



## **La politica di sicurezza e difesa comune nell'Unione: il tempo delle scelte**

FRANCESCO MUNARI\*

SOMMARIO: 1. Introduzione: la necessità di dedicare più tempo all'analisi giuridica sulla politica di difesa comune. – 2. Due *caveat* iniziali: i rapporti tra attuazione della PSDC, creazione di un esercito europeo, e “cooperazioni rafforzate” tra Stati membri nel comparto di cui trattasi. – 3. Uno sguardo di insieme agli articoli 42 e seguenti TUE: ambito di applicazione, oggetto e finalità della PSDC. Difesa comune europea e NATO. – 4. Norme... di processo all'interno della PSDC e loro ragioni ultime. – 5. La situazione relativa alle forze armate (non) dell'Unione. – 6. I possibili elementi trainanti del processo di integrazione della difesa europea: le (poche) regole sul mercato unico degli armamenti... – 7. ... e gli spazi comunque a disposizione sul piano ordinamentale per costruire imprese “europee” della difesa. – 8. Gli strumenti di finanziamento “europeo” per la difesa. – 9. Prime conclusioni di ordine funzionale e sistematico: *de jure condito* la difesa europea è finanziabile, e almeno in parte con strumenti “costituzionalmente” più appropriati. – 10. Una lettura della PSDC alla luce della sicurezza nazionale e dei valori dell'Unione. – 11. Risorse unionali per la difesa ed evoluzione dell'industria nazionale del settore. – 12. Considerazioni conclusive: il tempo delle scelte.

### **1. Introduzione: la necessità di dedicare più tempo all'analisi giuridica sulla politica di difesa comune.**

Nell'ormai ampio panorama dei settori di cui si compone l'Unione europea, ve ne sono tradizionalmente alcuni che, per diversi motivi, risultano meno praticati dai giuristi rispetto agli altri studiosi delle scienze sociali, ovvero comunque meno praticati rispetto

---

\* Ordinario di diritto dell'Unione europea nell'Università di Genova. Avvocato. L'A. ringrazia vivamente Chiara Cellerino, Francesco Costamagna, Lorenzo Grossio, Alberto Miglio e Michele Vellano per i suggerimenti e le indicazioni fornite in preparazione del presente contributo. Errori, omissioni e imprecisioni restano ovviamente di esclusiva responsabilità del sottoscritto.

ad altri ambiti del diritto dell'Unione europea.

Tra essi sembra potersi collocare quello della politica di sicurezza e difesa comune (PSDC), che sconta implicazioni politiche decisamente preponderanti<sup>1</sup>, una sporadica prassi, e quindi una sostanzialmente scarsa “malleabilità” per la riflessione giuridica, anche a causa di un portato giurisprudenziale limitatissimo sia dal punto di vista numerico che di argomenti.

Le disattenzioni dei giuristi, tuttavia, possono essere talora pericolose. Se ne è avuta una riprova qualche anno fa in occasione della cd. crisi dell'euro dei primi anni dieci di questo secolo, quando di fronte alla crisi dei debiti sovrani, in tutta fretta, ci si trovò a dover in qualche modo imbastire – e quindi a legittimare in sede giurisdizionale – soluzioni (sufficientemente) compatibili coi Trattati, pena la dissoluzione dell'Unione<sup>2</sup>.

Un rischio analogo sembra poter percorrere il processo di integrazione europea (e forse non solo esso) rispetto al radicale cambiamento degli scenari geopolitici cui stiamo assistendo, quanto meno, in modo plastico, a partire dall'aggressione della Russia in Ucraina. Un rischio che sta ormai trasformandosi in pericolo, certamente per alcuni Stati membri i quali si sentono direttamente minacciati ai propri confini orientali, e che appare aumentato dalla complessiva situazione mondiale: basti pensare, ai “venti di guerra” che soffiano nel continente asiatico<sup>3</sup>, all'intollerabile situazione di conflitto Israele-Palestinese e al notevole aggravamento delle tensioni in Medio Oriente, o ai possibili rivolgimenti che la stessa Alleanza atlantica potrebbe subire, a seconda degli esiti dell'elezione del prossimo presidente degli Stati Uniti e, ove mai, dell'effettiva messa in pratica degli annunci (speriamo rimangano tali) effettuati da uno dei candidati<sup>4</sup>.

In questa prospettiva, è ragionevole ritenere che, piaccia o meno, da qualche anno – e per un numero di anni probabilmente non piccolo – l'idea dell'Europa come “potenza civile”<sup>5</sup> appaia inadatta e per vero del tutto insoddisfacente a proteggere interessi primari dell'Unione e dei suoi membri, e che siano quindi più che fondati i richiami per un deciso

---

<sup>1</sup> Al riguardo, la letteratura politologica appare, almeno in relazione a quella giuridica, letteralmente sterminata. Solo per citare alcuni studi più recenti che analizzano diversi angoli visuali del problema, e per riferimenti, v. M. KOPPA, *The Evolution of the Common Security and Defence Policy: Critical Junctures and the Quest for EU Strategic Autonomy*, Springer, Cham, 2022; A.A. SAYANA, S. KAUSAR, H. KAHN, *Global Power Transition: Where do Major European States Stand?*, *Journal of European Studies*, 2024, p. 39 ss.; S. Kadelbach, R. Hofmann (a cura di), *The Common Security and Defence Policy of the EU. Perspectives from Member States*, Baden-Baden, 2024; M. LEFEBVRE, *L'heure de la défense européenne peut-elle sonner?*, *Fondation Robert Schuman*, Schuman Paper n. 743, 2 avril 2024; M. MADER, M. NEUBERT, F. MÜNCHOW, S.C. HOFMANN, H. SCHOEN, K. GAVRAS, *Crumbling in the face of cost? How cost considerations affect public support for European security and defence cooperation*, *European Union Politics*, 2024, p. 1 ss.; C. HOFFLER, S.C. HOFMANN, F. MÉRAND, *The polycrisis and EU security and defence competences*, *Journal of European Public Policy*, (10 Jun 2024): DOI: 10.1080/13501763.2024.2362762.

<sup>2</sup> Sia consentito, anche per riferimenti, il rinvio a F. MUNARI, *The European Monetary Union: A Hard Test for the Rule of Law Within the EU Legal System*, in *Am. U. Int'l L. Rev.*, 2018, p. 345.

<sup>3</sup> Agli endemici conflitti armati che affliggono l'Africa, purtroppo, e molto a torto, il mondo sembra essersi assuefatto.

<sup>4</sup> V. anche A. MISSIROLI, *Between Putin and Trump? Defending EUrope*, ISPI Policy paper, May 2024, [www.ispionline.it](http://www.ispionline.it).

<sup>5</sup> Quanto sopra non toglie ovviamente nulla alle persuasive considerazioni di M. TELÒ, *L'Europa potenza civile*, Bari, 2004, cui si deve la citazione nel testo, né alla storica vocazione pacifica che connota fin dall'inizio il processo di integrazione europea (v. al riguardo, e per riferimenti, M. VELLANO, *L'evoluzione dell'aspirazione pacifista e della neutralità nell'azione dell'Unione europea e il suo futuro*, in *Neutralità e costituzione, Percorsi costituzionali*, Napoli, 2023, p. 85 ss.). Purtroppo sembrano decisamente cambiati i tempi. In tema di “soft power” cfr. anche, più recentemente, Ž. JUŠKA, *Soft Power of the European Union. Mastering the Language of Power Politics*, Springer, Cham, 2024.

cambio di passo nella materia<sup>6</sup>.

Ciononostante, la riflessione di superficie sulle modalità con cui provare a irrobustire l'impianto dei Trattati nel settore della sicurezza e della difesa comune, tende a fermarsi di fronte alla chiara scelta degli Stati membri di codificare decisamente il cd. metodo intergovernativo in questa disciplina: altrimenti detto, senza modifiche del quadro giuridico decise all'unanimità degli Stati, non solo l'attuale situazione di sostanziale inerzia non sarebbe capace di evolvere, ma la stessa possibilità del giurista di immaginare soluzioni *de jure condito*, almeno in linea di principio, parrebbe frustrata<sup>7</sup>.

