

Giuseppe Morgese (a cura di)

LA SOLIDARIETÀ EUROPEA: A CHE PUNTO SIAMO?

EUSTiC Jean Monnet Chair Working Papers 2023

Giuseppe Morgese (a cura di)

LA SOLIDARIETÀ EUROPEA: A CHE PUNTO SIAMO?

EUSTiC Jean Monnet Chair Working Papers 2023



Il presente volume rientra tra le attività di divulgazione dei risultati delle attività della Cattedra Jean Monnet 2022-2025 dal titolo "EU Solidarity in (Times of) Crisis?" (EUSTIC) (Project No. 101083292), cofinanziata dal Programma Erasmus+ dell'Unione europea nell'ambito dell'Azione Jean Monnet (ERASMUS-JMO-2022-HEI-TCH-RSCH - ERASMUS-JMO-2022-CHAIR), di cui è titolare il Prof. Giuseppe Morgese. I contenuti riflettono le opinioni espresse degli autori. La Commissione e l'Agenzia EACEA non sono responsabili in alcun modo dei contenuti e delle opinioni espresse.

La versione pdf del volume è disponibile sul sito web della Cattedra Jean Monnet EUSTIC: <https://www.uniba.it/it/elenco-siti-tematici/cattedra-jean-monnet-eustic/materiali>

This book is edited as an implementing activity of the Jean Monnet Chair on "EU Solidarity in (Times of) Crisis?" (EUSTIC) (Project No. 101083292), co-financed by the Erasmus+ Program of the European Union under the Jean Monnet Action (ERASMUS-JMO-2022-HEI-TCH-RSCH - ERASMUS-JMO-2022-CHAIR), chaired by Prof. Giuseppe Morgese. The contents reflect the view of the authors only. Both European Commission and EACEA Agency cannot be held responsible in any way for contents and opinions expressed.

A pdf version of the volume is available on the Jean Monnet EUSTIC Chair's website: <https://www.uniba.it/it/elenco-siti-tematici/cattedra-jean-monnet-eustic/materiali>

ISBN: 9788866290704

Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Bari (IT), 2023

SOMMARIO

G. Morgese	<i>Introduzione</i>	6
------------	---------------------	---

La solidarietà energetica, economica, sociale e sanitaria nell'UE alla prova delle crisi *Primo Convegno EUSTiC, Taranto 13 e 14 aprile 2023*

E. Triggiani	<i>La solidarietà perno della nuova Europa</i>	10
G. Contaldi	<i>Stiamo realmente assistendo ad un cambio di paradigma del concetto di solidarietà economica nel diritto dell'Unione europea?</i>	20
L. Marin	<i>Unus Pro Omnibus, Omnes Pro Uno? The Energy Crisis, REPowerEU and the Principle of Solidarity</i>	32
F. Croci	<i>La solidarietà economica e Next Generation EU</i>	44
C. Cinnirella	<i>Il bilancio dell'UE come strumento di solidarietà tra Stati</i>	60
A. Nato	<i>Le prestazioni sociali non contributive ai cittadini europei</i>	66
N. Ruccia	<i>SURE, ovvero la prova del debito comune e della solidarietà</i>	78
S. Villani	<i>Il Fondo per una transizione giusta: tra solidarietà e pilastri di condizionalità</i>	90
F. Rolando	<i>La solidarietà sanitaria durante e dopo l'emergenza Covid-19</i>	100

Miscellanea

I. Ingravallo	<i>L'assistenza militare dell'Unione europea a sostegno dell'Ucraina nel prisma della solidarietà e della tutela internazionale dei diritti umani</i>	116
V. Di Comite	<i>L'applicazione della protezione temporanea dell'Unione europea a favore degli sfollati dall'Ucraina e la sua proroga</i>	126
L. Paladini	<i>La Bussola strategica dell'UE "un anno dopo": obiettivi conseguiti e questioni aperte</i>	138
S. Rutigliano	<i>Le prospettive della difesa comune europea e le risposte approntate dall'Unione europea dopo l'invasione russa dell'Ucraina</i>	152
R. Petrov	<i>Applying and negotiating the EU membership in time of War: Unique case of Ukraine</i>	162
G. Pizzolante	<i>Il principio di solidarietà energetica tra crisi dell'approvvigionamento e funzionamento del mercato interno</i>	176
B. Mele	<i>Note sulla solidarietà energetica nell'ambito dell'energia da fonti rinnovabili</i>	186
F. Di Gianni	<i>The Cyber Solidarity Act proposal: European solidarity in the evolving cybersecurity threat landscape</i>	194

La Bussola strategica dell'UE "un anno dopo": obiettivi conseguiti e questioni aperte

di Luca Paladini

Ricercatore TD-B di Diritto dell'Unione europea, Università per Stranieri di Siena

Sommario: 1. Introduzione. - 2. La politica di difesa comune e lo "scenario B". - 3. La Bussola strategica del marzo 2022. - 4. *Segue*: lo strumentario. - 5. La valutazione *in itinere*. - 6. Le prospettive di graduale definizione della politica di difesa comune. - 7. Cenni alla difesa comune. - 8. Brevi considerazioni finali.

1. Introduzione.

I recenti sviluppi avvenuti nell'ambito della Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) dell'Unione europea, anche in conseguenza dello scoppio della guerra in Ucraina, spingono a domandarsi quali prospettive si delineino per la difesa europea.

