altrimenti raggiungibili. Queste aiuterebbero gli stati a gestire l'interdipendenza mondiale attraverso tecniche negoziali più raffinate e complesse e, allo stesso tempo, si sobbarcherebbero dei costi che le politiche di gestione dell'interdipendenza comportano, rendendo così più leggeri i governi nazionali<sup>67</sup>.

Tuttavia, più recentemente, è stato elaborato l'approccio del "nuovo intergovernativismo" secondo il quale il periodo successivo al Trattato di Maastricht è caratterizzato da un "paradosso di integrazione": mentre le caratteristiche costituzionali fondamentali dell'UE sono rimaste invariate, le sue attività si sono ampliate a un livello senza precedenti. Questa forma di integrazione, senza un aumento del sopranazionalismo, costituirebbe una nuova fase di integrazione europea, quella che viene chiamata "nuovo intergovernativismo"<sup>68</sup>.

Come avremo modo di approfondire successivamente, questi approcci sembrano essere i più adeguati per affrontare l'integrazione di un settore così sensibile e caratteristico degli stati nazionali. In particolare, il neo-funzionalismo e il nuovo intergovernativismo offrono strumenti analitici idonei alla ricerca di opportunità di integrazione in ambito di sicurezza nazionale, una sfera di sovranità custodita gelosamente dagli Stati membri dell'Unione Europea.

---

<sup>66</sup> Ohrgaard, J.C. (1997) *"Less than supranational, more than intergovernmental": European political cooperation and the dynamics of intergovernmental integration*, Millennium: Journal of International Studies, 26, 1, pp. 1-29.

<sup>67</sup> Mascia, M. (2016), p. 20.

<sup>68</sup> Mascia, M. (2016) p. 21.

## 2.2 I costi economico-strategici della non-difesa europea

In questa sezione ci concentreremo esclusivamente sulla dimensione militare della difesa degli Stati membri dell'Unione Europea. Tale focus è giustificato dalla rilevanza di questo ambito nell'ottica dell'integrazione, soprattutto in virtù delle implicazioni economico-politico-strategiche che essa può comportare per gli Stati membri, rivelando così la natura funzionale di questo settore. È comunque bene sottolineare che la dimensione della difesa non si limita esclusivamente agli aspetti legati agli armamenti e alle forze armate, ma abbraccia un contesto più ampio che include la diplomazia, la cooperazione internazionale e le strategie necessarie a garantire la difesa dei confini e la salvaguardia dei valori fondamentali di una comunità.

Tutti questi aspetti, però, confluiscono nell'ambito politico dell'Unione Europea, una sfera che attualmente rappresenta una sfida per la struttura istituzionale attuale dell'Unione. A partire dall'integrazione degli aspetti funzionali della difesa, quindi, la dimensione politica potrà gradualmente acquisire importanza nel medio-lungo periodo anche grazie al meccanismo dello spill-over, investendo così tutti gli altri aspetti della difesa legati principalmente al discorso politico.

Nonostante gli sforzi dell'UE per rafforzare la cooperazione in materia di difesa, il sistema di sicurezza europeo finora si è basato principalmente sulla somma delle capacità di difesa degli Stati membri. Mentre alcuni Stati membri cooperano all'interno della NATO<sup>69</sup>, i progressi verso una difesa comune europea sono stati limitati. Questa frammentazione comporta inefficienze di spesa e una mancanza di capacità militari complessive a livello dell'UE. La difesa è un "bene pubblico" con forti effetti di spill-over, il che rende la mancanza di coordinazione un problema significativo, specialmente in contesti come la guerra in Ucraina. Un approccio comune all'integrazione della difesa europea potrebbe portare a risparmi stimati

---

<sup>69</sup> Solo 21 Stati membri dell'UE hanno aderito all'Alleanza

tra 24,5 e 75,5 miliardi di euro all'anno<sup>70</sup>, mentre uno studio del 2013 stimava a 120 miliardi di euro annui il risparmio complessivo<sup>71</sup>.

Secondo il SIPRI, la spesa militare degli Stati membri nel 2021 ammontava a circa 233 miliardi di euro, il 3% in più dell'anno precedente e il 19% in più rispetto al 2012<sup>72</sup>. Più nello specifico, diverse stime concordano con i calcoli dell'EPRS, suggerendo notevoli potenziali risparmi nell'ambito della difesa europea. Ad esempio, si è calcolato che attraverso gli appalti congiunti dell'UE sia possibile risparmiare circa il 30% sugli investimenti in attrezzature militari, ovvero circa 13 miliardi di euro all'anno<sup>73</sup>. Questo è evidenziato anche dal paragone con gli Stati Uniti, la cui spesa per la difesa è utilizzata come punto di riferimento. Nel 2013, con la stessa spesa, gli Stati Uniti hanno sviluppato 3.003 unità del Joint Strike Fighter, mentre il consorzio italo-tedesco-spagnolo-britannico ha sviluppato solo 707 Eurofighter<sup>74</sup>. Inoltre, è stato calcolato che l'integrazione delle forze terrestri degli Stati membri porterebbe a risparmi significativi, stimati in circa 6,5 miliardi di euro annui nel 2014<sup>75</sup>.

Nonostante il generale aumento della spesa militare degli ultimi anni però, l'efficienza rimane molto bassa portando a duplicazione degli strumenti militari, alti costi amministrativi e una mancata crescita economica.

Una maggiore coordinazione potrebbe dunque portare a una migliore efficienza e un uso più razionale delle risorse, a vantaggio di tutti gli Stati membri<sup>76</sup>. Al fine di misurare l'efficienza di spesa militare degli Stati membri, uno studio finanziato dalla Commissione europea ha proposto una metodologia basata sul confronto delle prestazioni delle forze armate europee con quelle statunitensi: è emerso che quelle europee nel loro complesso esprimerebbero una capacità operativa tra il

---

<sup>70</sup> EPRS, (2023). *Increasing European added value in an age of global challenges. Mapping the cost of non-Europe (2022-2032)*, p. 313, Brussels.

<sup>71</sup> IAI (2013). *I costi della non-Europa della difesa*.

<sup>72</sup> SIPRI, SIPRI Military Expenditure Database.

<sup>73</sup> Munich Security Conference (2017), *Building the European Armed Forces of the Future*.

<sup>74</sup> IAI (2013).

<sup>75</sup> Bertelsmann S. (2014). *European Added Value of EU Spending: Can the EU Help its Member States to Save Money?*

<sup>76</sup> EPRS (2023), p. 313.

10% e il 15% di quelle americane<sup>77</sup>. Se ipotizzassimo un'efficienza della spesa europea pari a quella americana, ne deriverebbe che il rapporto budget-difesa/capacità di Stati Uniti ed UE dovrebbe essere simile. Se cioè, le capacità europee fossero il 10% di quelle americane, allora anche la spesa militare europea (la somma dei budget nazionali) dovrebbe essere pari al 10% del budget statunitense. Nel 2003, invece, questo era poco inferiore al 50% del budget americano: 173 miliardi di dollari contro 382. Dunque, con una spesa pari alla metà di quella statunitense, l'UE raggiungeva soltanto un decimo delle capacità<sup>78</sup>.

Si può obiettare che alcune stime siano datate e poco attendibili, con dati non completamente paragonabili. Se si considera però il fatto che la spesa militare degli stati UE negli ultimi 20 anni è rimasta pressoché invariata (e solo ultimamente con la guerra in Ucraina abbia ripreso a crescere) e che l'Unione Europea non abbia fatto sostanziali progressi che possano far pensare ad un rilevante efficientamento della cooperazione militare, questi dati sono comunque indicativi di un'evidente inefficienza della spesa militare complessiva, indice di uno svantaggio strategico ed economico che grava su tutti gli stati dell'Unione.

I costi della non-difesa europea non si limitano solamente all'ambito economico, ma riguardano anche quello strategico-politico (che sono forse più impattanti nel lungo periodo). La debolezza strategica dell'UE trova la sua origine nella mancanza di una difesa integrata che organizza tutta la capacità d'azione a 360 gradi, in modo da rendersi autonoma e in grado di raggiungere i propri obiettivi. In questo senso, il più evidente costo strategico è quello della mancata autonomia rispetto alla NATO, e di conseguenza rispetto agli Stati Uniti.

Per esempio, durante l'Operazione Odyssey Dawn<sup>79</sup> per l'imposizione della no-fly zone sulla Libia nel 2011, le forze statunitensi hanno provveduto all'80% delle attività di rifornimento in volo, al 75% di quelle per la sorveglianza aerea, a tutte quelle di guerra elettronica ed al 52% di quelle da bombardamento<sup>80</sup>. È evidente

---

<sup>77</sup> Unisys (2005) *"Intra-Community Transfers of Defence Products"*, rapporto finale dello studio *"Assessment of Community initiatives related to intra-community transfers of defence products"*, Bruxelles.

<sup>78</sup> IAI (2013), p. 32.

<sup>79</sup> IAI (2013), p. 36.