È vero che, specie dopo il febbraio 2022, anche tra i giuristi gli studi nella materia hanno subito una forte accelerazione<sup>8</sup>, dovuta anche a una serie di interessanti risposte che, come vedremo, sul piano normativo la stessa Unione sta provando a dare all'interno di un quadro istituzionale piuttosto bloccato. Detto questo, le pur approfondite analisi in tema di sicurezza e difesa comune apparse di recente si concentrano soprattutto nella ricostruzione del quadro normativo e della prassi esistente<sup>9</sup>: il lavoro è preziosissimo e meritevole, perché consente di comprendere come funzioni, ad oggi, la disciplina giuridica scolpita negli articoli 42 e seguenti TUE. Tanto che, alla luce di queste importanti riflessioni, almeno da qualche anno a questa parte possono e debbono probabilmente essere rivedute le posizioni assunte fino a qualche anno fa, molto caute rispetto a letture più "proattive" degli articoli 42 e seguenti<sup>10</sup>.

L'obiettivo del presente lavoro è quindi quello di cercare di capire, da un lato, quanto sia già a disposizione dell'Unione per concrete iniziative nel settore della PSDC; dall'altro lato, se possano essere forniti spunti normativi utili a immaginare potenziali evoluzioni della politica di sicurezza e difesa comune che non richiedano una modifica dei Trattati, quest'ultimo apparendo un compito piuttosto arduo, e riconosciuto peraltro espressamente dallo stesso art. 42.2 TUE<sup>11</sup>, proprio in considerazione delle diverse sensibilità politiche caratterizzanti gli Stati membri, a tacere dei possibili ostacoli di diritto costituzionale interno che parrebbero porsi in molti di essi, a partire dal nostro.

Premessa quindi una succinta disamina delle più importanti norme primarie nella

---

<sup>6</sup> Cfr. E. GREPPI, *Politica estera e difesa europea*, in M. Vellano, A. Miglio (a cura di), *Sicurezza e difesa comune dell'Unione europea*, Milano, 2022, p. 5 ss.; M. VELLANO, *La costruzione di una leadership mondiale dell'Unione europea attraverso il rafforzamento della sua politica di difesa e di sicurezza comune*, in AISDUE, <https://www.aisdue.eu/michele-vellano-la-costruzione-di-una-leadership-mondiale-dellunione-europea-attraverso-il-rafforzamento-della-sua-politica-di-sicurezza-e-di-difesa-comune/>.

<sup>7</sup> V. C. NOVI, *Il ruolo ancora decisivo degli Stati membri nella politica estera e di sicurezza comune*, *La Comunità Internazionale*, 2019, p. 253 ss.; per riflessioni più critiche sul modello intergovernativo cfr. da ultimo, e per riferimenti, T.E. BRØGGER: *A 'Europe of defence'? The establishment of binding commitments and supranational governance in European security and defence*, in *Journal of European Integration*, DOI: 10.1080/07036337.2024.2379421.

<sup>8</sup> Come dimostrato anche dai numerosi lavori citati in questo lavoro, gran parte dei quali successiva all'invasione russa dell'Ucraina.

<sup>9</sup> Cfr. M. Vellano, A. Miglio, *op.cit.*; J. Rehr (a cura di) *Handbook on CSDP: The Common Security and Defence Policy of the European Union*, p. 106 ss., disponibile in <https://esdc.europa.eu/documentation/handbook-on-csdp/>.

<sup>10</sup> Cfr. U. VILLANI, *Gli sviluppi del Trattato di Lisbona in materia di politica estera e di sicurezza comune*, in *Atti del convegno in memoria di Luigi Sico*, Napoli, 2011, p. 183; F. FERRARO, *Commento all'art. 46 TUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2014, p. 319.

<sup>11</sup> A norma del quale, com'è noto, «[l]a politica di sicurezza e di difesa comune comprende la graduale definizione di una politica di difesa comune dell'Unione. Questa condurrà a una difesa comune quando il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, avrà così deciso. In questo caso, il Consiglio europeo raccomanda agli Stati membri di adottare una decisione in tal senso conformemente alle rispettive norme costituzionali» (enfasi nostra).

materia, e del metodo normativo scelto dai Trattati per normare la PSDC, si cercherà di identificare le diverse anime componenti il quadro di una difesa europea, dalle forze armate, agli armamenti, al finanziamento, analizzando le rispettive discipline ad esse applicabili, e i limiti caratterizzanti ciascuna di esse.

Alla luce dell'analisi svolta, si proverà quindi a comprendere come immaginare un più concreto impiego delle regole esistenti in funzione del raggiungimento di obiettivi più ambiziosi nel progetto di difesa europea; per fare questo, si proverà a illustrare come molti degli elementi ritenuti normalmente ostativi allo sviluppo di iniziative davvero ambiziose in ambito PSDC siano più apparenti che reali, quanto meno una volta rimossi i vincoli finanziari allo *spending* europeo per la difesa, che come vedremo non sembrano avere ormai più giustificazioni giuridiche, prima ancora che economiche e di *policy*.

## **2. Due caveat iniziali: i rapporti tra attuazione della PSDC, creazione di un esercito europeo, e “cooperazioni rafforzate” tra Stati membri nel comparto di cui trattasi**

Prima di addentrarci nel merito dei profili oggetto del presente lavoro, giova sgombrare il campo da altre due riflessioni di superficie, la cui presenza rischia di complicare l'analisi che segue.

*In primo luogo*, occorre chiarire che un'attuazione anche molto avanzata della PSDC non implica affatto l'istituzione di un esercito europeo, inteso cioè come “conferimento” delle forze militari degli Stati membri all'interno di un nuovo contenitore che li sostituisca. Una simile idea costituisce una sorta di “mantra” per alcuni, forse nostalgici del trattato sulla Comunità Europea di Difesa (CED), notoriamente fallito negli anni '50 del secolo scorso, e finisce spesso per limitare la comprensione dei contenuti attuali e potenziali della PSDC<sup>12</sup>.

In questa prospettiva, anzi, occorre non fare confusione: il TUE non prevede affatto la costituzione di un esercito europeo quale punto di arrivo della PSDC, e non a caso l'art. 42.2 individua quale potenziale punto di arrivo della «*politica di difesa comune*» l'istituzione di una «*difesa comune*»<sup>13</sup>, che semanticamente, e non solo, non coincide con “forze armate comuni”.

Del resto, e com'è noto, ai tempi della CED, il non detto di questa Comunità – gemellata dalla CECA – era quello di mettere in comune le forze armate degli Stati che si erano combattuti pochi anni prima durante la Seconda guerra mondiale, allo scopo di impedire nuovi conflitti intra-UE. Oggi, all'evidenza, la situazione è ben diversa, gli oltre 70 anni di integrazione europea rendono questa ipotesi inverosimile, e anche limitandoci alla sola difesa, l'evoluzione della NATO nel corso del tempo contribuisce ulteriormente a rendere ancora meno realistica la necessità di uno smantellamento delle forze armate nazionali a favore di un soggetto comune.

Pertanto, a mio avviso, l'idea di un esercito europeo rischia oggi di essere non solo fuorviante, ma anche dannosa per l'evoluzione della PSDC, che può benissimo attuarsi ed evolvere in senso coerente con le norme del TUE senza alcun bisogno di una forza armata comune.

*In secondo luogo*, occorre preliminarmente darsi carico anche di un altro elemento

---

<sup>12</sup> Sulla storia della CED e della sua... *editio minor* UEO (Unione Europea Occidentale) la letteratura è molto vasta. Da ultimo, per riferimenti, e per un inquadramento dell'evoluzione da UEO a PSDC v. G. ROSSOLILLO, *Le basi della politica estera e di sicurezza comune nei progetti CPE e CED*, in G. Rossolillo (a cura di), *L'integrazione europea prima dei trattati di Roma*, Roma, 2019, p. 39 ss.