A nostro avviso, due elementi incidono su tali prospettive. In primo luogo, va tenuto conto del duplice obiettivo a realizzazione progressiva contenuto nell'art. 42, par. 2, TUE: la graduale definizione di una politica di difesa comune dell'UE e, successivamente, la difesa comune, se il Consiglio europeo avrà così deciso all'unanimità e gli Stati membri avranno ratificato tale decisione. Merita subito sottolineare che nessuno dei due obiettivi è stato realizzato, anche se si può ritenere che l'*iter* per la definizione della politica di difesa comune abbia preso avvio. Secondariamente, e in conseguenza, vanno considerati gli effetti dello scoppio della guerra sulla PSDC, poiché, oltre alle azioni intraprese dall'UE in diversi ambiti di sua competenza¹, il Consiglio del 21 marzo 2022 e il Consiglio europeo dei successivi 24-25 marzo hanno adottato

¹ L'UE ha reagito esercitando le sue competenze in materia di Politica estera e di sicurezza comune, con particolare riguardo al sostegno militare all'Ucraina al fine di esercitare la legittima difesa e alle misure restrittive comminate alla Russia. Su tali aspetti, cfr. S. Rutigliano, *Le prospettive della difesa comune europea e le risposte approntate dall'Unione europea dopo l'invasione russa dell'Ucraina*, in questo volume. Inoltre, l'UE ha esercitato le competenze di ambito TFUE per affrontare la connessa crisi migratoria, che ha portato il Consiglio a concedere, per la prima volta, la protezione temporanea agli sfollati, nonché per arginare gli effetti economici del conflitto. Per una panoramica, cfr. il recente lavoro di U. Villani, *Il cammino europeo tra crisi e sviluppi*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2023, p. 9 ss.

la Bussola strategica², documento programmatico che ci sembra abbia impresso una maggior speditezza agli sviluppi nell'ambito della PSDC.

In aggiunta, si tenga conto di un altro sviluppo di particolare importanza. Dopo lo scoppio della guerra in Ucraina, la Danimarca ha revocato l'*opting-out* dalla PSDC, risalente al Trattato di Maastricht del 1992, e ha cominciato a partecipare alla definizione e all'attuazione degli aspetti militari di tale politica a partire dal 1° luglio 2022. Tale presupposto ha consentito allo Stato membro in questione di aderire all'Agenzia europea di difesa (AED o agenzia)³ e alla cooperazione strutturata permanente (PESCO)⁴.

Sulla base di tali premesse, con questo contributo si intende di dar conto delle prospettive che si offrono nella definizione di una politica di difesa comune. A tal fine, dopo essersi soffermati sui due obiettivi previsti dall'art. 42, par. 2, TUE, si intende esaminare i contenuti della Bussola strategica e altresì dar conto della sua prima attuazione e valutazione. Tali approfondimenti consentiranno di soffermarsi sull'effetto "sollecitatorio" che la Bussola strategica ci sembra sortire sulla *graduale definizione* della politica di difesa comune. Infine, dopo aver compiuto brevi cenni alla difesa comune, si intende concludere il presente lavoro con alcune ulteriori considerazioni sulle prospettive europee di ambito difensivo.

2. La politica di difesa comune e lo "scenario B".

La graduale definizione della politica di difesa comune è il primo degli obiettivi da raggiungere in attuazione dell'art. 42, par. 2, TUE. Di tale politica non esiste una definizione, ma la questione va affrontata o, quantomeno, è necessario tentarvi. Infatti, ci sembra che ogni valutazione sull'*iter* di graduale definizione della politica di difesa comune presupponga conoscerne, almeno nei tratti essenziali, le caratteristiche e il funzionamento.

In tale direzione, può soccorrere il documento di riflessione sul futuro della difesa europea del 2017⁵, il quarto di diversi documenti tematici scaturiti dal libro bianco sul futuro dell'Europa a 27 Stati membri⁶, attraverso cui la Com-

² Cfr. il documento del 21 marzo 2022, *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*, doc. 7371/22.

³ AED, [Denmark joins the European Defence Agency](#), 23 March 2023.

⁴ [Decisione \(PESC\) 2023/1015](#) del Consiglio, del 23 maggio 2023, che conferma la partecipazione della Danimarca alla PESCO e modifica la decisione (PESC) 2017/2315, che istituisce la cooperazione strutturata permanente (PESCO) e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti.

⁵ Comunicazione della Commissione del 7 giugno 2017, Documento di riflessione sul futuro della difesa europea, Bruxelles, [COM\(2017\)315 final](#).

⁶ Libro bianco della Commissione, del 1° marzo 2017, sul futuro dell'Europa. Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025, [COM\(2017\)2025 final](#).

missione europea ha inteso contribuire al dibattito sul ruolo dell'UE in materia di sicurezza e di difesa. Infatti, il documento prefigura una progressione di tre scenari di cooperazione, dalla più blanda alla più intensa, che potrebbero concretizzarsi nel 2025. Seguendo una logica incrementale, si configurano (scenario A) la possibilità che gli Stati membri dell'UE proseguano la cooperazione in materia difensiva in modo volontario e non vincolante, che (scenario B) essi approdino a una politica di difesa condivisa, nella quale la maggiore cooperazione è la norma piuttosto che l'eccezione, e, infine, che (scenario C) cooperino e si integrino così profondamente da dar vita a una difesa comune. A nostro avviso, i tre scenari ripercorrono la situazione esistente al momento dell'entrata in vigore dell'art. 42, par. 2, TUE e gli obiettivi da conseguire. Infatti, da una parte, si può ritenere che la cooperazione in ambito PSDC sia avvenuta in modo del tutto volontario, come nello scenario A, almeno fino all'avvio della PESCO, che ha reso vincolante la collaborazione tra gli Stati membri coinvolti. Dall'altra, ci sembra ragionevole ritenere che la politica di difesa comune possa essere ricondotta allo scenario B e che la difesa comune corrisponda al successivo scenario C.

Infatti, dal documento emerge che, nello scenario B, la cooperazione tra Stati membri in materia difensiva è la "regola", dunque è sistematica e regolare. In tale scenario futuro, gli Stati membri supererebbero la fase della cooperazione su base volontaria (scenario A) per giungere alla condivisione delle questioni di sicurezza e di difesa in misura tale da instaurare una maggiore solidarietà operativa e finanziaria. Secondo la Commissione, nello scenario B l'UE migliorerebbe la propria capacità di impegnarsi nella gestione delle crisi esterne e, in un'ottica di assunzione diretta delle responsabilità da parte degli "attori locali" (Stati terzi e organizzazioni internazionali), agirebbe al fine di contribuire allo sviluppo delle capacità di sicurezza e di difesa dei partner. Migliorerebbe altresì la capacità di proteggere l'UE in settori trasversali, quali l'antiterrorismo, il contrasto delle minacce ibride e informatiche, il controllo delle frontiere e la sicurezza energetica e marittima.