<sup>80</sup> Taylor, C. (2011), *Military Operations in Libya*, House of Commons Standard Notes SN/IA/5909.

che senza il loro contributo l'operazione non sarebbe stata portata a termine. Quindi, se l'Unione Europea in futuro ritenesse necessario, per la propria sicurezza, di effettuare un'operazione simile vicino ai propri confini, non sarebbe in grado di provvedere autonomamente. L'Ue dipenderebbe dall'assistenza degli Stati Uniti, anche solo per imporre una no-fly zone su un paese distante pochi chilometri dai confini dell'Unione<sup>81</sup>. Dal punto di vista strategico-operativo questo significa che le forze armate europee, pur disponendo di numerosi soldati e di un considerevole budget complessivo, mancano di determinate capacità militari che rappresentano, indirettamente, il costo di una mancata difesa comune. Un costo difficilmente quantificabile, poiché rappresenta il costo politico delle opportunità perse e delle iniziative che non hanno raggiunto il loro massimo potenziale a causa di carenze nelle capacità. È, inoltre, il costo politico della dipendenza dell'Unione dagli Stati Uniti<sup>82</sup>.

Nel contesto del dibattito sull'integrazione della difesa europea, è essenziale tenere presente la vocazione strutturale dell'Unione Europea a operare come una potenza civile<sup>83</sup>. Questa prospettiva implica che la cessione della sovranità degli Stati membri in materia di difesa dovrebbe permettere all'UE di assumere un ruolo più attivo e adeguato al posto che le spetta nell'architettura della sicurezza collettiva sul piano mondiale, facendola diventare un più credibile «attore globale»<sup>84</sup>.

Infatti, è importante sottolineare che l'identità dell'Unione Europea si è costruita attorno al concetto di "human security" promosso dalle Nazioni Unite e che essa riconosce la centralità dell'ONU e del diritto internazionale nel mantenimento e nella promozione della pace e della sicurezza a livello globale<sup>85</sup>.

Pertanto, una difesa comune europea non dovrebbe essere vista solo come uno strumento per rafforzare la protezione dei confini europei e la deterrenza contro le

---

<sup>81</sup> IAI (2013), p. 37.

<sup>82</sup> Ibidem.

<sup>83</sup> Cfr Pistone S. (2004), *Gli obiettivi della politica estera europea e la natura del suo sistema difensivo*, in *Il Federalista*, saggio n° 2, p. 102, e Moro D. (2019), *Verso la difesa europea. L'Europa e il nuovo ordine mondiale*, Il Mulino, Bologna.

<sup>84</sup> Mascia M. (2010).

<sup>85</sup> Ibidem.



minacce esterne. Questa prospettiva, seppur fondamentale ed ancora essenziale, risulta superficiale e incoerente rispetto al concetto promosso della human security. Invece, una difesa comune europea dovrebbe essere vista come un elemento fondamentale per il rafforzamento complessivo dell'ONU<sup>86</sup>.

In questo modo, l'integrazione della difesa potrebbe diventare un elemento cruciale per il contributo dell'Unione Europea per la «promozione di un mondo nel quale diritti umani, sicurezza umana, istituzioni internazionali e diritto internazionale rimpiazzano la legge della giungla»<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> Pistone S. (2021), *Una politica estera, di sicurezza e difesa europea e il ruolo dell'Europa nel mondo*, in *Il federalista*, saggio n° 1, p. 6.

<sup>87</sup> Vedi J. Howorth, *Implementing a 'grand strategy'*, in A. de Vasconcelos (ed), *What ambitions for European defence in 2020?*, Paris, Institute for Security Studies/European Union, 2009, p. 38.

## 2.3 Il dibattito sulla difesa comune e il ruolo da “moderatore” della NATO

La discussione europea sull'integrazione della difesa ha avuto inizio settant'anni fa; tuttavia, la predominante presenza della NATO e la sua fondamentale importanza durante la Guerra Fredda hanno scoraggiato lo sviluppo di questo progetto. Concepita come alleanza politica e militare, capace di contenere ed eventualmente respingere la minaccia sovietica, la NATO non ha cessato di esistere nemmeno dopo il mutamento strategico avvenuto dopo il crollo dell'URSS. Essa ha, invece, subito una parziale trasformazione che si è resa necessaria per affrontare i conflitti regionali e mantenere la pace e la stabilità in Europa<sup>88</sup>.

L'Alleanza Atlantica rimane l'opzione più vantaggiosa per gli Stati europei nell'ambito della difesa delle proprie frontiere. Questa preferenza è giustificata dalla considerevole disparità tra le spese militari a livello statale e il bilancio complessivo della NATO, e quindi della dotazione militare dispiegabile.

Basti pensare che l'Alleanza Atlantica conta, tra il suo personale militare, quasi 5,5 milioni di unità, di circa 14.700 carri armati, 2.050 navi militari e una forza aerea di 20.700 velivoli<sup>89</sup>. Questa capacità d'azione porta, in particolare, alla dipendenza tecnologica dei Paesi membri e dell'Unione europea, nel settore militare, rispetto agli Stati Uniti. Così, in tempi di relativa pace globale, non si sente la necessità di investire importanti risorse economiche per far progredire la tecnologia militare europea e renderla più autonoma, mentre in tempo di tensioni globali, si percepisce, a maggior ragione, la necessità per l'Europa di cercare, attraverso la NATO, la protezione degli Stati Uniti, allontanando ogni proposito di

---

<sup>88</sup> Ruccia N. (5/2004), *I rapporti tra NATO e UE in materia di sicurezza e difesa*, in Informazioni della difesa, p. 27.

<sup>89</sup> <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/nato-vs-russia-confronto-della-dotazione-militare-34431>

protagonismo e, quindi, di autonomia strategica sul piano globale e operativa sul campo<sup>90</sup>.

Un ulteriore elemento che potrebbe frenare il dibattito sulla creazione di una difesa europea è l'impiego 'strategico' della NATO da parte degli Stati Uniti, un atteggiamento che è diventato più evidente nel periodo successivo alla caduta dell'URSS. Gli equilibri internazionali, con la fine della Guerra Fredda hanno subito una trasformazione significativa e, negli anni '90, in un contesto geopolitico in mutamento, il discorso su una più generale politica estera europea ha iniziato a concretizzarsi più marcatamente.

L'obiettivo degli Stati Uniti di mantenere il sistema occidentale di alleanze, e soprattutto la centralità della NATO in Europa, si è scontrato con le ambizioni europee di costruire una relazione transatlantica più equilibrata, con un rinnovamento dei ruoli e delle responsabilità. La riluttanza dell'amministrazione Bush a contemplare la possibilità di un più forte pilastro europeo nell'Alleanza ha portato a momenti di tensione con gli europei, impegnati tra il 1989 e il 1991 a rafforzare la dimensione politica dell'integrazione europea, attraverso l'assunzione di un ruolo anche nella politica estera e di sicurezza<sup>91</sup>. Per l'amministrazione americana il futuro della stessa organizzazione transatlantica era strettamente collegato alla questione tedesca, che doveva risolversi con la permanenza della Germania unificata nella NATO, vista come la pietra angolare della stabilità europea e della presenza statunitense in Europa. La diplomazia americana si adoperò pertanto per evitare che trovasse sostegno la prospettiva di un rafforzamento della CSCE (Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa) per farne il fulcro di una nuova struttura di sicurezza europea<sup>92</sup>. Proprio la presenza della Germania nella NATO, secondo Bush, avrebbe indirettamente rafforzato la centralità dell'Alleanza atlantica nel nuovo ordine europeo,

---

<sup>90</sup> Vellano, M. (2021), *La costruzione di una leadership mondiale dell'Unione europea attraverso il rafforzamento della sua politica di sicurezza e di difesa comune*, AISDUE in "Sezione atti convegni AISDUE", p. 158.

<sup>91</sup> Gualdesi N. M. (1/2020), *La nascita della PESC e il dibattito transatlantico sulla sicurezza europea. L'influenza delle relazioni anglo-americane e l'iniziativa diplomatica italo-britannica*, in *Rivista italiana di storia internazionale*, pp. 65-87.

<sup>92</sup> Ibidem.

allontanando ogni ipotesi di un'architettura di sicurezza «inclusiva»<sup>93</sup>. Dunque, l'impegno di Washington di preservare la presenza militare e la leadership statunitense in Europa attraverso la NATO, si traduceva in diffidenza verso una riforma della sua struttura militare che prevedesse un autonomo pilastro europeo<sup>94</sup>. Appariva quindi evidente la difficoltà di conciliare la visione americana di un'Europa più integrata, ma all'interno della struttura di sicurezza transatlantica a guida americana, con le aspirazioni europee verso la maggiore unità politica che comprendesse anche una politica di sicurezza e difesa comune più autonoma<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> Wolforth W. (2011), *How did the experts do?*, in Leffler M., Legro J. (eds.), *In Uncertain Times. American Foreign Policy after the Berlin Wall and 9/11*, Ithaca, Cornell University Press, p. 170.

<sup>94</sup> AN, Affaires stratégiques et de désarmement (ASD), série Affaires Stratégiques 1985-1990, boîte 130 bis, cit., in F. Bozo, *Mitterrand, the End of the Cold War, and German Unification*, cit., p. 256.

<sup>95</sup> Gualdesi N. M. (1/2020), p. 71.

## 2.4 Il Trattato del Quirinale. Il piano militare francese 2024-2030 e le proposte di riforme istituzionali franco-tedesche. I tempi sono maturi?

Nel quadro della difesa comune europea, risultano di particolare rilievo le posizioni della Francia sul tema. La Francia è l'unico dei 27 Stati membri dell'Unione europea a detenere un seggio permanente nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite con il diritto di veto, elemento che l'ha spinto a voler riconquistare lo status di grande potenza autonoma all'interno delle dinamiche che caratterizzavano la Guerra fredda<sup>96</sup>. Inoltre, è il solo membro dell'Unione europea a disporre di arsenale atomico e, dal 2009, partecipa di nuovo al comando integrato militare della NATO.