<sup>13</sup> V. sopra, la nota 11.

fortemente condizionante il discorso sulla PSDC, quello cioè riassumibile nella *vulgata* di un'Unione "a più velocità" nella difesa.

Anche a questo riguardo, infatti, è opportuno intendersi: come vedremo, il TUE prevede espressamente l'ipotesi di "cooperazioni rafforzate" nel nostro comparto, che vengono anzi definite con una denominazione *ad hoc*, e che in effetti sono già ampiamente praticate, nei limiti ritenuti opportuni dagli Stati membri. Il TUE prevede anche, all'art. 42.3, primo comma, l'ipotesi che questi ultimi possano anche costituire «*forze multinazionali*», lasciando quindi agli Stati tutte le possibili scelte quanto ai livelli di integrazione dei propri eserciti.

Detto questo, mi parrebbe nuovamente un errore di prospettiva immaginare che la PSDC possa evolvere partendo da una sorta di "*coalition of the willing*" progressivamente estesa a tutti: è vero che questo modello ha caratterizzato altre storie di successo dell'integrazione europea, come nel caso della cooperazione giudiziaria in materia civile e penale e soprattutto in quello della moneta unica. E in tal senso, non si può escludere che lo stesso potrebbe teoricamente avvenire anche per le questioni militari.

Tuttavia, nel nostro caso esistono almeno quattro elementi distintivi da tenere presente: il primo è dato dall'esistenza della NATO, che ha un suo *imprinting* importantissimo anche per gli Stati UE, i quali, peraltro, sono anche quasi tutti membri dell'Alleanza atlantica: siccome a livello NATO gli eserciti nazionali vengono coordinati e fatti operare senza necessità di creare forze multinazionali in senso stretto, questa matrice necessariamente condiziona l'azione degli Stati UE pure in chiave PSDC.

Il secondo elemento è costituito dalla diversità "ontologica" che scaturirebbe, a livello di Unione, da una completa integrazione militare realizzata solo tra alcuni Stati membri: un simile evento avrebbe un impatto sulla sovranità degli Stati interessati non paragonabile ad altre forme di cooperazione rafforzata, e rischierebbe di dar luogo non già a un'Europa... a più velocità, bensì ad una federazione di Stati *interna* all'Unione europea. Con difficilissime e delicate ripercussioni tra questa federazione e gli altri membri UE.

Il terzo elemento, di cui diremo, è rappresentato da una decisa scelta degli Stati membri di procedere alla costituzione di forze militari integrate parallele agli eserciti nazionali, ma ipotizzate in contingenti ridotti e mirati a svolgere determinati compiti: tali cd. *battlegroups* verranno impiegati per specifiche funzioni e missioni, e costituiscono un modello assai più coerente con le scelte di politica di difesa attuali e prospettive, rispetto a "ipotetici" eserciti europei che hanno implicazioni costituzionali interne che non paiono, allo stato, nell'agenda politica di alcuno Stato membro.

Il quarto elemento è dato dal valore complessivo di una PSDC partecipata da tutti i membri UE rispetto a ipotesi di integrazioni differenziate *in subiecta materia*. Anche di questo parleremo nel prosieguo di questo lavoro, ma è fin d'ora opportuno evidenziare i profondi vantaggi che deriverebbero da politiche di difesa realizzate da tutti i membri dell'Unione, in coerenza coi suoi valori e con il principio di solidarietà, e soprattutto integrate con le altre politiche unionali. Su questi vantaggi è molto più appropriato riflettere, rispetto a ipotesi che, pur non vietate, rischiano di ritardare i progressi in questo settore a causa della loro natura sostanzialmente velleitaria.

### **3. Uno sguardo di insieme agli articoli 42 e seguenti TUE: ambito di applicazione, oggetto e finalità della PSDC. Difesa comune europea e NATO**

Premesse le considerazioni che precedono, giova innanzitutto un succinto sguardo di insieme all'impianto caratterizzante la PSDC a livello primario, segnatamente nel

TUE. Le norme di cui trattasi presentano una struttura tutto sommato lineare. Esse incorporano la politica di difesa come «*parte integrante*» della politica estera e di sicurezza comune, secondo principi tutto sommato ovvi, ma utili nel rammentarci che, senza la PSDC, non è possibile assicurare all'Unione la necessaria «*capacità operativa [anche militare] per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale*» (art. 42.1 TUE). A cosa poi serva questa capacità operativa viene precisato all'art. 43.1 TUE: essa viene impiegata per «*le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni umanitarie e di soccorso, le missioni di consulenza e assistenza in materia militare, le missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti. Tutte queste missioni possono contribuire alla lotta contro il terrorismo, anche tramite il sostegno a paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio*».

Il primo punto sul quale riflettere concerne dunque l'ambito di estensione della PSDC previsto, almeno sulla carta, dal TUE, in particolare in relazione alla possibilità di individuare spazi residui in via esclusiva in capo agli Stati membri. A mio avviso, e proprio come avviene per la PESC, gli articoli 42 e seguenti del TUE consentono la costruzione di una politica di difesa idonea a coprire esattamente *tutti* gli spazi che sono di pertinenza degli Stati, fermo ovviamente che – identicamente a quanto avviene per gli Stati – la difesa europea non può avere obiettivi di natura offensiva, ciò essendo incompatibile coi principi della Carta ONU, peraltro richiamati in numerose norme del TUE, incluse quelle sulla PSDC.

A questo riguardo, una precisazione è opportuna, e riguarda l'impiego di assetti militari: segnatamente, il dato testuale di cui all'art. 42.1 dispone che la “capacità operativa” cui esso si riferisce va impiegata per «*missioni al suo esterno*». A fronte di questa disposizione, ci si è chiesti allora se sia coerente col diritto primario ipotizzare capacità operative europee (e cioè “missioni”) riguardanti anche la difesa dei confini interni<sup>14</sup>, ovvero, e in altri termini, se l'Unione possa attuare missioni anche in funzione di proteggersi da minacce provenienti dall'esterno<sup>15</sup>. La risposta non può che essere tuttavia positiva.

Infatti, e in primo luogo, non è dubbio che l'impiego di capacità operative comuni sia compreso nella nozione di “difesa comune” di cui all'art. 42.2<sup>16</sup>. Inoltre, e alla prima vera occasione, la prassi ha già confermato che “missioni PSDC” possano aver luogo anche all'interno dell'Unione: la decisione EUMAM Ucraina prevede infatti che le forze mobilitate in tale missione operino nel territorio degli Stati membri partecipanti<sup>17</sup>. Del resto, il dato testuale menzionato all'art. 42.1 va superato, anche guardando indietro al momento storico (firma del Trattato di Lisbona) in cui la norma fu scritta: nel 2007 la

---

<sup>14</sup> In argomento v. C. CELLERINO, *La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra “autonomia strategica” e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?*, in *Dir. Un. Eur.*, 2022, p. 9 ss.; A. MIGLIO, *Lo sviluppo della capacità di difesa*, cit.

<sup>15</sup> Sul punto, cfr. le perspicue considerazioni di M. VELLANO, *L'evoluzione dell'aspirazione pacifista*, cit., a proposito appunto di un presunto (e invero inesistente) vincolo giuridico dell'Unione nel senso della neutralità.

<sup>16</sup> V. anche C. CELLERINO, *La difesa europea*, cit.

<sup>17</sup> Decisione (PESC) 2022/1968 del Consiglio del 17 ottobre 2022 relativa a una missione di assistenza militare dell'Unione europea a sostegno dell'Ucraina (EUMAM Ucraina), in *G.U.* L 270 del 18 ottobre 2022, p. 85 ss. Per una sintesi, v. [https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-military-assistance-mission-ukraine-eumam\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-military-assistance-mission-ukraine-eumam_en).