In ambito strettamente difensivo, la regolare cooperazione tra gli Stati membri porterebbe all'allineamento delle pianificazioni nazionali della difesa, agevolando lo svolgimento di appalti congiunti per l'acquisizione di beni e servizi di tipo militare e, al contempo, riducendo le duplicazioni e migliorando l'interoperabilità tra le forze armate nazionali. Senza altro si svilupperebbero felici economie di scala in un'industria della difesa unificata, nonché assistita finanziariamente dell'Unione, nel cui ambito sarebbe incoraggiato lo sviluppo, su base multinazionale, di nuove capacità in vari settori (ad esempio, nella sorveglianza marittima). Infine, si intensificherebbe ancor di più la risalente cooperazione fra l'UE e l'Organizzazione del Nord Atlantico (NATO).

3. La Bussola strategica del marzo 2022.

La definizione graduale della politica di difesa comune si può ritenere in corso, anche se non è agevole individuare il momento preciso in cui l'iter ha preso avvio. Sono numerosi gli sviluppi che, negli anni, hanno investito la PSDC e, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la PESD⁷. Ad esempio, la creazione dell'AED, avvenuta nel 2004, ha rappresentato un importante fattore di incoraggiamento della cooperazione in ambito difensivo, ma invero non ci sembra che si sia trattato di uno sviluppo dirimente. Infatti, riteniamo che la cooperazione in ambito difensivo abbia assunto un carattere più regolare e sistematico, nonché vincolante, a partire dal 2017, con l'avvio della PESCO.

Se la graduale definizione della politica di difesa comune è, dunque, cominciata da qualche anno, lo scoppio della guerra e, soprattutto, l'adozione della Bussola strategica hanno inciso in termini sollecitatori sul relativo iter attuativo.

È noto che i contenuti della Bussola strategica sono stati condizionati dal conflitto russo-ucraino, considerato dall'UE una minaccia vicina per la sua sicurezza. La Bussola strategica non è stata, però, occasionata dagli eventi bellici, poiché la sua adozione era prevista dal 2020, quando fu accertata la necessità di fissare un nuovo indirizzo strategico alla PSDC, fino a quel momento ancorato alla (oramai divenuta inattuale) Strategia globale dell'UE del 2016. I lavori per redigere la bozza di Bussola strategica, durati due anni, terminarono nel novembre 2021, ma furono presto ripresi. Infatti, alla fine dello stesso anno si era registrato uno spostamento di mezzi russi verso i confini ucraini e tali avvisaglie avevano reso necessario riadattare parte dei contenuti della bozza⁸, poi definitivamente rivista alla luce dell'attacco russo del 24 febbraio 2022.

Il documento è strutturato in due sezioni: da una parte, l'analisi del contesto internazionale e delle possibili minacce e, dall'altra, la corposa sezione riguardante gli obiettivi da conseguire nella PSDC entro il 2030⁹.

⁷ L'avvio della PESC, avvenuto con il Trattato di Maastricht del 1992, ha segnato anche la nascita della competenza dell'UE in materia di sicurezza e di difesa, comprendendo essa "tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione europea, ivi compresa la definizione a termine di una politica di difesa comune, che potrebbe successivamente condurre a una difesa comune" (ex art. J.4 TUE). Tale politica è comunemente denominata PESD.

⁸ Cfr. il documento del Servizio europeo per l'azione esterna, dell'8 novembre 2021, [EEAS\(2021\)1169](#).

⁹ In dottrina, cfr. S. Blockmans, D. Macchiarini Crosson, Z. Paikin, *The EU's Strategic Compass: A guide to reverse strategic shrinkage?*, CEPS Policy Insights No. 2022-14, March 2022; F. Favuzza, *La bussola strategica dell'Unione europea*, in *Eurojus.it*, 11 aprile 2022; N. Koenig, *Putin's war and the Strategic Compass. A quantum leap for the EU's security and defence policy?*, Jacques Delors Centre Policy Brief, 29 April 2022; F. Scialoia, *La nuova Bussola strategica: primo passo verso un'Europa federale?*, in *Quaderni AISDUE*, 2/2022, p. 327; M. Vellano, *La guerra in Ucraina e le conseguenti decisioni dell'Unione europea in materia di sicurezza e di difesa*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2022, p. 130 ss.

Nella prima sezione si prende atto della maggiore aggressività internazionale e della ridotta capacità del sistema multilaterale di prevenire e attenuare le crisi, quali fattori che giustificano l'obiettivo di rendere l'UE autonoma sul piano strategico¹⁰. Tali indicazioni riguardano principalmente la guerra russo-ucraina, ma non solo. Infatti, in tale contesto di instabilità, nella Bussola strategica si esprime una certa preoccupazione per la prossima modernizzazione complessiva delle forze armate cinesi, prevista entro il 2035, poiché avrà delle inevitabili conseguenze sulla sicurezza globale.

La parte operativo-programmatica, invece, fissa in 81 punti gli obiettivi di sviluppo della PSDC, raggruppandoli nelle aree "azione", "sicurezza", "investimenti" e "partner".

In sintesi, l'area "azione" prevede un potenziamento della PSDC con riguardo sia alle missioni di pace dell'UE¹¹, sia allo sviluppo delle capacità difensive. Tra i numerosi obiettivi, si prevede il rafforzamento delle missioni di pace ex art. 43 TUE attraverso il miglioramento delle capacità civili e la creazione di una Forza di reazione rapida di 5.000 uomini, capace di operare in scenari di medio-alta intensità, laddove finora l'UE avrebbe potuto avvalersi (anche se non l'ha mai fatto) dei *battlegroup*, composti da 1500 uomini e capaci di operare in scenari a bassa intensità. Inoltre, si intende conseguire una maggiore flessibilità ed efficacia nel processo decisionale, da una parte favorendo l'adozione di decisioni in ambito PSDC attraverso il maggior ricorso all'astensione costruttiva ex art. 31, par. 1, TUE¹², dall'altra dando attuazione all'art. 44 TUE, che consente di affidare a gruppi di Stati *willing and able* lo svolgimento di una missione di pace. Infine, si prevede di assistere maggiormente gli Stati terzi e le altre organizzazioni internazionali attraverso il più ampio ricorso allo Strumento europeo per la pace. Per la parte strettamente difensiva, l'UE intende, da una parte, rendere operativa l'assistenza militare tra Stati membri di cui all'art. 42, par. 7, TUE attraverso la tenuta di frequenti esercitazioni congiunte e, dall'altra, dare piena attuazione al progetto PESCO "mobilità militare", che presenta un profilo di alta strategicità. Infatti, tale pro-

¹⁰ Sull'autonomia strategica, cfr. P. De Pasquale, F. Ferraro, *L'autonomia strategica dell'Unione europea: dalla difesa ... alla politica commerciale c'è ancora tanta strada da fare*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2023, 2, p. V ss., e altresì C. Cellerino, *La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra "autonomia strategica" e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2022, p. 9 ss.