In questa ottica diventa di particolare importanza il Trattato del Quirinale stipulato tra Italia e Francia il 26 novembre 2021. L'accordo mira a consolidare la cooperazione nelle relazioni tra i due Paesi, in particolare nel settore industriale e culturale. Richiamando «la portata e la profondità dell'amicizia che le unisce», il loro «impegno storico [...] a favore dell'unità europea» e il «legame comune con il Mediterraneo»<sup>97</sup>, l'intesa manifesta le intenzioni italo-francesi di agire congiuntamente per rafforzare il nucleo centrale dell'Unione Europea a fronte di numerose sfide e novità: dalle conseguenze della Brexit all'attuazione del Next Generation EU, dalla difesa comune fino ai rapporti con il nuovo governo tedesco dopo la fine del cancellierato di Angela Merkel<sup>98</sup>.

Il Trattato del Quirinale, pur utilizzando formule generiche, sottolinea l'impegno alla cooperazione tra Italia e Francia in diversi ambiti, compresa la difesa. È previsto l'istituzione di un Consiglio italo-francese di Difesa e Sicurezza, che riunirà periodicamente i ministri degli Affari esteri e della Difesa dei due Paesi, evidenziando l'autonomia strategica all'interno del quadro complementare della

---

<sup>96</sup> Cfr. Bozo, F. (1996). *Deux stratégies pour l'Europe: De Gaulle, les États-Unis et l'Alliance atlantique, 1958-1969*. Paris: Plon, e Vaisse, M. (1998). *La Grandeur: Politique étrangère du général de Gaulle 1958-1969*. Paris: Fayard.

<sup>97</sup> Trattato del Quirinale.

<sup>98</sup> G. Natalizia, L. Termine, A. Carteny ed E. Tosti di Stefano (a cura di) (2022), *Oltre il Trattato del Quirinale. Le relazioni italo-francesi alla prova dei mutamenti politico-strategici in Europa*, approfondimento per il Centro studi Geopolitica.info e in collaborazione con il Centro di Ricerca CEMAS, p. 1.

NATO<sup>99</sup>. Il tema della sicurezza emerge in molte parti del trattato, a partire dal preambolo, dove si legge che i due Paesi affermano la propria «volontà di rafforzare la difesa europea e la postura di deterrenza e di difesa dell'Alleanza Atlantica, essendo l'Unione Europea e l'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord destinate ad agire quali partner strategici che si rafforzano reciprocamente»<sup>100</sup>. L'articolo 2 dettaglia la dimensione della sicurezza. Nel suo primo comma si concentra sugli sforzi congiunti per il «mantenimento della pace e della sicurezza internazionale», ribadendo il forte impegno delle Parti a «promuovere le cooperazioni e gli scambi sia tra le proprie forze armate, sia sui materiali di difesa e sulle attrezzature, e a sviluppare sinergie ambiziose sul piano delle capacità e su quello operativo ogni qual volta i loro interessi strategici coincidano». È interessante notare come l'intesa faccia riferimento al contributo per la sicurezza comune europea e all'impegno per «rafforzare le capacità dell'Europa della Difesa», con il conseguente consolidamento del pilastro europeo nella NATO. Questo punto è particolarmente caro alla tradizionale retorica francese in tema di sicurezza<sup>101</sup>.

Per quanto riguarda le questioni interne alla Francia, di recente, il presidente Macron ha significativamente riorientato la strategia di difesa e sicurezza della Francia presentando il nuovo piano di programmazione militare il 20 gennaio 2023<sup>102</sup>. Questa iniziativa di ampia portata costituisce una strategia a lungo termine per il settore militare francese, delineando chiaramente le priorità e gli investimenti pianificati per i prossimi anni. Il bilancio totale previsto, pari a 413 miliardi di euro per il periodo di 7 anni 2024-2030, rappresenta un notevole aumento rispetto ai 295 miliardi stanziati nel periodo 2019-2025. Mentre la legge precedente aveva come obiettivo principale il "potenziamento delle Forze Armate", il nuovo piano programmatico va oltre, prevedendo un incremento di quasi il 40% negli investimenti. Questo aumento mira a trasformare le capacità

---

<sup>99</sup> G. Natalizia, L. Termine, A. Carteny ed E. Tosti di Stefano (a cura di) (2022), p. 40.

<sup>100</sup> Ibidem.

<sup>101</sup> Ibidem.

<sup>102</sup> Loi de Programmation Militaire. <https://www.defense.gouv.fr/ministere/politique-defense/loi-programmation-militaire-2024-2030/loi-programmation-militaire-2024-2030-grandes>

dell'esercito francese e a sviluppare un'autonomia strategica a livello nazionale. Secondo la visione del presidente, tale sforzo finanziario mira a fornire le risorse necessarie per assumere una piena responsabilità, facendo della Francia un Paese «più sovrano, dinamico e pronto ad assumere l'iniziativa» in ambito europeo e internazionale<sup>103</sup>.

Inoltre, il governo francese sta pianificando investimenti considerevoli per potenziare la sicurezza aerospaziale, con focus sul potenziamento delle capacità di sorveglianza, comunicazione e protezione dei sistemi. Allo stesso tempo, il paese si impegna a sviluppare le capacità marittime, considerate cruciali. Di fatto, Macron sottolinea i territori d'oltremare come “forza della Nazione”, segnando la presenza delle navi francesi in tutti gli oceani e continenti<sup>104</sup>. Nel campo terrestre, il piano prevede diverse iniziative per potenziare ed ampliare le abilità delle forze armate, con particolare attenzione allo sviluppo del programma Scorpion, i quali mirano ad aggiornare i veicoli terrestri corazzati. Inoltre, sono previsti sforzi tecnologici nei settori quantistici e dell'intelligenza artificiale, fondamentali per la cybersecurity e le attività di intelligence. L'obiettivo è sviluppare forze armate capaci di affrontare le sfide future, come conflitti ad alta intensità, crescenti tensioni in Asia, l'uso sempre più diffuso dei droni e la proliferazione dei missili. Macron ha posto l'attenzione anche alla produttività, con l'obiettivo di raggiungere un'indipendenza strategica, puntando sulle capacità economiche e industriali del paese. Per questo, l'Eliseo mira a sviluppare un rapporto sempre più stretto con l'industria nazionale della difesa, al fine di affinare il processo di definizione delle esigenze operative, la fase di produzione ed il controllo dei costi, oltre che l'impegno per rendere la spesa più adattabile e rapida<sup>105</sup>. L'ambizione del presidente francese, a questo punto palese, è quella di promuovere un'autonomia strategica a livello europeo che consenta di intervenire rapidamente e stabilire un equilibrio di potere in modo da poter influenzare gli eventi senza la presenza americana. Al ritorno di una visita di Stato in Cina, il leader francese ha difeso il

---

<sup>103</sup> Affari Internazionali, *La Francia stanziava 400 miliardi per rinnovare le Forze Armate*.

<https://www.affarinternazionali.it/la-francia-stanzia-400-miliardi-alla-trasformazione-delle-forze-armate/>

<sup>104</sup> Mondo Internazionale, *Bilancio 2024-2030: il nuovo piano di difesa francese*.

<https://mondointernazionale.org/post/bilancio-2024-2030-il-nuovo-piano-di-difesa-francese>

<sup>105</sup> Ibidem.

concetto che gli è caro in tema di autonomia strategica dell'Ue affermando che «la cosa peggiore sarebbe pensare che noi europei dovremmo solo seguire e adattarci al ritmo americano e a una sovrareazione cinese» aggiungendo che l'UE dovrebbe ritagliarsi un «terzo polo» fuori dalla logica dei due blocchi contrapposti, Usa e Cina<sup>106</sup>. Il grande rischio per gli europei, sostiene, «sarebbe quello di trovarci trascinati in crisi non nostre, che ci impedirebbero di costruire la nostra autonomia strategica»<sup>107</sup>.

Insomma, le recenti azioni della Francia sul piano internazionale hanno fatto emergere il desiderio di una “autonomia strategica” che possa dar vita a una politica estera comune europea basata anche su una difesa più integrata.

Un'altra vicenda che fa presagire un futuro di rinnovamento strutturale nelle istituzioni e nell'identità dell'Unione Europea è la proposta di Francia e Germania presentata lo scorso settembre durante una riunione dei ministri degli Affari Europei a Bruxelles.

La proposta dei due paesi, redatta da dodici esperti francesi e tedeschi, auspica una riforma delle istituzioni, dei trattati e del bilancio comune nel momento in cui Paesi come Ucraina, Moldavia e i Balcani occidentali si preparano ad entrare nel blocco<sup>108</sup>. La riforma delle istituzioni, delle politiche, del bilancio e dell'allargamento sarebbero legate a «ragioni geostrategiche»<sup>109</sup>.

Nel quadro di una maggiore integrazione europea, è significativa la raccomandazione di aumentare il numero di votazioni a maggioranza anziché all'unanimità<sup>110</sup>. Questa riforma chiave aprirebbe la strada alla possibilità di una maggiore integrazione in materia di politica estera e di difesa. Infatti, attualmente le decisioni in questo ambito sono sottoposte al voto all'unanimità del Consiglio europeo, dando la possibilità anche a paesi che non rispettano pienamente lo Stato

---

<sup>106</sup> LaRepubblica, *Macron, l'intervista sull'aereo dalla Cina*.  
[https://www.repubblica.it/esteri/2023/04/11/news/macron\\_intervista\\_cina\\_europa\\_stati\\_uniti-395661247/](https://www.repubblica.it/esteri/2023/04/11/news/macron_intervista_cina_europa_stati_uniti-395661247/)

<sup>107</sup> Ibidem.