Russia era a pieno titolo nel G8, la Cina, da poco membro dell'OMC, aveva rapporti con l'Unione (e il resto del mondo) ben più distesi, e i residui del cd. "asse del male", quali Iran o Corea del Nord, erano visti come lontani e poco pericolosi. Si può quindi ragionevolmente assumere che, se non impensabile, fosse politicamente alquanto delicato menzionare espressamente l'impiego di forze europee per rispondere o prevenire attacchi armati sul territorio UE. Il tema, pertanto, pur ben presente nel TUE, fu declinato in modo "classico" dall'art. 42.7 con la nota previsione relativa all'obbligo di assistenza reciproca<sup>18</sup>.

Da ultimo, l'evoluzione recente sugli scenari mondiali, e cui si accennava anche nell'*incipit* di questo lavoro, rende alquanto fragile (e ove mai esistente, ormai tramontata), l'aspirazione a un'Europa "neutrale" rispetto ai conflitti armati, anche nel termine di neutralità noto agli studiosi del diritto internazionale bellico<sup>19</sup>: tanto più che questa ipotesi appare radicalmente smentita anche nella prassi, alla luce, come vedremo, non solo della forte e crescente cooperazione tra Unione europea e NATO, ma anche delle stesse misure adottate nell'immediato dall'Unione a seguito dell'invasione armata russa in Ucraina. Il che, giova sottolineare, ha pure fondamentali implicazioni rispetto all'opzione di "neutralità" proclamata all'interno di alcuni Stati membri (Austria, Cipro, Irlanda e Malta), che necessariamente deve essere oggi letta in chiave evolutiva, proprio alla luce degli eventi sopravvenuti e dei legami – e conseguenti obblighi – che contraddistinguono tutti gli Stati membri dell'Unione, anche rispetto a questioni molto delicate come quella qui in esame<sup>20</sup>.

Dunque, al netto di quanto si dirà a proposito degli altri profili di cui si compone la PSDC, si può affermare senza esitazioni che rientri nelle competenze PSDC anche qualsiasi iniziativa implicante l'utilizzo di forze armate: non vi sono, in definitiva, ipotesi nelle quali gli Stati membri, come singoli, possano impiegare assetti militari sul campo, senza che non sia possibile farlo anche a livello unionale. Detto altrimenti, tutte le competenze militari possono in linea di principio essere attribuite (anche) all'Unione, nei limiti beninteso della decisione degli Stati membri di darvi attuazione. In definitiva, si può quindi assumere che il TUE, al riguardo, contenga una norma passerella *sui generis*, valevole non solo per singole ipotesi, ma in linea generale.

Pur nella sua ovvietà, è opportuno tenere a mente questa considerazione, perché utile soprattutto in una prospettiva diacronica: in altri termini, qualsiasi azione militare iniziata dagli Stati membri al di fuori di un quadro PSDC può diventare parte di questa politica. Ovviamente, vale pure il viceversa, ma di questi tempi male non fa rammentare che le diverse sensibilità proprie dei (*leader* dei) singoli Stati membri rispetto a crisi internazionali, o a veri e propri conflitti<sup>21</sup>, anche a volerle qualificare come reali posizioni di politica estera, e non invece più modeste *nuances* utili a fini diversi, possono anche nascere come isolate, o magari frutto di condivisione solo tra alcuni Stati membri, ma non escludono mai una loro possibile evoluzione in iniziative europee.

---

<sup>18</sup> In argomento, e per riferimenti, cfr. A. MICKONYTĖ, *Obligation to Mutual Assistance Under Article 42(7) TEU: The Conundrum of Intentional Ambiguity*, in *ICL Journal* 2024, p. 1 ss.

<sup>19</sup> In argomento, e per un'interessantissima rassegna di opinioni, v. i diversi contributi contenuti in *Neutralità e costituzione*, citati alla nota 5.

<sup>20</sup> Non è ovviamente possibile trattare oltre l'argomento. Si rinvia ancora al volume indicato in nota precedente e, con specifico riferimento alle ben diverse forme e origini della posizione "neutrale" dei quattro membri della UE dianzi ricordata, alle considerazioni specificamente svolte da M. VELLANO, *L'evoluzione dell'aspirazione pacifista*, cit., spec. p. 92-93.

<sup>21</sup> Si pensi, per fare un esempio, alle posizioni e dichiarazioni ben diverse degli Stati membri rispetto al livello di coinvolgimento degli Stati membri nella guerra in Ucraina.

Altro elemento di fondo della PSDC è dato dalla sua relazione con la NATO<sup>22</sup>. Come è stato persuasivamente osservato<sup>23</sup>, ove sia coinvolta anche l'Alleanza atlantica, qualsiasi iniziativa PSDC diventa in qualche modo recessiva rispetto alle decisioni assunte in seno alla NATO, sia per il limite di cui all'art. 351 TFUE, sia per quello specifico dell'art. 42 TUE, che impone coerenza e compatibilità tra PSDC e obblighi NATO, sia perché, chiaramente, il contributo dei paesi NATO non membri della UE (in particolare Stati Uniti, ma anche Regno Unito) è tale da aumentare decisamente il livello di efficacia e deterrenza della capacità operativa militare. Anche questo profilo mi pare abbia implicazioni concrete, nel senso che, quanto meno per i Paesi UE membri della NATO<sup>24</sup>, e a prescindere dal notevole coordinamento che si è instaurato da tempo tra PSDC/PESC e NATO<sup>25</sup>, iniziative congiunte svolte in ambito NATO possono anche coesistere con l'assenza di parallele iniziative PSDC. Inoltre, l'attuazione della difesa collettiva in ambito europeo grava comunque largamente sulla NATO, ciò evincendosi anche dalle disposizioni dell'art. 42 TUE<sup>26</sup>. Detto questo, considerando le modalità operative NATO, una cosa sono le "missioni", che hanno oggetto e finalità circoscritte; altra cosa è una "politica" di difesa, che ovviamente comporta un salto dimensionale dal punto di vista delle scelte non facilmente reversibili sui contenuti e gli obiettivi condivisi di tale politica, e sugli strumenti per la sua attuazione: dall'organizzazione, agli armamenti, alle risorse economiche per finanziarla, solo per citare i temi più immediati.

#### 4. Norme... di processo all'interno della PSDC e loro ragioni ultime

Nella consapevolezza che una difesa comune sia il punto di arrivo di una progressione necessariamente graduale rispetto alle politiche nazionali, e ai rispettivi precetti costituzionali interni, appare allora chiaro il motivo per il quale, si direbbe... inevitabilmente, le disposizioni qui in esame individuano percorsi di avvicinamento, da valorizzarsi in chiave, appunto, diacronica.

Si tratta di principio scolpito già nel citato art. 42.2, che non casualmente parla di «*graduale definizione di una politica di difesa comune*»; questo approccio si rinviene anche nell'art. 42.3, secondo comma, a proposito dell'«*impegno*» degli Stati membri «*a migliorare progressivamente le loro capacità militari*». Pare ragionevole ritenere che, in aggiunta alle iniziative assunte dagli Stati membri all'interno del quadro PESCO<sup>27</sup>,

---

<sup>22</sup> Sui rapporti UE-NATO cfr., anche per riferimenti, L. POLI, G. MINERVINI, *La collaborazione con le Nazioni Unite, la NATO e le altre organizzazioni internazionali*, in M. Vellano, A. Miglio, *op.cit.*, p. 173 ss., e spec. a 180 ss.

<sup>23</sup> A. MICKONYTÈ, *op.cit.*, p. 17 ss.

<sup>24</sup> Attualmente, non sono membri della NATO Austria, Cipro, Irlanda e Malta, a motivo della già ricordata loro posizione di "neutralità", che impedisce l'adesione ad alleanze militari. Resta tuttavia ferma la politica della "porta aperta" stabilita all'art. 10 del trattato NATO, e benché specie negli ultimi tempi siano iniziate discussioni interne a questi Stati (e così in Svizzera) sulla loro posizione rispetto alla NATO, nessuno di essi per ora ha compiuto alcun passo nell'ambito del cd. *Membership Action Plan (MAP)* propedeutico all'adesione (cfr. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_49212.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49212.htm)). Peraltro, visti i tempi, forse ulteriori richieste di adesione in questo momento storico potrebbero oggi essere strumentalizzate da chi pretende di accusare la NATO di "atteggiamenti aggressivi" rispetto a taluni Paesi.