¹¹ L'espressione si riferisce sinteticamente al complesso delle missioni umanitarie e di soccorso e delle attività di mantenimento della pace condotte dall'UE (cfr. articoli 42, par. 1, e 43 TUE).

¹² Questo meccanismo di flessibilità è stato utilizzato la prima volta nel 2008, quando Cipro si astenne dall'adozione della decisione di avvio della missione civile EULEX Kosovo (cfr. Council doc. CM 448/08, 4 February 2008). Ciò detto, solo di recente alcuni Stati membri hanno nuovamente fatto ricorso all'astensione costruttiva, in particolare in sede di adozione di alcuni interventi a favore dell'Ucraina (cfr. Summary Record of the Extraordinary meetings of the Permanent Representative Committee, 16 March 2022, [7282/22](#), con riguardo all'utilizzo dello Strumento europeo per la pace).

getto si propone di semplificare e di standardizzare, dunque di velocizzare, le procedure nazionali di trasporto militare transfrontaliero su strada, per ferrovia, via mare o per via aerea nell'UE. La strategicità di "mobilità militare" si apprezza in questo momento storico, poiché la consegna di armamenti all'Ucraina a fini di legittima difesa richiede uno spostamento di mezzi il più rapido possibile all'interno della c.d. "Schengen militare".

Quanto alle restanti aree, "sicurezza" prevede un pacchetto variegato di misure atte ad affrontare le nuove minacce e le minacce ibride (es., *intelligence*, cyberdifesa e cybersicurezza), mentre "partner" punta sul potenziamento delle relazioni tra l'UE e i suoi partner multilaterali (es., l'ONU, la NATO) e individuali (Stati terzi). Invece, "investimenti" insiste sull'importante aspetto finanziario. Sicché, da una parte, si vuole conseguire l'obiettivo di aumentare la spesa militare nazionale secondo le indicazioni fornite dall'AED e in linea con l'attuazione della PESCO, avvantaggiandosi anche del cofinanziamento offerto dal Fondo europeo per la difesa (FED). Dall'altra parte, al fine di ridurre la frammentazione finanziaria che caratterizza l'approvvigionamento dei beni militari e dei relativi servizi, è stabilito che il numero degli appalti condivisi debba essere incrementato, portandolo al 35% del valore totale di tale tipo di acquisti.

4. Segue: lo strumentario.

Non è prevista l'attivazione di strumenti ad hoc per raggiungere gli obiettivi della Bussola strategica, poiché si fa ricorso allo "strumentario" già disponibile, in parte previsto dalla disciplina primaria della PSDC e in parte da alcuni atti di diritto derivato dell'Unione.

Un primo strumento è costituito dall'AED, attivata con azione comune 2004/551/PESC¹³ e "costituzionalizzata" dall'art. 45 TUE. L'Agenzia è un organo dell'UE ad adesione volontaria, nel cui ambito gli oramai 27 Stati membri¹⁴ realizzano delle attività congiunte in materia difensiva, ad esempio attraverso l'attuazione di progetti condivisi. Nel tempo l'AED ha assunto diversi compiti, legati sia al funzionamento della PESCO, sia al monitoraggio, dal 2017, delle spese militari degli Stati membri e al loro indirizzo (*Coordinated Annual Review On Defence* - procedura CARD)¹⁵.

¹³ Cfr. azione comune 2004/551/PESC del Consiglio, del 12 luglio 2004, relativa alla creazione dell'Agenzia europea per la difesa e successive modifiche.

¹⁴ *Supra*, nota 3.

¹⁵ In sintesi, attraverso la procedura CARD, l'agenzia monitora l'andamento delle spese militari negli Stati membri, fornendo indicazioni per l'allineamento dei "bilanci di difesa" e per la loro convergenza verso scelte di spesa che siano funzionali allo sviluppo della PSDC, con particolare riguardo alla realizzazione dei progetti PESCO.

Un ulteriore strumento è costituito dalla PESCO, avviata nel 2017¹⁶ e da tempo giunta alla fase operativa. Va sottolineato l'esordio felice di tale forma di più stretta cooperazione, contando da subito 25 Stati membri partecipanti, cui di recente si è unita la Danimarca¹⁷. Ebbene, il carattere permanente, la sua vincolatività, l'alta inclusività, la scansione in fasi operative e il supporto finanziario dell'UE rendono la PESCO un ambito istituzionale nel quale la cooperazione tra Stati membri può essere "la regola" e non l'eccezione, come invece a lungo è stato nella PESD/PSDC¹⁸. Invero, trattasi ancora di una forma di integrazione differenziata, dato che Malta non vi partecipa¹⁹. La PESCO conta però 26 Stati membri partecipanti e non è da escludere che Malta, che è già vincolata alla PSDC e aderisce all'AED, prossimamente decida di prendervi parte, così proiettando tale forma di cooperazione verso una dimensione di completa integrazione tra Stati membri dell'UE.