<sup>108</sup> Il presidente del Consiglio Charles Michel ha fissato l'obiettivo dell'allargamento entro il 2030.

<sup>109</sup> Dichiarazione di Olivier Costa, direttore degli studi del College of Europe.

<sup>110</sup> Euronews, *Il piano di Francia e Germania per la riforma dell'Ue*.  
<https://it.euronews.com/my-europe/2023/09/19/il-piano-di-francia-e-germania-per-la-riforma-dellue>



di Diritto di porre un veto. Inoltre, la proposta suggerirebbe di modificare la soglia per la cosiddetta maggioranza qualificata dall'attuale 55% dei paesi con il 65% della popolazione, al 60% dei Paesi che rappresentano il 60% della popolazione dell'UE<sup>111</sup>.

La guerra in Ucraina ha agito da catalizzatore per il miglioramento della cooperazione tra gli Stati membri dell'UE. Negli ultimi due anni, abbiamo assistito a un rafforzamento dei legami tra i tre principali e influenti paesi europei: Italia, Francia e Germania. Questo consolidamento non riguarda solo la collaborazione economica e industriale, ma evidenzia la necessità condivisa di un rafforzamento dell'Unione Europea e della costruzione della sua autonomia strategica. La ricerca di intese intergovernative mette in luce la mancanza di efficacia dell'Unione e delle sue istituzioni nell'affrontare eventi destabilizzanti come la guerra in Ucraina. L'invasione russa ha messo in evidenza che gli Stati membri sono stati in grado di rispondere in modo più rapido ed efficace alla richiesta di aiuto dell'Ucraina, facendo emergere nuovi interrogativi circa l'identità dell'Unione Europea e su quale ruolo rivestire sul piano internazionale nel prossimo futuro.

---

<sup>111</sup> Euronews, *Il piano di Francia e Germania per la riforma dell'Ue*.  
<https://it.euronews.com/my-europe/2023/09/19/il-piano-di-francia-e-germania-per-la-riforma-dellue>

## CAPITOLO III

### **L’Agenzia Europea per la Difesa: una chiave di ‘svolta’ per la difesa comune europea?**

#### **3.1 La struttura e il mandato dell’Agenzia Europea per la Difesa**

L’Agenzia Europea per la Difesa (EDA) ha un ruolo chiave per la cooperazione militare tra gli Stati membri dell’Unione Europea. Mentre non ha lo scopo di creare un esercito europeo – si legge nel sito dell’Agenzia – può “aiutare gli Stati membri ad acquistare, sviluppare e operare nuove risorse in modo congiunto” consentendo dunque di “risparmiare denaro, permettere alle forze militari di lavorare in stretta collaborazione e rafforzare la NATO”.

Istituita nel 2004, dal 2009 con il Trattato di Lisbona si è stabilito che l'EDA e la Commissione lavorino di concerto quando necessario<sup>112</sup>, in particolare per quanto riguarda le politiche dell'UE in materia di ricerca, industria e spazio.

La base giuridica dell’Agenzia, che ne ha ampliato il mandato, risiede negli articoli 42 e 45 del Trattato sull’Unione europea, a cui è seguita una revisione dello statuto adottata tramite la decisione del Consiglio del 12 ottobre 2015<sup>113</sup>. Gli Stati membri dell’UE che fanno parte dell’Agenzia sono attualmente 27.

L'EDA<sup>114</sup> lavora alla definizione delle priorità attraverso il Capability Development Plan (CDP), una lista di ambiti di capacità in cui sono state identificate le lacune europee e in cui la collaborazione multinazionale potrebbe contribuire a colmare tali divari. Le aree di attività sono:

- *Overarching Strategic Research Agenda (OSRA)*<sup>115</sup>: elenca le priorità comuni di ricerca europea per la difesa degli Stati membri, oltre che i possibili percorsi per raggiungerle. L'EDA e i suoi Stati membri hanno anche sviluppato la OSRA Defence Technology Taxonomy, uno schema di

---

<sup>112</sup> Trattato di Lisbona, articolo 45, paragrafo 2.

<sup>113</sup> Decisione (PESC) 2015/1835 del Consiglio del 12 ottobre 2015 che fissa lo statuto, la sede e le modalità di funzionamento dell'EDA (rifusione). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A02015D1835-20151013>

<sup>114</sup> <https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/priority-setting>

<sup>115</sup> <https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2019-03-25-factsheet-osra>

classificazione per le tecnologie rilevanti sul piano difensivo. Questo strumento offre un quadro di riferimento europeo per le tecnologie della difesa e facilita il collegamento tra ambiti di ricerca e tecnologia e le capacità di difesa. Approvata dal Consiglio Direttivo dell'EDA all'inizio del 2022, l'ultima tassonomia aggiornata contiene un elenco di 350 ambiti tecnologici rilevanti per la difesa europea;

- *Key Strategic Activities (KSA)*<sup>116</sup>: questo strumento, sulla base delle priorità del CDP e dell'OSRA, individua le competenze, le tecnologie e le capacità manifatturiere che l'UE deve acquisire e sviluppare al fine di avanzare verso l'autonomia tecnologica e strategica.

Originariamente istituito nel 2008, il CDP è stato rivisto nel 2011, 2014 e 2018 sotto il controllo dell'Agenzia Europea per la Difesa e in collaborazione con gli Stati membri, coadiuvati dal Comitato Militare dell'UE (EUMC) e dello Stato Maggiore Militare dell'UE (EUMS).

Le 11 priorità<sup>117</sup>, definite nel 2018, coprono tutta la gamma delle capacità militari europee: tre sono legate al dominio del Comando, del Controllo e dell'Informazione/Cyber, due alle capacità terrestri e alla logistica, due al dominio marittimo, mentre tre sono dedicate al dominio aereo. Una priorità si concentra sul co-dominio delle capacità. Non c'è alcuna gerarchia tra le 11 priorità e sono ancora oggetto di attuazione con l'obiettivo di generare progetti collaborativi che contribuiranno a colmare le carenze di capacità identificate.

L'importanza strategica del CDP sta nel fatto che serve da riferimento per l'attuazione delle principali iniziative europee nel settore della difesa lanciate a seguito della Strategia Globale dell'UE del 2016:

---

<sup>116</sup> <https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/priority-setting/key-strategic-activities>

<sup>117</sup> [https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2018-06-28-factsheet\\_cdpb020b03fa4d264cfa776ff000087ef0f](https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2018-06-28-factsheet_cdpb020b03fa4d264cfa776ff000087ef0f)

- *la Revisione Annuale Coordinata sulla Difesa (CARD)*<sup>118</sup>: lanciata nel 2017, fornisce una panoramica sulla difesa dell'UE, facilitando la cooperazione e identificando le opportunità di collaborazione. Infatti, uno degli ostacoli della cooperazione nella difesa europea e nello sviluppo collaborativo delle capacità è stato che i Ministeri della Difesa hanno effettuato la pianificazione della difesa e gli appalti in modo isolato, senza una significativa coordinazione tra loro. Per il secondo ciclo di CARD (2021-2022), ciascuno Stato membro ha avuto incontri individuali con l'EDA e l'EUMS per discutere il proprio profilo di difesa e i piani correlati per il futuro nel contesto dell'UE.

Il rapporto finale<sup>119</sup>, approvato dai Ministri della Difesa nel novembre 2022, ha rilevato che gli aumenti della spesa per la difesa a seguito della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina rappresentano sia un'opportunità che una sfida per la difesa europea;

- *la Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO)*<sup>120</sup>: è stata istituita nel dicembre 2017 nell'ambito della politica di sicurezza e difesa. Offre un quadro giuridico per pianificare, sviluppare e investire congiuntamente in progetti di capacità condivise e migliorare la prontezza operativa e il contributo delle forze armate. L'obiettivo degli Stati membri partecipanti è quello di sviluppare in collaborazione un pacchetto completo di forze in grado di coprire l'intero spettro di capacità e rendere tali capacità disponibili agli Stati membri successivi per missioni e operazioni nazionali e multinazionali.

L'EDA, insieme al Servizio Europeo per l'Azione Esterna, fa parte del segretariato di PESCO. L'Agenzia ha il compito di facilitare e supportare l'attuazione dei progetti PESCO, su richiesta degli Stati membri, e garantisce che non vi siano duplicazioni degli sforzi, compresi quelli con

---

<sup>118</sup> [https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-\(card\)#](https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-(card)#)

<sup>119</sup> <https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/2022-card-report.pdf>

<sup>120</sup> [https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/permanent-structured-cooperation-\(PESCO\)](https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/permanent-structured-cooperation-(PESCO))

la NATO. Inoltre, svolge un ruolo di primo piano nella valutazione annuale dei contributi degli Stati membri di PESCO e nel rispetto degli impegni vincolanti. I progetti della Cooperazione Strutturata sono cofinanziati dall'UE attraverso il Fondo Europeo per la Difesa, il quale funge da incentivo per la cooperazione;

- il *Fondo Europeo per la Difesa (EDF)*<sup>121</sup>: istituito nel 2017 dalla Commissione<sup>122</sup>, nel 2021 ha cominciato a funzionare con un budget di circa €8 miliardi nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2021-2027. Il Fondo aumenta il finanziamento per la ricerca collaborativa in prodotti e tecnologie di difesa innovativi e per le fasi successive del ciclo di sviluppo, compresa la creazione di prototipi. L'EDA è coinvolta principalmente nella gestione e nell'attuazione dell'Azione preparatoria sulla ricerca nella difesa (PADR) della Commissione europea a partire dal 2017. Inoltre, contribuisce al programma di lavoro dell'EDIDP per il cofinanziamento dei progetti collaborativi di sviluppo.