<sup>25</sup> In tema, v. sempre L. POLI, G. MINERVINI, *op.loc.cit.*, anche per un'eshaustiva rassegna delle forme anche istituzionali di cooperazione instauratesi tra l'Alleanza atlantica e l'Unione, tra cui quella forse più importante costituita dalle cooperazioni disciplinate dagli Accordi cd. Berlino Plus del 2003.

<sup>26</sup> Così anche L. POLI, G. MINERVINI, *op.cit.*, p. 183.

<sup>27</sup> V. la Decisione (PESC) 2017/2315 del Consiglio, dell'11 dicembre 2017, che istituisce la cooperazione strutturata permanente (PESCO) e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti (v. il testo consolidato su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02017D2315-20230523>). Rilevante è



per gli Stati che sono anche parti della NATO, la norma vada letta in simbiosi con il noto obbligo di destinare il 2% del PIL in spese militari<sup>28</sup>, creandosi così una convergenza di natura concreta e operativa dal punto di vista dello sforzo di difesa richiesto agli Stati europei. Del resto, ciò trova conferma in varie disposizioni di diritto derivato, e non solo, a partire dalla decisione istitutiva della PESCO<sup>29</sup>.

In questa medesima prospettiva si pone anche la codificazione, a livello primario, dell'istituzione dell'Agenzia europea per la difesa, prevista all'art. 45 TUE<sup>30</sup>, organo non a caso "tecnico", individuato al fine di provare a sviluppare percorsi condivisi tra Stati membri, anch'essi chiaramente funzionali alla logica di processo che permea l'intera materia. La cautela che contraddistingue questa parte del trattato trova conferma nella circostanza secondo cui, in significativa discontinuità con tutte le altre agenzie dell'Unione, all'Agenzia europea si partecipa volontariamente, quindi secondo un criterio di *opt-in*<sup>31</sup>, formula coniata addirittura prima dell'attuale testo dell'art. 45.2 TUE, e nonostante gli Stati membri avessero già aderito all'Agenzia dal momento della sua costituzione (nel 2004, e cioè in data antecedente il Trattato di Lisbona)<sup>32</sup>, e – per gli Stati che hanno aderito all'Unione successivamente, in parallelo alla loro adesione<sup>33</sup>. Che l'Agenzia sia parte integrante di questo percorso per tappe si conferma nel ruolo tecnico ma importante riservatole nell'ambito della definizione di obiettivi strategici per lo sviluppo di capacità di difesa (confluite nel cd. *Capability Development Plan*<sup>34</sup>), e, più recentemente, nella conduzione della *Coordinated Annual Review on Defence (CARD)*<sup>35</sup>.

Ciò premesso, l'elemento più evidente del "processo" in cui si muove l'evoluzione di una politica di difesa sta nelle previsioni su forme di cooperazione "rafforzata": sia pur con modi e accezioni diverse, esse danno corpo al modello ritenuto preferibile (sempre in un'ottica di processo e gradualità) per attuare (singole) "politiche" di difesa: così, si stabilisce che spetti a ciascuno degli Stati membri la scelta di progredire nell'integrazione delle proprie capacità di difesa, realizzando in tal modo (pure) obiettivi di interesse

---

soprattutto l'allegato 2 alla decisione citata, il quale individua elementi qualitativi per gli investimenti degli Stati membri nella difesa. Detto questo, sul piano sostanziale i progetti comuni realizzati in ambito PESCO appaiono decisamente minoritari rispetto alle (già di per sé insufficienti) spese per la difesa degli Stati membri (cfr. A. MIGLIO, *Lo sviluppo della capacità di difesa e la cooperazione strutturata permanente*, in M. Vellano, A. Miglio, *op.cit.*, p. 57 ss., a p. 79, anche per riferimenti).

<sup>28</sup> L'obiettivo del 2% viene talora indicato anche come "guideline", ma è in realtà è un vero e proprio obbligo concordato in occasione di un vertice tenuto in Galles nel 2014 (in coincidenza con l'invasione della Crimea da parte della Russia), sin da allora ribadito in numerose occasioni, e che avrebbe dovuto essere attuato dagli Stati entro il 2024. L'accordo del 2014 contiene altri interessanti elementi qualitativi sulle tipologie di spesa militare richieste, il cui esame esula ovviamente dallo scopo del presente lavoro (v. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_222589.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_222589.htm?selectedLocale=en), anche per riferimenti più recenti sull'attuazione dell'obbligo). In effetti, anche sotto questo profilo, si evidenziano inevitabili simmetrie tra le iniziative concordate a livello NATO e gli stessi contenuti dell'art. 42 TUE.

<sup>29</sup> V. l'Allegato alla citata Decisione (PESC) 2017/2315.

<sup>30</sup> In realtà l'Agenzia europea per la difesa, che ha una gestazione molto lunga, nasce comunque prima del trattato di Lisbona, segnatamente nel 2004 (cfr. per una sintesi storica <https://eda.europa.eu/our-history/our-history.html>). In argomento cfr. M. TRYBUS, *The new European Defence Agency: a contribution to a common European security and defence policy and a challenge to the community acquis?*, in *Common Market Law Review*, 2006, p. 667 ss.

<sup>31</sup> «L'Agenzia europea per la difesa è aperta a tutti gli Stati membri che desiderano parteciparvi»: così, testualmente, l'incipit dell'art. 45.2 TUE.

<sup>32</sup> Per la precisione, la Danimarca non aveva aderito subito, ma lo ha fatto ormai da lungo tempo.

<sup>33</sup> È il caso di Bulgaria, Romania e Croazia, membri dell'unione rispettivamente dal 2007 e dal 2013.

<sup>34</sup> V. <https://eda.europa.eu/what-we-do/all-activities/activities-search/capability-development-plan>.

<sup>35</sup> V. <https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-card>.

dell'Unione. Emblematico appare in particolare il secondo comma dell'art. 42.3 TUE, a norma del quale «[g]li Stati membri si impegnano a migliorare progressivamente le loro capacità militari».

In tale contesto rientra la disciplina della cooperazione strutturata permanente (o PESCO, dall'acronimo in lingua inglese), disciplinata agli articoli 42.6 e 46 TUE, nonché nel Protocollo n. 10 ai Trattati<sup>36</sup>. Essa fondamentalemente consente forme di integrazione differenziata tra Stati membri in questo settore, e si è realizzata limitatamente a specifici progetti<sup>37</sup>, e non invece a missioni (pur se previste come suscettibili di essere inquadrare in questa fattispecie), né, tantomeno nella costituzione di forze armate “europee”, nonostante anche una tale ipotesi sia teoricamente fattibile (ma, come si è visto sopra, non necessariamente sia... nelle corde degli Stati membri)<sup>38</sup>. Le regole PESCO, e soprattutto i progetti che, ad oggi, la concretizzano, mutuano esperienze di collaborazione già collaudate anche precedentemente all'introduzione nel TUE delle norme qui in esame, quali i programmi di armamenti comuni (come il consorzio franco-tedesco funzionale allo sviluppo di cd. euromissili, o lo *Independent European Program Group*, ovvero l'OCCAR), ovvero ipotesi più istituzionalizzate di un *forum* con competenze in materia di difesa, come la citata Unione dell'Europa Occidentale (UEO), le sue evoluzioni e i suoi numerosi enti correlati<sup>39</sup>.

Per come oggi viene praticata la PESCO, cui aderiscono 26 dei 27 Stati membri<sup>40</sup>, si tratta in sostanza di un luogo nel quale essi, che partitamente si associano su progetti comuni, sviluppano capacità militari condivise in relazione a specifici armamenti. Si tratta, quindi, e almeno ad oggi, di un semplice tassello per la progressiva definizione di un'industria europea della difesa. Su questo argomento, tuttavia, torneremo nel prosieguo<sup>41</sup>.