La prassi conferma la spinta integrazionista della PESCO. Tale forma di cooperazione è organizzata in modo che gli oltre 70 progetti fino ad oggi avviati²⁰ siano realizzati da gruppi di Stati che vogliano conseguire determinati obiettivi di sviluppo delle capacità, lasciando aperta agli altri Stati membri la possibilità di aderire successivamente²¹. È ben chiaro che maggiore è il numero dei progetti altamente condivisi, più inclusiva ed efficace sarà la PESCO. La composizione dei gruppi di Stati membri che realizzano i progetti PESCO è però variabile (da 2 a 25 Stati membri) e pochi sono i progetti ad ampia condivisione. Il principale è il citato progetto "mobilità militare", cui prendono parte tutti gli Stati membri partecipanti (tranne la Danimarca, che ha però chiesto di aderirvi) e 4 Stati terzi.

Rispetto a questi ultimi, va dato conto della loro partecipazione ai progetti PESCO quale ulteriore fattore di integrazione, anche se vertente su obiettivi

¹⁶ Decisione (PESC) 2017/2315 del Consiglio, dell'11 dicembre 2017, che istituisce la cooperazione strutturata permanente (PESCO) e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti.

¹⁷ Decisione (PESC) 2023/1015 del Consiglio del 23 maggio 2023, che conferma la partecipazione della Danimarca alla PESCO.

¹⁸ Su tali aspetti, ci si permette di rinviare a L. Paladini, *La cooperazione strutturata permanente dell'Unione europea: disciplina, prassi e ruolo nell'integrazione in materia di difesa comune*, in DPCE online, 2019/3, p. 1919 ss.

¹⁹ Invero, ci sembra che la postura assunta da Malta presenti delle ambiguità. Per un verso, è coerente con la sua non appartenenza ad alleanze difensive. Per altro verso, l'*opting-out* dalla PESCO non ci sembra in linea con la partecipazione di Malta alla PSDC e alla sua attuazione, con l'adesione all'AED e con l'aumento delle spese militari deciso su raccomandazione della stessa Agenzia, nonché con l'adozione e l'attuazione dello Strumento europeo per la pace, attraverso il quale l'UE ha offerto un cospicuo sostegno militare all'Ucraina che, a prima vista, mal si concilia con lo *status* di neutralità.

²⁰ Cfr. da ultimo la decisione (PESC) 2023/995 del Consiglio, del 22 maggio 2023, che modifica e aggiorna la decisione (PESC) 2018/340, che fissa l'elenco dei progetti da sviluppare nell'ambito della PESCO.

²¹ Cfr. l'art. 5 della decisione (PESC) 2017/2315.

specifici²². Al progetto "mobilità militare" partecipano gli Stati Uniti, il Regno Unito, la Norvegia e il Canada²³ (la Svizzera sta valutando se aderirvi), mentre al progetto "Rete di centri logistici in Europa e supporto alle operazioni" ha aderito il Canada²⁴. Non è da escludere che tali Stati terzi aderiscano ad altri progetti, né che altri Stati terzi decidano di partecipare alle attività della PESCO. Ad esempio, la vicina Islanda, con la quale l'UE sta rafforzando un dialogo bilaterale costruttivo sulle questioni della sicurezza e della difesa in linea con quanto previsto dall'area "partner" della Bussola strategica.

Infine, vanno ricordati gli strumenti finanziari istituiti con atti di diritto derivato: si tratta del già menzionato Strumento europeo per la pace²⁵ e del Fondo europeo per la difesa (FED)²⁶. Il primo è un fondo finanziario il cui fine è sia di gestire i costi comuni delle missioni di pace dell'UE, sia di sostenere il rafforzamento delle capacità di Stati terzi e organizzazioni regionali e internazionali nel settore militare e della difesa o le loro attività di sostegno alla pace. Nel caso dell'Ucraina il fondo è stato utilizzato massicciamente, anche se, a onor del vero, va precisato che molte delle risorse disponibili sono state rivolte anche ad altri scenari di crisi, ad esempio in Africa²⁷. Per sua parte, il FED è un fondo creato con regolamento basato sulle competenze dell'UE in materia di industria e ricerca, che mira a cofinanziare percentualmente gli investimenti in materia di difesa, con una particolare attenzione per i progetti PESCO, che beneficiano di una maggiore percentuale di finanziamento (c.d. "bonus PESCO"). L'importanza del FED risiede nello stimolo offerto dal contributo finanziario a cooperare su progetti di sviluppo della capacità di difesa, laddove in ambito PSDC la regola generale è che in ambito militare i costi sono a carico

²² In generale, cfr. l'art. 9 della decisione (PESC) 2017/2315 e la [decisione \(PESC\) 2020/1639](#) del Consiglio, del 5 novembre 2020, che stabilisce le condizioni generali in base alle quali gli Stati terzi possono essere invitati in via eccezionale a partecipare a singoli progetti PESCO.

²³ Cfr. la [decisione \(PESC\) 2021/748](#) del Consiglio, del 6 maggio 2021, relativa alla partecipazione del Canada al progetto PESCO Mobilità militare, e le omologhe [decisione \(PESC\) 2021/749](#) per la Norvegia e [decisione \(PESC\) 2021/750](#) per gli Stati Uniti, nonché la successiva [decisione \(PESC\) 2022/2244](#) relativa alla partecipazione del Regno Unito.

²⁴ Cfr. la [decisione \(PESC\) 2023/385](#) del Consiglio, del 20 febbraio 2023.

²⁵ Cfr. la [decisione \(PESC\) 2021/509](#) del Consiglio, del 22 marzo 2021, che istituisce uno strumento europeo per la pace, e abroga la decisione (PESC) 2015/528.

²⁶ [Regolamento \(UE\) 2021/697](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2021, che istituisce il Fondo europeo per la difesa e abroga il regolamento (UE) 2018/1092. Per un commento, cfr. L. Calzolari, *Il mercato unico della difesa*, in M. Vellano, A. Miglio (a cura di), *Sicurezza e difesa comune dell'Unione europea*, Milano, 2023, p. 101 ss.