L'Agenzia Europea per la Difesa rappresenta un caso studio di notevole interesse a causa del suo particolare mandato e per le recenti iniziative intraprese. In questo senso, l'analisi degli strumenti a disposizione dell'Agenzia permette di svelare la loro potenziale capacità di innescare fenomeni di spill-over nell'ambito della difesa europea.

Nello specifico, come vedremo successivamente, il Fondo Europeo per la Difesa e gli altri fondi di finanziamento, costituiscono un oggetto di studio particolarmente importante per comprendere le prospettive di cooperazione militare tra gli Stati membri.

---

<sup>121</sup> [https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/european-defence-fund-\(edf\)](https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/european-defence-fund-(edf))

<sup>122</sup> Comunicazione della Commissione per il lancio dell'EDF:  
<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/23605?locale=en>

### 3.2 Il Fondo Europeo per la Difesa

Nel 2014, le preoccupazioni per l'efficienza giustificavano livelli più elevati di centralizzazione a livello dell'UE. Secondo il Presidente della Commissione europea Juncker, un'Europa più forte richiedeva che alcune capacità di difesa fossero integrate<sup>123</sup>. Più tardi, una nota del 2015 del SEAE chiedeva un maggiore coinvolgimento sovranazionale nella costruzione delle capacità. Nel discorso sullo stato dell'Unione del 2016<sup>124</sup>, Jean-Claude Juncker affermò che «dovremmo anche procedere verso asset militari comuni, in alcuni casi di proprietà dell'UE. E, naturalmente, in piena complementarietà con la NATO. La mancanza di cooperazione in materia di difesa costa all'Europa tra 25 miliardi e 100 miliardi di euro all'anno [...]. Potremmo usare quei soldi per così tante altre cose». Con queste parole annunciò, a sorpresa di tutti, il progetto di un Fondo Europeo per la Difesa per sostenere la costruzione delle capacità militari.

Il Fondo, lanciato nel 2017, è stato ideato per la ricerca nel settore della difesa e sullo sviluppo di capacità<sup>125</sup>. Il piano della Commissione prevedeva di ampliare la portata finanziaria dell'UE sia in termini di ciò che poteva essere finanziato, che nella fase successiva tramite una "finestra di capacità". L'acquisto di attrezzature militari sarebbe stato finanziato tramite il bilancio dell'UE, quando possibile, altrimenti tramite la condivisione delle risorse nazionali<sup>126</sup>. Mentre l'Azione Preparatoria sulla Ricerca nella Difesa del 2017 avesse ricevuto 90 milioni di euro per il periodo 2017-2019, la Commissione è riuscita a convincere gli Stati membri a lanciare un Programma di Sviluppo Industriale della Difesa Europea (EDIDP), focalizzato sulla realizzazione di prototipi, con un budget di circa 500 milioni di euro per gli anni 2019-2020. L'obiettivo finale dell'EDF era di sostituire ed inglobare entrambi i programmi precedenti, con un budget di 13 miliardi di

---

<sup>123</sup> Juncker, J.-C. (2014). *Political guidelines for the next European Commission*. Strasbourg, 15 July.

<sup>124</sup> Juncker, J.-C. (2016), *State of the Union*. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c9ff4ff6-9a81-11e6-9bca-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-30945725>

<sup>125</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/159/politica-di-sicurezza-e-di-difesa-comune>

<sup>126</sup> Hoeffler C., (2023), *Beyond the regulatory state? The European Defence Fund and national military capacities*, *Journal of European Public Policy*, 30:7, 1281-1304.

euro<sup>127</sup>.

La decisione finale sull'istituzione dell'EDF è stata presa dal Consiglio e dal Parlamento europeo nel 2019/2020. Il Fondo ha iniziato a funzionare ad inizio 2021 con un budget complessivo di 7,953 miliardi di euro (ai prezzi correnti) per il periodo 2021-2027. L'Agencia Europea per la Difesa ha specificato<sup>128</sup> che circa un terzo del budget finanzia progetti di ricerca collaborativa e competitiva nella difesa, mediante sovvenzioni, e i restanti due terzi completeranno gli investimenti degli Stati membri cofinanziando i costi dello sviluppo delle capacità di difesa dopo la fase di ricerca (figura 1). Lo scopo è quello di promuovere la competitività e l'innovazione della base tecnologica e industriale europea per la difesa, contribuendo in questo modo all'autonomia strategica dell'UE. Si mira anche a favorire programmi cooperativi che non verrebbero realizzati senza un contributo dell'UE e, sostenendo le attività di ricerca e sviluppo, a fornire gli incentivi necessari per rafforzare la cooperazione in ogni fase del ciclo industriale, compresa la creazione di prototipi.

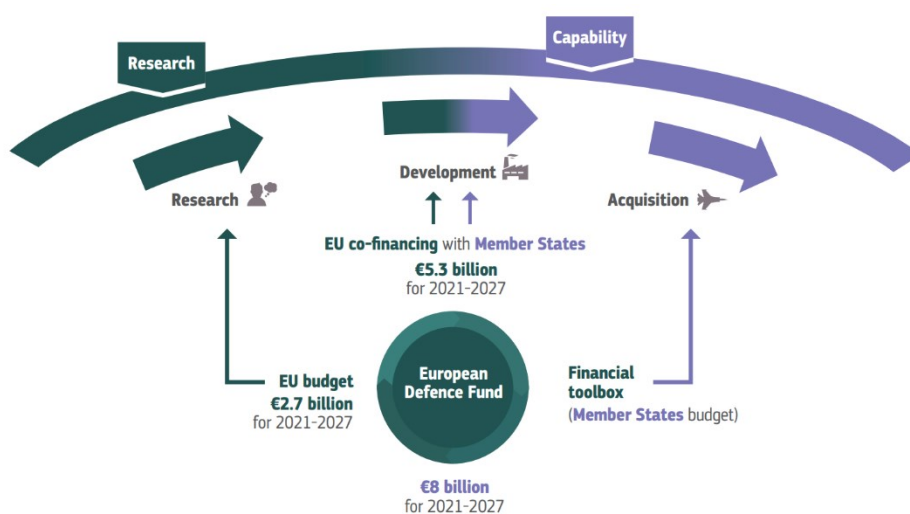


Figura 1<sup>129</sup>

Ogni anno, il Fondo stanziava un budget complessivo e pubblica il programma di lavoro che contiene tutte le categorie di progetti che possono essere finanziati per

<sup>127</sup> Hoeffler C., (2023), *Beyond the regulatory state? The European Defence Fund and national military capacities*, Journal of European Public Policy, 30:7, 1281-1304.

<sup>128</sup> [https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/european-defence-fund-\(edf\)](https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/european-defence-fund-(edf))

<sup>129</sup> <https://eufundingoverview.be/funding/european-defence-fund>

la ricerca e lo sviluppo in ambito difensivo. Nel 2021 il budget che finanziava 15 categorie di progetti ammontava a €1,2 miliardi, mentre si prevede lo stesso finanziamento per 17 categorie per il 2023<sup>130</sup>.

Per quanto riguarda la partecipazione alle spese dei progetti, l'EDF può coprire fino al 100% dei costi di un progetto di ricerca, mentre il finanziamento per un'azione di sviluppo può variare dal 20% al 100% a seconda delle attività coinvolte. Nel regolamento dell'EDF, si fa riferimento anche agli incentivi speciali che favoriscono il coinvolgimento di PMI e medie imprese nei progetti. Particolare attenzione è posta sull'ammissibilità dei progetti: questi infatti vengono finanziati solo se coinvolgono tre imprese di tre Stati membri, promuovendo in questo modo la cooperazione industriale tra gli stati dell'Unione<sup>131</sup>. La governance del Fondo è affidata ad una struttura che mette in comunicazione Commissione e Stati membri. Infatti, i programmi di lavoro annuali sono definiti in stretta collaborazione con i rappresentanti degli Stati membri all'interno del Comitato del Programma EDF, con il coinvolgimento dell'EDA, e del Servizio Europeo per l'Azione Esterna. Gli obiettivi prioritari mirano a supportare gli interessi di sicurezza e difesa dell'Unione Europea, coerentemente con le priorità stabilite dagli Stati membri nell'ambito della Politica Comune di Sicurezza e Difesa (CSDP), soprattutto in relazione al Piano di Sviluppo delle Capacità (CDP). Tali obiettivi tengono in considerazione, quando necessario, anche delle priorità regionali e internazionali<sup>132</sup>.

---

<sup>130</sup> <https://eufundingoverview.be/funding/european-defence-fund>

<sup>131</sup> Ibidem.

<sup>132</sup> Ibidem.