## 5. La situazione relativa alle forze armate (non) dell'Unione

Le regole “di processo” caratterizzanti la PSDC riguardano anche il tema delle forze armate. Come abbiamo visto, ai sensi dell'art. 42.3 TUE sono gli Stati membri a «mett[ere] a disposizione dell'Unione» sia capacità militari, sia forze multinazionali a fini PSDC; si tratta, quindi, di unità e capacità appartenenti agli eserciti nazionali che,

---

<sup>36</sup> Sulla PESCO, e anche per riferimenti, cfr. A. MIGLIO, *op.cit.*, p. 57 ss., e spec. 64 ss., M. VELLANO, *La costruzione*, cit.; A. MIGLIO, G. PEROTTO, L. GROSSIO, *I meccanismi di finanziamento del settore difesa nell'Unione europea e il loro contributo al rafforzamento dell'autonomia strategica*, Research paper, *Centro Studi sul Federalismo*, 2024, in <https://www.csfederalismo.it/it/pubblicazioni/research-paper/i-meccanismi-di-finanziamento-del-settore-difesa-nellunione-europea-e-il-loro-contributo-al-rafforzamento-dellautonomia-strategica>, p. 16 ss.; T.E. BRØGGER, *op.cit.*, p. 4 ss.

<sup>37</sup> Cfr., al riguardo, la Decisione (PESC) 2021/2008 del Consiglio del 16 novembre 2021 che modifica e aggiorna la decisione (PESC) 2018/340 che fissa l'elenco dei progetti da sviluppare nell'ambito della PESCO, in *GU L* n. 407 del 17 novembre 2021, p. 37 ss., e che ad oggi individua in sostanza le attività/progetti rientranti nella PESCO, a ciascuno dei quali partecipa, caso per caso, un diverso numero di Stati membri su base volontaria e in funzione dei loro interessi e obiettivi.

<sup>38</sup> Cfr. al riguardo M. VELLANO, *La costruzione*, cit.; nonché A. MIGLIO, G. PEROTTO, *Una via per l'integrazione dell'Eurocorpo nel quadro giuridico dell'Unione europea*, in *Commenti Centro Studi Federalismo*, n. 239/2021, in <https://www.csfederalismo.it/it/pubblicazioni/commenti/una-via-per-l-integrazione-dell-eurocorpo-nel-quadro-giuridico-dell-unione-europea>.

<sup>39</sup> Per una breve panoramica cfr. <https://www.cvce.eu/en/collections/unit-content/-/unit/d5906df5-4f83-4603-85f7-0cab24b9fe1/578edfb4-179a-486e-a75a-a1347ee1167c>. V. anche i riferimenti in nota 12.

<sup>40</sup> Unica eccezione è costituita da Malta, che ha tuttavia anche una spesa militare molto modesta, sia in assoluto che in relazione al proprio PIL (v. A. MIGLIO, G. PEROTTO, L. GROSSIO, *op.loc.cit.*).

<sup>41</sup> V. infra, i §§ 6 e 7.

nella forma più integrata possibile, soggiacciono a scelte europee limitatamente al controllo politico dell'operazione o della missione di cui trattasi, alla direzione strategica e alla catena di comando<sup>42</sup>.

Come si è visto, siamo ben lungi dal considerare queste forme di cooperazione, pur importanti, come integranti una forza armata europea<sup>43</sup>. Del resto, il trasferimento di autorità dalla catena di comando nazionale a quella UE, caratterizzante la formazione della forza multinazionale delle missioni PSDC, rimane ad oggi parziale e temporanea: riguarda solo gli aspetti operativi e la durata della missione, e le unità coinvolte restano a pieno titolo inquadrare a livello amministrativo nelle forze armate di appartenenza.

Detto questo, la prassi conosce talune situazioni intermedie, quali ad esempio i battaglioni o gruppi tattici capaci di essere rapidamente dispiegati in quadranti o scenari di crisi. Essi sono già individuati dal citato Protocollo n. 10, che ne delinea in estrema sintesi le caratteristiche<sup>44</sup>. Nella matrice intergovernativa che connota la nostra disciplina, si annoverano al riguardo esperienze interne all'ordinamento unionale, come i cd. *EU Battlegroups*, ovvero esterne ad essa, e cioè frutto di accordi internazionali tra Stati membri, che si collocano cioè in una dimensione giuridica formalmente diversa dalla PSDC: è il caso del cd. Eurocorpo, della *European Maritime Force* (EMF), della *European Gendarmerie Force* (Eurogendfor), o dello *European Air Transport Command* (EATC)<sup>45</sup>.

Sia pur nella limitata accezione relativa all'operatività di queste forze, pensate per essere schierate per brevi periodi e sostanzialmente come prima risposta a una situazione di crisi ben determinata, nessuno di questi gruppi tattici ha effettivi permanenti (e quindi, di fatto, esistono... sulla carta), né, per vero, risulta mai essere stato impiegato neppure in azioni militari avviate dall'Unione europea, preferendosi la messa a disposizione di contingenti nazionali<sup>46</sup>: infatti, delle diverse missioni che finora sono state svolte sotto l'egida della PSDC (o suoi predecessori), dalla missione ARTEMIS in Congo nel 2003<sup>47</sup>,

---

<sup>42</sup> Per maggiori dettagli, e per riferimenti, cfr. L. GROSSIO, *Le missioni e le operazioni militari dell'Unione europea*, in M. Vellano e A. Miglio (a cura di), *op.cit.*, p. 139 ss.

<sup>43</sup> Emblematiche sono le riflessioni di Ursula von der Leyen nel proprio programma per la presidenza della Commissione: «*Member States will always retain responsibility for their own troops, from doctrine to deployment, but there is a lot Europe can do to support and coordinate efforts to strengthen the defence industrial base, innovation and the Single Market*» (v. Europe's Choice. Political Guidelines for the Next European Commission 2024-2029, in [https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648\\_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029\\_EN.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf)).

<sup>44</sup> A norma dell'art. 1, lett. b) del Protocollo, «*[l]a cooperazione strutturata permanente di cui all'articolo 42, paragrafo 6 del trattato sull'Unione europea è aperta a ogni Stato membro che s'impegni... b) ad essere in grado di fornire, al più tardi nel 2010, a titolo nazionale o come componente di gruppi di forze multinazionali, unità di combattimento mirate alle missioni previste, configurate sul piano tattico come gruppi tattici, con gli elementi di supporto, compresi trasporto e logistica, capaci di intraprendere missioni menzionate all'articolo 43 del trattato sull'Unione europea, entro un termine da 5 a 30 giorni, in particolare per rispondere a richieste dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, e sostenibili per un periodo iniziale di 30 giorni prorogabili fino ad almeno 120 giorni*».

<sup>45</sup> Su di essi, anche per ulteriori indicazioni, v. G. PEROTTO, *Gli EU Battlegroups, l'Eurocorpo e le altre forme di cooperazione fra Stati membri in materia di difesa*, in M. Vellano e A. Miglio (a cura di), *op.cit.*, p. 257 ss.

<sup>46</sup> V. G. PEROTTO, *op.cit.*, p. 261.

<sup>47</sup> Su cui v. J. VAN DEN BOSCH, *Military Operation Artemis in the Democratic Republic of Congo*, in [https://www.academia.edu/7905481/Military\\_Operation\\_Artemis\\_in\\_the\\_Democratic\\_Republic\\_of\\_Cong\\_o\\_Pol\\_and\\_Eng\\_](https://www.academia.edu/7905481/Military_Operation_Artemis_in_the_Democratic_Republic_of_Cong_o_Pol_and_Eng_).

e fino alla Operazione EUNAVFOR ASPIDES<sup>48</sup>, le missioni sono sempre state condotte da forze multinazionali costituite *ad hoc* attraverso il conferimento di unità e capacità da parte degli Stati membri partecipanti. E ciò ad onta delle previsioni accennate sopra, e della circostanza che, in linea operativa, almeno alcune di esse, per caratteristiche e tipologia di intervento, potessero essere sperimentate.