²⁷ Trattasi di quasi 700 milioni di euro erogati a favore di Stati e organizzazioni del continente africano. Ad esempio, cfr. la [decisione \(PESC\) 2023/510](#) del Consiglio, del 7 marzo 2023, che modifica la decisione (PESC) 2022/667 del Consiglio relativa a una misura di assistenza sotto forma di un programma generale di sostegno all'Unione africana nell'ambito dello strumento europeo per la pace per il periodo 2022-2024, e la [decisione \(PESC\) 2023/1440](#) del Consiglio, del 10 luglio 2023, relativa a una misura di assistenza nell'ambito dello strumento europeo per la pace a sostegno delle forze armate del Ghana.

degli Stati membri²⁸. *A latere*, si deve poi menzionare il "Meccanismo per collegare l'Europa 2012-2027", che, sebbene istituito con regolamento fondato sulle competenze in materia di coesione economica e sociale e reti transeuropee²⁹, è proiettato al rafforzamento di obiettivi anche di natura difensiva³⁰.

5. La valutazione *in itinere*.

La Bussola strategica termina indicando che, sulla base della revisione dell'analisi delle minacce prevista per il 2025 e degli obiettivi fino a quel momento conseguiti, l'Alto Rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza (Alto Rappresentante) presenti delle proposte per un'eventuale revisione del documento. Inoltre, lo stesso Alto Rappresentante, in consultazione con la Commissione e l'AED, provvede al monitoraggio *in itinere* dei progressi compiuti nell'attuazione della Bussola strategica, rassegnando dei rapporti periodici.

In effetti, nel marzo del 2023 l'Alto Rappresentante ha rassegnato l'*Annual Progress Report on the Implementation of the Strategic Compass for Security and Defence*³¹ (*Report*), primo rapporto sull'attuazione della Bussola strategica "un anno dopo".

Il *Report* dà conto dei risultati ottenuti e in fase di realizzazione, ma, forse in ragione della sua relativa brevità, non riferisce delle scadenze non rispettate e delle criticità connesse. Infatti, degli 81 punti previsti dalla Bussola strategica, 51 dovevano essere attuati entro il 2022³², ma di questi si è data attuazione a circa 25 punti, mentre per i restanti obiettivi si è imposta una dilazione della *deadline*. L'alto numero di obiettivi la cui realizzazione è o era prevista a breve termine suggerisce che le relative attività fossero già state avviate in ambito PSDC (ad esempio, nel quadro della PESCO), dunque sono o erano di più immediata attuazione, mentre lo stesso non può dirsi per gli obiettivi a lungo termine, la cui attuazione deve ancora prendere avvio. Ad ogni modo, l'Alto Rappresentante ritiene che "[o]ver the last twelve months, we have made significant progress and achieved concrete results across all four chapters of the Strategic Compass. This first progress report demonstrates that we are

²⁸ Su tale aspetto, sia permesso rinviare a L. Paladini, *La Politica di Sicurezza e di Difesa Comune (PSDC)*, in M. E. Bartoloni, S. Poli (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2021, p. 297 ss.

²⁹ Cfr. il regolamento (UE) 2021/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2021, che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa.

³⁰ *Ivi*, considerando 23.

³¹ *Report of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy to the Council*, March 2023.

³² Cfr. S. Clapp, *Implementation of the Strategic Compass. Opportunities, challenges and timelines*, EPRS Study, 2022, p. 1 ss.

narrowing the gap between our aspirations and our actions"³³.

Venendo alle principali realizzazioni ottenute in attuazione della Bussola strategica, va da subito segnalato che nell'area "azione" l'UE ha fatto un maggior ricorso allo Strumento europeo per la pace, soprattutto per le attività di sostegno a Stati terzi e organizzazioni internazionali e regionali, *in primis* l'Ucraina. A tal fine, si è reso necessario aumentare più volte il massimale finanziario, che attualmente ammonta a poco più di 12 miliardi di euro per il periodo 2021-2027³⁴. Inoltre, nonostante la non uniformità di vedute degli Stati membri sulla clausola di mutua assistenza difensiva *ex art. 42, par. 7, TUE*³⁵, si sono tenute le prime esercitazioni necessarie a renderla operativa, cui dovranno seguirne delle altre. Quanto a "mobilità militare", il *Report* dà atto che proseguono le attività di attuazione di questo progetto PESCO, anche con il sostegno della Commissione³⁶, il che, nel complesso, dovrebbe portare alla sua completa realizzazione in tempi ragionevoli.

È interessante quanto afferma il *Report* sulle modalità di attuazione dell'art. 44 TUE, da stabilire entro il 2023, poiché "[f]ollowing Member States' agreement on practical modalities on the Article 44 TEU, we are now in a position to enable a group of willing and able Member States to plan and conduct a mission or operation within the EU framework and thus provide greater flexibility and swiftness in our decision-making"³⁷. Da tempo si attendeva l'attivazione di tale disposizione primaria e tale sviluppo potrebbe inaugurare una nuova stagione nella prassi della PSDC, nella quale il rapido intervento nelle aree di crisi potrà essere garantito dagli Stati membri "già pronti" a muoversi sul campo. Sarà, invece, più laborioso realizzare entro il 2025 la Forza di reazione rapida, poiché trattasi di un obiettivo di non facile raggiungimento per gli aspetti di complessità che esso comporta, a nostro avviso dovuti anche alla sua composizione multinazionale e alla sua articolazione multidominio³⁸, che presuppongono lo stabilimento di efficaci modalità di gestione, nonché dell'attivazione di un quartier generale a Bruxelles.

Nell'area "sicurezza", si registrano dei progressi nella realizzazione della *EU Hybrid Toolbox* da utilizzare contro le minacce ibride, nonché nella predisposizione delle attività necessarie per garantire l'accesso e la presenza dell'U-

³³ *Report*, p. 22.

³⁴ Da ultimo, cfr. la [decisione \(PESC\) 2023/1304](#) del Consiglio, del 26 giugno 2023, che modifica la decisione (PESC) 2021/509, che istituisce uno strumento europeo per la pace.

³⁵ Cfr. S. Clapp, *op. cit.*, p. 18 ss.

³⁶ Cfr. la comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto Rappresentante, del 10 novembre 2022, Piano d'azione sulla mobilità militare 2.0, [JOIN\(2022\)48 final](#).

³⁷ *Report*, p. 9.