### 3.3 I finanziamenti europei per l'industria nel settore della difesa

L'inizio della guerra in Ucraina ha scatenato una forte condanna da parte degli Stati membri dell'Unione Europea, spingendo l'UE ad aumentare la sua autorità e influenza nel campo della difesa. Questo processo è evidente sia a fronte della pubblicazione della Bussola Strategica nel 2022, che con il rafforzamento di strumenti come il Fondo Europeo per la Difesa e la PESCO. Un campo in cui l'Unione Europea è riuscita a intervenire relativamente senza grandi ostacoli è stato quello degli armamenti che finora sono stati gestiti solamente a livello nazionale.

Il conflitto russo-ucraino, in corso da oltre 19 mesi, ha causato un notevole esaurimento delle riserve di munizioni, superando ampiamente la capacità produttiva sia dell'Ucraina che dei paesi europei che la assistono mediante le forniture militari, anche grazie all'apporto dello Strumento europeo per la pace (EPF). Questo scenario deriva da una lunga fase di diminuzione degli investimenti nella produzione di munizioni in Europa, a seguito della fine della Guerra Fredda. Dato che un conflitto convenzionale e prolungato in Europa sembrava per anni poco probabile, l'industria della difesa ha adeguato la sua capacità produttiva e indirizzato gli investimenti verso settori caratterizzati da una più elevata intensità tecnologica<sup>133</sup>. Per intervenire direttamente sul problema, il 20 luglio 2023 è stato adottato il regolamento europeo sul sostegno alla produzione di munizioni<sup>134</sup>, il cui acronimo è ASAP (*Act in Support of Ammunition Production*) e rappresenta una delle strategie dell'Unione europea per offrire sostegno indiretto all'Ucraina nel suo impegno bellico.

Questo nuovo strumento serve per finanziare la produzione di munizioni e missili, con una dotazione finanziaria di 500 milioni di euro, derivante dall'EDIRPA (Strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni) che contribuisce con 240 milioni di euro, e dall'EDF per la

---

<sup>133</sup> Miglio, A., (2023). *ASAP: una politica industriale europea per produrre munizioni?*. Centro Studi sul Federalismo, commenti n. 274 - 26 settembre 2023.

<sup>134</sup> Regolamento (UE) 2023/1525 del Parlamento Europeo e del Consiglio. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32023R1525&qid=1695226073844>

restante parte<sup>135</sup>. L'impatto del finanziamento europeo su progetti individuali è notevole, in quanto questo strumento è in grado di sostenere fino al 35% dei costi di produzione di munizioni e missili, e fino al 40% dei costi legati alla creazione di componenti e materie prime. Sebbene si tratti di una misura temporanea finanziata fino al 30 giugno 2025, è probabile che la disponibilità di questa leva finanziaria potenzi la capacità della Commissione di influenzare il mercato dei prodotti della difesa, indirizzando le strategie delle imprese e degli Stati membri<sup>136</sup>.

Per quanto riguarda il potenziamento delle capacità di produzione, la Commissione dichiara che il supporto finanziario verrà fornito attraverso l'assegnazione di sovvenzioni per diverse categorie di azioni, destinate a potenziare l'industria europea della difesa e risolvere le restrizioni individuate. Le azioni finanziabili saranno quelle che agevoleranno<sup>137</sup>:

- il miglioramento, l' ampliamento, la modernizzazione, l'ottimizzazione o la diversificazione delle attuali capacità di produzione;
- la creazione di nuove capacità di produzione;
- la formazione di nuovi partenariati industriali transfrontalieri, inclusi partenariati pubblico-privati, mirati a garantire l'accesso a risorse strategiche o a riserve di componenti chiave;
- la costruzione e fornitura di nuove capacità di produzione dedicate;
- i processi di collaudo o ricondizionamento, per affrontare l'obsolescenza e rendere munizioni e missili esistenti utilizzabili;
- il miglioramento delle competenze della forza lavoro coinvolta.

In aggiunta, la legislazione semplificherà l'accesso delle imprese dell'Unione Europea ai finanziamenti nel settore delle munizioni e dei missili, possibilmente attraverso un meccanismo dedicato noto come "Fondo di Potenziamento". Questo Fondo mirerebbe ad agevolare l'accesso delle imprese coinvolte nella catena di approvvigionamento di munizioni e missili ai finanziamenti, sia da fonti

---

<sup>135</sup> Clapp, S., (2023). *European defence industry reinforcement through common procurement act (EDIRPA)*. EPRS | European Parliamentary Research Service.

<sup>136</sup> Miglio, A., (2023).

<sup>137</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_23\\_2569](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_23_2569)

pubbliche che private, per accelerare gli investimenti necessari al potenziamento delle capacità di produzione<sup>138</sup>.

Il nuovo regolamento si prefigge di assicurare la raccolta delle informazioni essenziali a livello dell'Unione Europea, affinché la Commissione e gli Stati membri siano in grado di anticipare eventuali carenze che potrebbero minacciare la sicurezza nell'approvvigionamento di munizioni e missili<sup>139</sup>. A tale scopo, la Commissione, in collaborazione con gli Stati membri e la task force per le acquisizioni congiunte nel campo della difesa, avvierà un esercizio di mappatura. Questo processo avrà il compito di individuare e monitorare costantemente la disponibilità di munizioni e missili, nonché dei relativi componenti e fattori di produzione. L'obiettivo di questa iniziativa è migliorare l'efficacia nell'impiego dei sostegni finanziari e delle regolamentazioni necessarie.

Le regolamentazioni proposte dalla legge preserveranno l'integrità del mercato interno da qualsiasi anomalia attuale o potenziale, contribuendo così a rafforzare la resilienza dell'industria e della tecnologia della difesa europea (EDTIB), nonché a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di munizioni e missili. In particolare, la Commissione suggerisce<sup>140</sup>:

- misure di emergenza a breve termine, come la possibilità di attivare, su richiesta di uno Stato membro acquirente e in accordo con gli Stati membri coinvolti, ordini classificati come prioritari verso le imprese europee interessate;
- azioni mirate per accelerare i processi amministrativi a livello nazionale, conferendo priorità al rilascio delle autorizzazioni pertinenti e ai processi di certificazione;
- iniziative specifiche volte a velocizzare le procedure di acquisizione congiunta (gli Stati membri potranno estendere un accordo quadro esistente ad altri Stati membri che originariamente non ne facevano parte) e i trasferimenti (per i quali non sarà più richiesta l'approvazione preventiva all'interno dell'Unione europea).

---

<sup>138</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_23\\_2569](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_23_2569)

<sup>139</sup> Ibidem.

<sup>140</sup> Ibidem.

Un altro strumento innovativo che è stato approvato di recente dal Consiglio<sup>141</sup> e che serve per coordinare più efficacemente le difese nazionali è lo strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni (EDIRPA).

L'idea è nata durante l'incontro informale tenutosi a Versailles l'11 marzo 2022<sup>142</sup>, in cui i leader dell'Unione Europea hanno sottolineato il loro impegno per potenziare le capacità di sicurezza europee. Hanno concordato che gli Stati membri dovrebbero notevolmente aumentare i finanziamenti destinati alla sicurezza, promuovere investimenti collaborativi in progetti e appalti congiunti per migliorare le capacità di difesa, favorire l'innovazione e consolidare lo sviluppo dell'industria europea della difesa, comprese le piccole e medie imprese. A seguito di questa dichiarazione, dopo più di un anno, si è trovato l'accordo definitivo per lo strumento degli appalti comuni EDIRPA<sup>143</sup>. Il nuovo regolamento durerà fino a dicembre 2025 e prevede che<sup>144</sup>:

- gli acquisti congiunti dovranno coinvolgere dei consorzi formati da almeno tre Stati membri;
- il bilancio è stato fissato a 300 milioni di euro, ridotto dai 500 milioni inizialmente proposti. Di questi, 40 milioni di euro saranno prelevati dai margini di bilancio dell'UE del 2025, in seguito ai fondi aggiuntivi assegnati all'ASAP;
- gli appaltatori idonei devono avere le loro sedi operative nell'UE o in un paese associato, come l'Islanda, il Liechtenstein o la Norvegia. Questi, non devono essere controllati da un paese terzo non associato, salvo rigorose garanzie fornite dagli Stati membri. Inoltre, gli appaltatori devono fare uso di strutture e risorse situate nell'UE (o in un paese associato). L'unica

---

<sup>141</sup> Approvato il 9 ottobre 2023. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/10/09/edirpa-council-greenlights-the-new-rules-to-boost-common-procurement-in-the-eu-defence-industry/>

<sup>142</sup> Ibidem.

<sup>143</sup> Testo definitivo EDIRPA del 27 giugno 2023: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-40-2023-INIT/it/pdf>

<sup>144</sup> Clapp, S., (2023).

deroga prevista è per i produttori dell'UE che non dispongono di infrastrutture rilevanti nell'Unione;

- i fondi EDIRPA non possono essere utilizzati per l'acquisto di componenti “da paesi che non mantengono relazioni di buon vicinato”;
- il costo dei componenti che arrivano da paesi terzi non associati non deve superare il 35% del valore del prodotto finale;
- l'UE contribuirà al massimo al 20% del valore stimato delle azioni di approvvigionamento congiunto, con un limite assoluto del 15% dei fondi totali EDIRPA per garantire una distribuzione equa tra gli Stati membri e le priorità di finanziamento;
- i paesi terzi non associati non possono imporre restrizioni sui prodotti di difesa acquistati dagli Stati membri, con alcune eccezioni per prodotti urgenti e critici che dovevano essere in uso prima del 24 febbraio 2022;
- un bonus del 5% sarà applicato quando le PMI partecipano al processo di produzione dell'equipaggiamento acquistato. Inoltre, sarà previsto un bonus se l'Ucraina o la Moldavia traggono benefici diretti da un'azione di approvvigionamento.