Recenti importanti documenti di *policy* di cui si è dotata l'Unione, quali la Bussola Strategica Europea del marzo 2022<sup>49</sup>, approvata nell'immediato *aftermath* dell'invasione russa dell'Ucraina, prevedono tra l'altro la riforma degli *EU Battlegroups* per come oggi li conosciamo, onde consentire la costituzione di una *EU Rapid Deployment Capacity* di 5000 effettivi entro il 2025, organizzati secondo catene di comando e controllo rafforzate rispetto alla situazione attuale.

Anche da quanto appena riferito, è palpabile la crescente consapevolezza di dover superare l'inadeguatezza della situazione che caratterizza la PSDC in questo particolare frangente storico e geopolitico. Rispetto a tale obiettivo, sembrano però pesare ostacoli sistemici di ordine operativo, finanziario e politico.

Conviene quindi provare ad affrontare partitamente ciascuno di questi, compito che si cercherà di assolvere nei prossimi paragrafi.

## **6. I possibili elementi trainanti del processo di integrazione della difesa europea: le (poche) regole sul mercato unico degli armamenti...**

Una politica di difesa europea – anche a prescindere dall'ipotesi (velleitaria) di creare una forza armata europea<sup>50</sup> – richiede armamenti europei, che non necessariamente sono costituiti dalla sommatoria di quelli nazionali<sup>51</sup>; qualunque sviluppo significativo della PSDC deve quindi accompagnarsi a misure strutturali volte a costruire armamenti europei. Ciò presuppone interoperabilità, di cui diremo, e prima ancora lo sviluppo di progetti in comune, i quali tuttavia, soprattutto per quelli più ambiziosi, e quindi quelli più strategici, scontano anni di ricerca e sviluppo, tradizionalmente non finanziati in assenza di commesse vincolanti<sup>52</sup>, oltre a richiedere consistenti investimenti implicanti un sostegno pubblico, un ritorno economico adeguato, ovvero entrambi.

E siccome gli armamenti sono in definitiva prodotti industriali, la verifica successiva che tocca compiere impone di accertare innanzitutto quali siano le caratteristiche dell'industria della difesa europea, e se esse siano oggi compatibili rispetto all'obiettivo di avere armamenti “europei”.

Al riguardo, e com'è noto, la situazione è tuttora caratterizzata da una

---

<sup>48</sup> Cfr. [https://www.eeas.europa.eu/eeas/eunavfor-operation-aspides\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/eunavfor-operation-aspides_en). La missione è in corso al momento in cui viene scritto questo contributo, ed è l'ultima in ordine di tempo lanciata in ambito PSDC.

<sup>49</sup> Cfr. il doc. 7371/22 del Consiglio dell'Unione “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”, in <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/it/pdf>; in <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/> possono essere reperiti ulteriori riferimenti bibliografici e di lettura.

<sup>50</sup> V. il § 2.

<sup>51</sup> In argomento, per considerazioni di ordine qualitativo e quantitativo, v. ancora M. VELLANO, *La costruzione*, cit.; T. MUELLER, *Drivers and Impact of European Defence Market Integration: A Literature Meta-Synthesis with Economic Focus*, in *Defence and Peace Economics*, <https://doi.org/10.1080/10242694.2024.2396416>. V. anche i riferimenti di cui alle note successive.

<sup>52</sup> Cfr. anche A. MIGLIO, G. PEROTTO, L. GROSSIO, *op.cit.*, p. 5. Altra possibile opportunità di natura industriale è quella dei beni a duplice uso, su cui v. C. CELLERINO, *I beni a duplice uso e la dual-use technology*, in M. VELLANO, A. MIGLIO, *op.cit.*, p. 313 ss.

frammentazione di tale industria in imprese nazionali<sup>53</sup>, per superare la quale è necessario integrare i mercati degli Stati membri (e a monte crearne le condizioni), ovvero integrare e consolidare le stesse imprese del settore.

Occorre dunque chiedersi se vi siano le condizioni giuridiche per immaginare una crescita e un consolidamento delle imprese della difesa europee, a prescindere da scelte di natura politica fatte dagli Stati membri, di cui ovviamente diremo in appresso.

Almeno dal punto di vista della possibilità giuridica, la risposta appare positiva: infatti, è vero che l'art. 346 TFUE (e suoi predecessori) agisce come potente limitatore dell'applicazione tanto delle libertà fondamentali, quanto delle stesse regole di concorrenza, comprensive di quelle sugli aiuti di Stato e sul controllo delle concentrazioni tra imprese<sup>54</sup>; ciò ha garantito agli Stati membri la possibilità di mantenere la propria industria bellica nazionale. Nel contempo, tuttavia, si sono evoluti scenari idonei a favorire, anche *rebus sic stantibus*, l'integrazione del comparto, in una situazione in cui le stesse norme speciali caratterizzanti il nostro settore finiscono per lasciare agli Stati ampi spazi per "disegnare" l'industria europea della difesa<sup>55</sup>. Infatti, se è vera la riflessione secondo cui la politica di difesa, almeno dopo Lisbona, tende a integrarsi all'interno del complesso dell'ordinamento unionale<sup>56</sup>, pare altrettanto vero che il "regime speciale" vigente nel nostro comparto potrebbe rivelarsi una situazione *win-win* in questo periodo di grandi incertezze sugli scenari globali.

Muovendo dalle evoluzioni che vanno in direzione della possibile integrazione dei mercati nazionali secondo percorsi tradizionali e tipici delle matrici caratterizzanti il mercato interno, giova innanzitutto ricordare il cd. *Pacchetto Difesa*<sup>57</sup>: esso è costituito

---

<sup>53</sup> Cfr. Factsheet European defence fund, in [https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-defence-fund-factsheet\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-defence-fund-factsheet_en); A. MIGLIO, G. PEROTTO, L. GROSSIO, *op.cit.*, p. 24 riferiscono che «nel 2021 circa l'80% degli appalti pubblici e il 90% della ricerca e delle tecnologie nel settore della difesa erano gestiti a livello nazionale», con evidenti duplicazioni di spesa, inefficienze e carenza di una visione "europea" del *procurement* utile alla difesa del continente. Per dati aggiornati nella direzione qui indicata cfr. anche T. MUELLER, *op.cit.*

<sup>54</sup> Sul punto, e per qualche approfondimento in più, sia consentito il rinvio a F. MUNARI, *Prodotti della difesa e mercato interno: riflessioni sull'impatto della carenza di una politica di difesa comune su un settore strategico*, in O. Porchia e M. Vellano (a cura di), *Il diritto internazionale per la pace e nella guerra. Sviluppi recenti e prospettive future. Liber amicorum in onore di Edoardo Greppi*, Napoli-Torino, 2023, p. 159 ss. Più in dettaglio, e con ampie e persuasive considerazioni, v. L. CALZOLARI, *Il mercato unico della difesa*, in M. Vellano, A. Miglio, *op.cit.*, p. 83 ss. e spec. a p. 86 ss. Cfr. poi anche V. RANDAZZO, *Article 346 and the Qualified Application of EU Law to Defense*, *European Union Institute for Security Studies Brief*, Issue 22/2014, p. 1 ss.; M. TRYBUS, *Buying Defence and Security in Europe: The EU Defence and Security Procurement Directive in Context*, Cambridge, 2014; B. HEUNINCKX, *Defence Procurement: The Most Effective Way to Grant Illegal State Aid and Get Away With It, Or Is It?*, in *CML Rev*, 2009, 191; R. PERROIS, *EU Competition Law, the scope of Merger Control and the Defence Industry: Analysis of Case Law and Methodology*, in *Helsinki Law Review*, 2014, p. 231 ss.

<sup>55</sup> In merito, v. sempre L. CALZOLARI, *op.cit.*, p. 94 ss., e spec. pp. 98 ss.

<sup>56</sup> Cfr. C. CELLERINO, *Soggettività internazionale e azione esterna dell'Unione europea: fondamento, limiti e funzioni*, Roma 2015, spec. p. 107 ss.; E. CANNIZZARO, M.E. BARTOLONI, *Unitarietà e frammentazione nel sistema dell'azione esterna dell'Unione*, in *Dir. Un. Eur.*, 2013, p. 531 ss.; A. MIGLIO, G. PEROTTO, L. GROSSIO, *op.cit.*, p. 7. Ma v. anche *infra*.