³⁸ Infatti, tale forza armata comprenderebbe componenti terrestri, aeree e marittime, oltre che i necessari abilitanti strategici. Cfr. la Bussola strategica, p. 14.

nione nei domini non terrestri. Inoltre, l'UE ha proseguito l'attività di promozione della non proliferazione e del controllo degli armamenti presso le istituzioni multilaterali pertinenti, anche alla luce del decorso bellico sul campo e delle minacce di far ricorso alle armi nucleari periodicamente formulate dalle autorità russe.

Sul fronte degli "investimenti", il *Report* rileva un aumento delle spese militari, ma non in modo uniforme da parte degli Stati membri e ancora in parte sganciato dalla PSDC. Rispetto alla frammentazione finanziaria che caratterizza gli approvvigionamenti di tipo militare, il livello di cooperazione tra Stati membri, comunque aumentato, si attesta su di un valore degli acquisti congiunti che è inferiore all'obiettivo fissato in tale ambito, che, si ricorderà, prevede di approvvigionarsi in modo congiunto per almeno un terzo dell'ammontare complessivo di tali acquisti. Sicché, come afferma l'Alto Rappresentante, "[w]e are mobilising EU tools to spend better together"³⁹.

Infine, l'UE ha consolidato le collaborazioni già attive e ha avviato nuovi canali di dialogo per la trattazione congiunta delle questioni relative alla sicurezza. Da una parte, come riferisce il *Report*, la recente Dichiarazione congiunta sulla cooperazione UE-NATO del 10 gennaio 2023 è una testimonianza concreta del continuo rafforzamento della partnership con l'Alleanza atlantica, e lo stesso può dirsi per l'approfondimento dei rapporti con l'ONU e con altre organizzazioni internazionali. Inoltre, accanto all'intensificazione dei dialoghi bilaterali con partner storici, l'UE ne ha avviati di nuovi, come nel caso, già anticipato, dell'Islanda.

Nel complesso, lo stato dell'attuazione della Bussola strategica narra di un percorso già difficoltoso, nel quale gli obiettivi raggiunti risultano inferiori rispetto a quelli da realizzare secondo l'agenda fissata nel marzo del 2022, per i quali l'attuazione è in corso o deve cominciare (si pensi al maggior ricorso all'astensione costruttiva, che il *Report* nemmeno menziona). Salvo che intervengano sviluppi improvvisi, tale esordio potrebbe allungare i tempi della graduale definizione di una politica di difesa comune.

6. Le prospettive di graduale definizione della politica di difesa comune.

Ci sembra che, per contenuto e agenda fissata, la Bussola strategica tenda al conseguimento della "cooperazione come regola" tra gli Stati membri in ambito PSDC, dunque che essa sia proiettata verso la definizione della politica di difesa comune.

Invero, tale documento non è del tutto esplicito al riguardo, effettuando

³⁹ *Report*, p. 15.

solo un riferimento alla "cooperazione come regola" relativamente agli aspetti finanziari, laddove si afferma che la cooperazione tra Stati membri dovrebbe diventare "la norma"⁴⁰. Ci sembra però chiaro che lo spirito della Bussola strategica sia quello di affermare la "cooperazione come regola" e, in tal senso, diversi obiettivi sembrano deporre a favore di tale conclusione. Si pensi, ad esempio, all'operatività dell'art. 42, par. 7, TUE o alle indicazioni relative al maggior uso dell'astensione costruttiva quale forma di flessibilità che consenta di assumere più agevolmente le decisioni di ambito PSDC. L'indicazione di raggiungere tali (e altri) obiettivi di maggiore integrazione ci sembra gettare le basi per giungere gradualmente alla definizione di una politica di difesa comune, che nella "cooperazione come regola" ha il suo presupposto primario. In altre parole, riteniamo che l'adozione della Bussola strategica si iscriva nell'*iter* di graduale definizione della politica di difesa comune, sollecitando la realizzazione delle attività a tal fine necessarie.

A riguardo, ci si potrebbe domandare se esista un termine per la definizione di tale politica. Nel silenzio dei Trattati e in assenza di indicazioni da parte (soprattutto) del Consiglio europeo, si potrebbe ipotizzare che la definizione di una politica di difesa comune avverrà quando la Bussola strategica sarà stata completamente attuata, dunque entro il 2030, salvo proroghe. Considerati i contenuti della Bussola strategica, si tratta di un'ipotesi percorribile, anche se alcuni fattori giocano a suo sfavore. Infatti, non solo è incerto che il termine di attuazione della Bussola strategica corrisponda a quello di definizione della politica di difesa comune, ma, come si è visto, lo stato della sua prima attuazione riferisce di ritardi nella realizzazione di diversi obiettivi, che, salvo improvvise accelerate, possono incidere sensibilmente sui tempi di definizione della politica di difesa comune.

7. Cenni alla difesa comune.

Sebbene sia prematuro soffermarsi sugli sviluppi relativi al secondo obiettivo previsto dall'art. 42, par. 2, TUE, è opportuno far cenno alla "forma" che potrebbe avere la difesa comune.

In assenza di una definizione, l'ipotesi principale è che la difesa comune comporti la creazione di un esercito europeo, in sostituzione delle ventisette

⁴⁰ Cfr. la Bussola strategica, p. 33. Un ulteriore riferimento è contenuto nel *Report* dell'Alto Rappresentante, nel quale si afferma che "Member States are increasing defence spending and investments. Collectively, since the start of the war against Ukraine, EU Member States have announced increases in defence spending that are estimated to bring an extra € 70 billion by 2025. We need to seize this once-in-a-generation opportunity to fix the errors of the past and progress towards stronger collaboration, designing and acquiring next-generation capabilities together. Spending together must become the norm instead of the exception" (p. 5).

forze armate nazionali, di cui l'UE potrebbe avvalersi in caso di necessità. Si tratterebbe di un esercito comune, provvisto di risorse umane e strumentali adeguate⁴¹ alle necessità difensive dell'Unione, la cui creazione porterebbe, come è stato osservato, a numerosi vantaggi, soprattutto con riguardo alle economie di scala e agli aspetti operativi⁴².

Non è però certo che questa nozione di difesa comune sia accolta, dunque si possono considerare dei modelli alternativi.