## CONCLUSIONI

La ricerca condotta mette in evidenza una serie di aspetti chiave relativi all'integrazione del settore della difesa all'interno dell'Unione Europea, prendendo in considerazione il contesto giuridico delineato dai Trattati di Maastricht e Lisbona. In primo luogo, emerge chiaramente che i Trattati prevedono degli 'spazi' di integrazione nel settore della difesa, in particolare attraverso la Politica di Sicurezza e Difesa Comune e le missioni civili, le quali rappresentano un impegno da parte degli Stati membri per rafforzare le capacità di dispiegamento rapido. Tuttavia, la PESC lascia agli Stati membri una notevole autonomia nella definizione del grado di cooperazione militare, riconoscendo la centralità della sovranità nazionale in materia di sicurezza e difesa. Questa autonomia nazionale è suscettibile delle dinamiche politiche interne nazionali, rendendo le decisioni in materia di difesa instabili nel tempo. Va sottolineato che questa scarsa cooperazione rappresenta un ostacolo significativo, soprattutto alla luce degli evidenti vantaggi economici e strategici che emergono da questa ricerca. Sul piano economico, l'integrazione delle forze armate europee potrebbe comportare notevoli risparmi, consentendo una distribuzione più efficiente delle risorse. Dal punto di vista strategico, una difesa comune rafforzata garantirebbe una maggiore sicurezza dei confini nazionali contro minacce esterne, contribuendo allo stesso tempo al ruolo dell'Unione Europea nel promuovere la pace e la sicurezza a livello internazionale.

L'analisi dei potenziali ostacoli all'integrazione della difesa ha rivelato dinamiche politiche interne legate alla tutela delle industrie nazionali nel settore della difesa e al ruolo predominante della NATO come principale garante della difesa europea. Tuttavia, in seguito agli eventi come la guerra in Ucraina, alcuni Stati membri, in particolare Francia, Italia e Germania, hanno manifestato una crescente volontà nel promuovere una riforma delle istituzioni europee e dei processi decisionali e anche ad impegnarsi per una maggiore autonomia strategica.

Il Trattato del Quirinale, sottoscritto tra Francia e Italia, è un esempio significativo di questa spinta verso un maggiore impegno nella cooperazione in ambito della

difesa. Tale accordo testimonia l'amicizia tra i due paesi e rafforza la loro collaborazione sia nell'ambito industriale che in quello culturale. In particolare, i due Paesi si impegnano a rafforzare il "nucleo centrale" dell'Unione e a perseguire un'autonomia strategica all'interno del quadro complementare della NATO.

La Francia, in particolare, ha espresso chiaramente la sua determinazione a raggiungere l'autonomia strategica anche attraverso il suo piano militare 2024-2030, che prevede un notevole investimento nel settore della difesa. L'obiettivo è quello di rendere la Francia un paese più sovrano e pronto ad "assumere l'iniziativa in ambito europeo e internazionale".

Francia e Germania hanno poi proposto riforme istituzionali per l'Unione Europea, che includono l'aumento delle votazioni a maggioranza, anziché all'unanimità, all'interno del Consiglio dell'UE. Questa proposta è fondamentale per ampliare le competenze dell'Unione Europea, specialmente in materie sensibili come la difesa.

Nonostante gli ostacoli alla cooperazione militare, l'invasione russa ha riportato all'attenzione il rischio di un conflitto in Europa, ravvivando la paura della minaccia nucleare. L'intera comunità occidentale ha condannato in modo unanime l'aggressione russa, avviando un sostegno economico e militare all'Ucraina fin dai primi giorni del conflitto. Questo impegno congiunto sta tuttavia esaurendo rapidamente le riserve di munizioni degli Stati membri<sup>145</sup>, evidenziando la loro relativa impreparazione a gestire un conflitto di tale portata, simile a quello in corso in Ucraina. Di conseguenza, i governi europei hanno intrapreso iniziative a livello sovranazionale per ripristinare le riserve di armamenti e munizioni, istituendo i programmi ASAP ed EDIRPA. L'adozione di questi due strumenti rappresenta un significativo spartiacque nell'approccio dell'Unione Europea alla sicurezza dei suoi confini. L'impiego di tali strumenti di politica industriale per sostenere le capacità difensive dell'Ucraina riflette chiaramente la vastità dell'"approccio integrato ai conflitti"<sup>146</sup> dell'Unione Europea. Sebbene sia innegabile che i finanziamenti previsti siano fortemente limitati e non sufficienti a

---

<sup>145</sup> <https://www.ilsole24ore.com/art/lo-stato-maggiore-avverte-ue-vicina-ad-allarme-scorte-armi-AECgMB9C>

<sup>146</sup> Miglio, A. (2023).

portare cambiamenti sostanziali nella gestione delle capacità militari europee, è evidente l'intenzione dell'Unione Europea (o degli Stati membri) di potenziare la cooperazione militare.

Ciò che emerge con chiarezza è il ruolo proattivo assunto dalla Commissione europea nel promuovere la politica dell'UE in materia di appalti comuni per la difesa. Questo, tuttavia, è stato fatto solo con l'esplicito consenso e il diretto mandato del Consiglio dell'UE. Tale consenso da parte dei leader degli Stati membri sottolinea che la Commissione rappresenta l'istituzione europea più idonea a gestire gli strumenti comuni per la difesa, evidenziando che nessuno Stato membro può affrontare i conflitti in solitudine<sup>147</sup>. In questo contesto, la guerra in Ucraina ha messo in evidenza non solo i costi derivanti dalla frammentazione del mercato europeo della difesa ma ha anche offerto uno slancio politico per l'organizzazione degli appalti per la difesa e la produzione di munizioni e armamenti a livello comunitario. Per quanto riguarda il Fondo Europeo per la Difesa, diventato un importante mezzo di supporto dell'Unione Europea all'Ucraina, è importante notare che il ruolo delle istituzioni sovranazionali è notevolmente limitato. Inoltre, anche la Bussola Strategica riflette la logica del nuovo intergovernativismo e non promuove il trasferimento di poteri alle istituzioni sovranazionali nell'ambito della politica di difesa<sup>148</sup>.

In definitiva, la crisi innescata dall'invasione russa ha spinto l'Unione Europea a riconsiderare la sua politica di difesa e sicurezza, rivelando i limiti dell'approccio intergovernativo. Sebbene la cooperazione militare continui a risentire delle dinamiche politiche interne degli Stati membri e dell'adesione alla NATO, il contesto attuale richiede una maggiore integrazione in materia di difesa. Ciò implica il superamento di ostacoli politici e il rafforzamento del ruolo delle istituzioni sovranazionali, per garantire una maggiore efficienza e sicurezza collettiva e puntare all'autonomia strategica. Inoltre, questa ricerca dimostra che, nonostante le sfide e gli ostacoli, l'integrazione della difesa può offrire opportunità significative. La crescita dell'interesse e dell'impegno da parte di

---

<sup>147</sup> Fiott, D. (2023) *In every crisis an opportunity? European Union integration in defence and the War on Ukraine*, *Journal of European Integration*, 45:3, 447-462.

<sup>148</sup> *Ibidem*.



alcuni Stati membri evidenzia la possibilità di una maggiore cooperazione e autonomia strategica, contribuendo così a una difesa comune europea più solida. Tuttavia, una delle principali conclusioni di questa ricerca è che, nonostante le opportunità di integrazione siano presenti, la volontà degli Stati membri e quindi la salvaguardia degli interessi nazionali sono ancora decisivi in materia di difesa.

## **BIBLIOGRAFIA & SITOGRAFIA**

### **Capitolo I**

- A. Guiso, *Antiamericanismo e mobilitazione di massa, Il PCI negli anni della guerra fredda*.
- ASMAE, Fondo cassaforte, b. 23, rapporto n. 2817, G. Malagodi (Parigi) ad A. De Gasperi e a G. Pella, 28.7.1951, segreto.
- Bossuat, G., Legendre A., *The Commission's role in External Relations*, in Doumoulin M. (a cura di), *The European Commission 1958-1972. History and Memories*, OPOCHE, Luxembourg 2007. pp. 185-199.
- European Consilium (2022), *A strategic compass for security and defence*.
- Favuzza, F. (2022) *La bussola strategica dell'Unione europea*. EUROJUS.
- Brunori, L. (1991) *I partigiani della Pace e la CED: il caso italiano (1959-1954)*, in «Storia delle relazioni internazionali» n. 2.
- Mascia, M. (2010) *Obiettivo sicurezza umana per la politica estera dell'Unione Europea*. Cleup.
- Mascia, M. (2016) *Unione Europea cantiere aperto di governance: Teorie, istituzioni, attori*. Cacucci Editore.
- Trattato di Maastricht.
- Varsori, A. (2010) *La cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 a oggi*. Rubbettino Editore.
- Wessel, W., Bopp, F. (2008) *The Institutional Architecture of CFSP after Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead?* (Brussels: Centre for European Policy Studies), Research Paper n. 10.
- <https://www.corriere.it/dataroom-milena-gabanelli/difesa-ue-siamo-secondi-mondo-come-spesa-ma-non-siamo-potenza-militare/11b76cb4-ba4f-11ec-ac09-3ceafb137606-va.shtml>
- <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/05/23/eu-defence-cooperation-council-welcomes-denmark-into-pesco-and-launches-the-5th-wave-of-new-pesco-projects/#:~:text=La%20Danimarca%20diventa%20cos%C3%AC%20il,e%20approfondendo%20la%20nostra%20cooperazione>.

## Capitolo II

- AN, Affaires stratégiques et de désarmement (ASD), série Affaires Stratégiques 1985-1990, boîte 130 bis, cit., in F. Bozo, *Mitterrand, the End of the Cold War, and German Unification*, cit., p. 256.
- Bertelsmann S. (2014) *European Added Value of EU Spending: Can the EU Help its Member States to Save Money?*
- Bozo, F. (1996) *Deux stratégies pour l'Europe: De Gaulle, les États-Unis et l'Alliance atlantique, 1958-1969*. Paris: Plon.
- Burgess, M. (2009) 'Federalism' in A. Wiener, e T. Diez (eds) *European Integration Theory* (2<sup>nd</sup> edition) (Oxford: Oxford University Press), pp. 25-44.
- EPRS, (2023) *Increasing European added value in an age of global challenges. Mapping the cost of non-Europe (2022-2032)*, p. 313, Brussels.
- Natalizia G., Termine L., Carteny A., ed E. Tosti di Stefano (a cura di) (2022) *Oltre il Trattato del Quirinale. Le relazioni italo-francesi alla prova dei mutamenti politico-strategici in Europa*, approfondimento per il Centro studi Geopolitica.info e in collaborazione con il Centro di Ricerca CEMAS, p. 1.
- Gualdesi, N. M. (1/2020) *La nascita della PESC e il dibattito transatlantico sulla sicurezza europea. L'influenza delle relazioni anglo-americane e l'iniziativa diplomatica italo-britannica*, in *Rivista italiana di storia internazionale*, pp. 65-87.
- Haas, E.B. (1968) *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957* (Stanford: Stanford University Press).
- IAI (2013) *I costi della non-Europa della difesa*.
- Howorth, J. (2009), *Implementing a 'grand strategy'*, in A. de Vasconcelos (ed), *What ambitions for European defence in 2020?*, Paris, Institute for Security Studies/European Union, p. 38.
- Levi, L. (1978) *Federalismo e integrazione europea* (Palermo: Palumbo).
- Mascia, M. (2010) *Obiettivo sicurezza umana per la politica estera dell'Unione Europea*. Cleup.
- Mascia, M. (2016) *Unione Europea cantiere aperto di governance: Teorie, istituzioni, attori*. Cacucci Editore.
- Mitrany, D. (1943) *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organizations* (London: Royal Institute of International Affairs).

- Moravcsik, A. (1993) *Preference and power in the European Community: a liberal intergovernmentalism approach*, Journal of Common Market Studies, 31, 4, pp. 473-524.
- Moravcsik, A. (1995) *Liberal intergovernmentalism and integration: a rejoinder*, Journal of Common Market Studies, 33, 4, pp. 611-628.
- Moro, D. (2019) *Verso la difesa europea. L'Europa e il nuovo ordine mondiale*, Il Mulino, Bologna.
- Munich Security Conference (2017) *Building the European Armed Forces of the Future*.
- Ohrgaard, J.C. (1997) *Less than supranational, more than intergovernmental : European political cooperation and the dynamics of intergovernmental integration*, Millennium: Journal of International Studies, 26, 1, pp. 1-29.
- Papisca, A. (1974) *Comunità Europea e sviluppo politico. Contributo all'analisi del sistema comunitario europeo* (Reggio Calabria: Editori Meridionali Riuniti).
- Papisca, A. (1994) 'Dallo stato confinario allo stato sostenibile', *Democrazia e diritto*, 2-3, pp. 273-307.
- Pistone S. (2021) *Una politica estera, di sicurezza e difesa europea e il ruolo dell'Europa nel mondo*, in Il federalista, saggio n° 1, p. 6.
- Pistone S. (2004) *Gli obiettivi della politica estera europea e la natura del suo sistema difensivo*, in Il Federalista, saggio n° 2, p. 102.
- Rosamond, B. (2000) *Theories of European Integration* (London: Macmillan).
- Ruccia, N. (5/2004) *I rapporti tra NATO e UE in materia di sicurezza e difesa*, in Informazioni della difesa, p. 27.
- SIPRI, SIPRI Military Expenditure Database.
- Taylor, C. (2011) *Military Operations in Libya*, House of Commons Standard Notes SN/IA/5909.
- Trattato del Quirinale.
- Unisys (2005) *"Intra-Community Transfers of Defence Products"*, rapporto finale dello studio *"Assessment of Community initiatives related to intra-community transfers of defence products"*, Bruxelles.
- Vaïsse, M. (1998) *La Grandeur: Politique étrangère du général de Gaulle 1958-1969*. Paris: Fayard.
- Vellano, M. (2021) *La costruzione di una leadership mondiale dell'Unione europea attraverso il rafforzamento della sua politica di sicurezza e di difesa*

comune, AISDUE in “Sezione atti convegni AISDUE”, p. 158.

- Waltz, K.N. (1979) *Theory of International Politics* (New York : McGraw-Hill)
- Wolforth, W. (2011) *How did the experts do?*, in Leffler M., Legro J. (eds.), *In Uncertain Times. American Foreign Policy after the Berlin Wall and 9/11*, Ithaca, Cornell University Press, p. 170.
- Affari Internazionali, *La Francia stanZIA 400 miliardi per rinnovare le Forze Armate*: <https://www.affarinternazionali.it/la-francia-stanzia-400-miliardi-alla-trasformazione-delle-forze-armate/>
- Euronews, *Il piano di Francia e Germania per la riforma dell'Ue*. <https://it.euronews.com/my-europe/2023/09/19/il-piano-di-francia-e-germania-per-la-riforma-dellue>
- <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/nato-vs-russia-confronto-della-dotazione-militare-34431>
- LaRepubblica, *Macron, l'intervista sull'aereo dalla Cina*: [https://www.repubblica.it/esteri/2023/04/11/news/macron\\_intervista\\_cina\\_eur\\_opa\\_stati\\_uniti-395661247/](https://www.repubblica.it/esteri/2023/04/11/news/macron_intervista_cina_eur_opa_stati_uniti-395661247/)
- Loi de Programmation Militaire: <https://www.defense.gouv.fr/ministere/politique-defense/loi-programmation-militaire-2024-2030/loi-programmation-militaire-2024-2030-grandes>
- Mondo Internazionale, *Bilancio 2024-2030: il nuovo piano di difesa francese*: <https://mondointernazionale.org/post/bilancio-2024-2030-il-nuovo-piano-di-difesa-francese>

### Capitolo III

- Clapp, S. (2023) *European defence industry reinforcement through common procurement act (EDIRPA)*. EPRS | European Parliamentary Research Service.
- Fiott, D. (2023) *In every crisis an opportunity? European Union integration in defence and the War on Ukraine*, Journal of European Integration, 45:3, 447-462
- Hoeffler, C. (2023) *Beyond the regulatory state? The European Defence Fund and national military capacities*, Journal of European Public Policy, 30:7, 1281-1304
- Juncker, J.-C. (2014) *Political guidelines for the next European Commission*. Strasbourg, 15 July.
- Miglio, A. (2023) *ASAP: una politica industriale europea per produrre munizioni?*. Centro Studi sul Federalismo, commenti n. 274 - 26 settembre 2023.
- Trattato di Lisbona.
- Comunicazione della Commissione per il lancio dell'EDF:  
<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/23605?locale=en>
- Decisione (PESC) 2015/1835 del Consiglio del 12 ottobre 2015 che fissa lo statuto, la sede e le modalità di funzionamento dell'EDA (rifusione). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A02015D1835-20151013>
- [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_23\\_2569](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_23_2569)
- [https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2018-06-28-factsheet\\_cdpb020b03fa4d264cfa776ff000087ef0f](https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2018-06-28-factsheet_cdpb020b03fa4d264cfa776ff000087ef0f)
- <https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2019-03-25-factsheet-osra>
- <https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/2022-card-report.pdf>
- [https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-\(card\)#](https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-(card)#)
- [https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/european-defence-fund-\(edf\)](https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/european-defence-fund-(edf))

- [https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/permanent-structured-cooperation-\(PESCO\)](https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/permanent-structured-cooperation-(PESCO))
- <https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/priority-setting>
- <https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/priority-setting/key-strategic-activities>
- <https://eufundingoverview.be/funding/european-defence-fund>
- <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/10/09/edirpa-council-greenlights-the-new-rules-to-boost-common-procurement-in-the-eu-defence-industry/>
- <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/159/politica-di-sicurezza-e-di-difesa-comune>
- <https://www.ilsole24ore.com/art/lo-stato-maggiore-avverte-ue-vicina-ad-allarme-scorte-armi-AECgMB9C>
- Juncker, J.-C. (2016) *State of the Union*. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c9ff4ff6-9a81-11e6-9bca-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-30945725>
- Regolamento (UE) 2023/1525 del Parlamento Europeo e del Consiglio. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32023R1525&qid=1695226073844>
- Testo definitivo EDIRPA del 27 giugno 2023: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-40-2023-INIT/it/pdf>