Di recente, una proposta è emersa prendendo spunto dalle riflessioni di Tommaso Padoa-Schioppa, che vedeva il futuro dell'Europa fortemente ancorato al rispetto della sussidiarietà, quale principio in grado di bilanciare la tendenza al federalismo con la difesa delle sovranità nazionali⁴³. Applicato alla difesa comune, quest'ultima potrebbe essere concepita in forma "federale", distribuendo adeguatamente risorse e ruoli tra l'UE e gli Stati membri. In termini concreti, la difesa comune, definita "forza gentile", potrebbe ispirarsi al modello dell'esercito statunitense, che è formato dalla componente federale e da cinquanta guardie nazionali, ciascuna delle quali avente delle responsabilità e delle aree di riferimento diverse. Analogamente, la difesa europea potrebbe ispirarsi a "un modello dualistico costituito da un piccolo esercito europeo e dal mantenimento di una guardia nazionale da parte dei Paesi membri dell'Unione europea"⁴⁴.

Ciò detto, al netto di tali interessanti ipotesi di lavoro, è chiaro che l'eventuale configurazione della difesa comune spetterà agli Stati membri, i quali dovranno assegnarle il contenuto che riterranno opportuno e possibile⁴⁵, a nostro avviso anche in ragione delle necessità difensive imposte dal momento storico in cui tali decisioni saranno assunte.

8. Brevi considerazioni finali.

Nonostante le difficoltà registrate già nel primo anno di attuazione della

⁴¹ Un accurato ragionamento sulla consistenza numerica sarà necessario. Se si prende come riferimento l'esercito previsto dalla Comunità europea di difesa, che fu concepito nei primi anni '50 in un "Europa a 6", si dovrebbero prevedere circa 500.000 militari, un dimensionamento simile agli attuali eserciti di Grecia e Finlandia. Ma nell'UE a 27 Stati membri i numeri dovrebbero essere maggiori: si consideri che la somma degli eserciti degli Stati membri ammonta a quasi 2.000.000 di effettivi, mentre la NATO può disporre complessivamente di quasi 2.100.000 unità di personale.

⁴² Cfr. M. Vellano, *La costruzione di una leadership mondiale dell'Unione europea attraverso il rafforzamento della sua politica di sicurezza e di difesa comune*, in *Quaderno AISDUE*, serie speciale Atti del Convegno "L'Unione europea dopo la pandemia", 2022, p. 255.

⁴³ T. Padoa-Schioppa, *Europa, forza gentile*, Bologna, 2001.

⁴⁴ Così D. Velo, P. Preziosa, *Lezioni dagli Usa per una Difesa europea. La riflessione di Preziosa e Velo*, in *formiche.net*, 20 febbraio 2023.

⁴⁵ Cfr. M. E. Bartoloni, *La Politica di sicurezza e di difesa comune: verso un'"autonomia strategica" o "strategie in autonomia"?*, in *Istituzioni del federalismo*, numero speciale 1-2, 2022, p. 51 ss.

Bussola strategica, riteniamo che la volontà degli Stati membri dell'UE di imprimere significativi sviluppi nel quadro della PSDC, e in particolare alla definizione di una politica di difesa comune, sia ancora forte. Da ultimo, lo testimoniano *pro quota* le conclusioni del Consiglio europeo del 29 e 30 giugno 2023, nelle quali si legge che l'istituzione si compiace dei progressi compiuti in prima attuazione della Bussola strategica⁴⁶, la cui realizzazione dovrà proseguire nei prossimi anni.

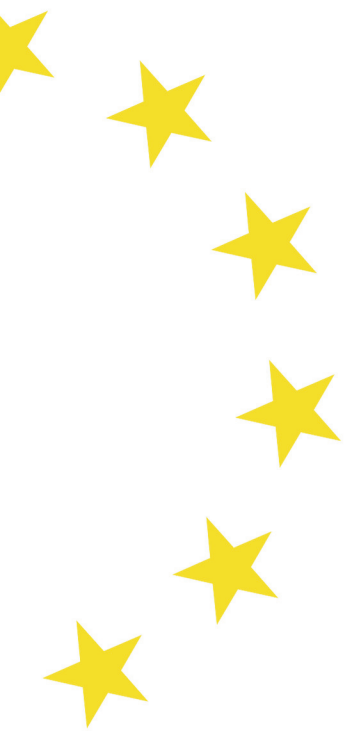
Resta inteso che gli sviluppi che avverranno in ambito PSDC dovranno iscriversi nel quadro dei rapporti tra l'UE e la NATO, attualmente ancorati ai concetti di complementarità e di interoperabilità tra la PSDC e la difesa transatlantica⁴⁷. Per il momento, considerato lo stato dell'attuazione dell'art. 42, par. 2, TUE, si può affermare che l'Alleanza atlantica continuerà a giocare un ruolo preminente nella difesa nel contesto europeo, sicché la complementarità e l'interoperabilità guideranno la conduzione di altre attività congiunte tra i due enti internazionali. Al netto di ulteriori sviluppi nei rapporti tra l'UE e la NATO, lo stesso potrebbe dirsi per il momento in cui l'Unione avrà una politica di difesa comune, poiché ancora non si avvarrà di una propria forza armata a fini difensivi. E, qualora l'UE disponesse di una difesa comune, riteniamo che la tutela atlantica non verrà comunque meno e che, se del caso, le "due difese" dovranno operare sinergicamente, con tutti i vantaggi che tale approccio solidale può portare alla difesa collettiva di ambito europeo.

The EU Strategic Compass 'One Year Later': Achievements and Open Issues

The paper aims to give an account of the prospects for the definition of the Common EU Defence Policy, verifying the role played by the March 2022 Strategic Compass and its first implementation. If, on the one hand, the gradual definition of such a policy appears to be affected by some initial delays, on the other hand one can note the willingness of the Member States to go further towards the definition of a Common Defence Policy, the first of the objectives set out in Article 42(2) TEU, most recently expressed at the European Council of 29-30 June 2023.

⁴⁶ Doc. [EUCO 7/23](#), punto 28.

⁴⁷ Cfr. la [Dichiarazione congiunta sulla cooperazione UE-NATO](#), del 10 gennaio 2023.



Finito nel mese di novembre 2023