<sup>57</sup> Infatti, e ai fini che qui interessano, giova sottolineare che il *Pacchetto Difesa*, in estrema sintesi, tende a semplificare l'accesso ai mercati nazionali da parte delle imprese di altri Stati membri, con conseguenti possibilità di sinergie determinate da concentrazioni anche a prescindere da progetti comuni per gli armamenti decisi dagli Stati membri (eventualmente con l'intervento dell'Agenzia Europea per la Difesa). In merito, e oltre a L. CALZOLARI, *op.cit.*, p. 94 ss., v. anche M. TRYBUS, L.R.A. BUTLER, *The Internal Market and National Security: Transposition, Impact and Reform of the EU Directive on Intra-Community Transfers of Defence Products*, in *CML Rev*, 2017, p. 403 ss.

dalle direttive n. 2009/81/CE sugli appalti della difesa e n. 2009/43/CE sui trasferimenti intracomunitari dei prodotti per la difesa<sup>58</sup>; la prima armonizza il regime degli appalti dei prodotti della difesa, al fine di aprire il relativo mercato nell'Unione europea; la seconda il sistema delle licenze all'esportazione degli armamenti tra Stati membri<sup>59</sup>. Le procedure di appalto rispondono alla medesima base giuridica della direttiva 2004/18/CE, segnatamente l'art. 114 TFUE, e vengono in buona parte mutate da tale disciplina, salva una riduzione del loro numero e l'assenza della procedura aperta: l'obiettivo è dunque quello "classico" di assicurare la parità di trattamento nella partecipazione ad appalti nella difesa da parte delle imprese stabilite nell'Unione europea, senza distinzioni dovute alla nazionalità loro o della stazione appaltante nazionale.

Restano ferme le prerogative degli Stati membri ai sensi dell'art. 346 TFUE e dunque i loro interessi legittimi in materia di sicurezza, che possono sia impedire l'operatività delle norme di diritto derivato dianzi accennate, sia consentire comunque loro di continuare a sviluppare progetti comuni su armamenti utilizzando le sedi bi- o plurilaterali (PESCO) delle quali si è accennato in precedenza<sup>60</sup>.

Ciò premesso, l'esperienza porta a ritenere che, in assenza di *input* provenienti dai Governi degli Stati membri, la semplice armonizzazione delle procedure di appalto o fornitura di prodotti della difesa, e l'eliminazione delle discriminazioni basate sulla nazionalità, non garantiscano affatto la crescita delle dimensioni delle imprese del settore; tanto è vero che l'impatto della direttiva 2009/81 appare, ad oggi, marginale.

Infatti, fino a quando ciascuno Stato membro persegue sostanzialmente propri obiettivi di sicurezza nazionale, o li condivide (in più o meno larga parte) all'interno di alleanze come la NATO<sup>61</sup>, si è ben lungi dal poter trasformare la sommatoria di imprese e prodotti nazionali operanti nel settore della difesa in un comparto davvero europeo per dimensioni, capacità tecnologica e di investimenti. Così, com'è noto, alla fine il relativo nanismo delle imprese degli Stati europei operanti nel settore (la cui crescita talora viene impedita proprio dagli stessi Stati membri per motivi strategici<sup>62</sup>), determina quale conseguenza la sudditanza degli eserciti europei rispetto a tecnologie extraeuropee, e cioè da Stati terzi, quanto meno per i prodotti aventi il maggior peso strategico, quindi più costosi e meno sostituibili<sup>63</sup>.

---

<sup>58</sup> Vedile ambedue in *GU* n. L 146 del 10 giugno 2009, p. 1 ss.

<sup>59</sup> Cfr. per una sintesi *Prodotti per la difesa: regole sul trasferimento all'interno della Comunità europea*, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:l33288>; per un commento, M. TRYBUS, L.R.A. BUTLER, *The Internal Market and National Security: Transposition, Impact and Reform of the EU Directive on Intra-Community Transfers of Defence Products*, in *CML Rev.*, 2017, p. 403 ss.

<sup>60</sup> V. sopra il § 4.

<sup>61</sup> Cfr. ad esempio la situazione della Slovenia, che appare prediligere decisamente l'ambito NATO rispetto alla CSDP nell'attuazione di progetti della difesa (v. J. JUVAN, *Slovenia and Common Security and Defence Policy: Is There a True North for Slovenia in the Strategic Compass?*, in M. Kaeding, B. Udovič (eds), *Slovenia and the EU. The Future of Europe*, Springer, Cham., p. 73 ss.).

<sup>62</sup> Questo è quanto accaduto una decina di anni fa, quando la prospettata concentrazione tra la britannica BAS e la EADS (impresa facente capo a Francia, Germania e Spagna), venne impedita per motivi politici (per maggiori approfondimenti cfr. P. KOUTRAKOS, *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford, 2013, spec. p. 251 ss.).

<sup>63</sup> Così il Comunicato stampa della Commissione europea, del 18 maggio 2022, *EU steps up action to strengthen EU defence capabilities, industrial and technological base: towards an EU framework for Joint defence procurement*, IP/22/3143. In questo senso, e nell'ottica di superare questi gravi limiti dell'industria europea della difesa, si pongono documenti di policy più recenti, a loro volta espressione di un tentativo di cambiare approccio, di cui diremo; in tema, cfr. in particolare la Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle

Detto questo, così come in altri settori in cui, storicamente, gli interessi nazionali erano molto forti, quali quelli nel trasporto ferroviario, un forte ostacolo all'integrazione dei mercati e delle imprese è dato dai diversi standard e sistemi a lungo strategicamente coltivati dai singoli Stati membri. Ecco quindi perché, al fine di incrementare l'efficacia delle norme *ad hoc* sugli appalti e le forniture della difesa, si è voluto agire pure sul versante della cd. interoperabilità, sia pur con qualche (eccessiva) cautela. Al riguardo, si fa innanzitutto riferimento alla cd. strategia *EDTIB*, varata fin dal 2007 con la Dichiarazione del Consiglio direttivo dell'Agencia europea della Difesa, *A Strategy for the European Defence Technological and Industrial Base*<sup>64</sup>, benché degni di notazione appaiano anche gli interventi a favore della standardizzazione dei prodotti della difesa, tra cui merita uno specifico accenno lo *European Defence Standards Reference System* (EDSTAR) costituito nel 2011<sup>65</sup>.

È interessante prendere atto del fatto che – come si osservava poc'anzi – questi obiettivi sono tutt'altro che recenti, benché negli ultimi tempi la necessità di realizzarli sia decisamente più pressante<sup>66</sup>. Ancora una volta, tuttavia, per potersi avere interoperabilità è necessario che fra gli Stati membri vi sia non solo fiducia reciproca ma anche, e forse soprattutto, condivisione irreversibile degli obiettivi politici alla base di una difesa interoperabile e di un uso della forza definitivamente inserito nel quadro politico e normativo dell'Unione. Ingredienti, questi, che hanno ben poco a che vedere con la circolazione delle merci nel mercato interno, essendo immanenti invece nel contesto PSDC, le cui caratteristiche, e limiti, sono stati in precedenza tratteggiati.

## **7. ... e gli spazi comunque a disposizione sul piano ordinamentale per costruire imprese “europee” della difesa**

Le considerazioni che precedono consentono di delineare, in molta sintesi, il seguente quadro: gli Stati membri possono oggi aggiudicare proprie commesse per la difesa anche a imprese di altri Stati membri (e naturalmente anche di Stati terzi), le quali, tuttavia, per avere *chances* di successo devono poter vendere armamenti caratterizzati da standard operabili dalle difese interessate. L'intensificazione dell'interoperabilità tende a favorire appalti e forniture per la difesa con una platea “europea” di imprese partecipanti, ma il tema che resta cruciale, per ovvi motivi strategici, è quello di comprendere come proteggere l'industria nazionale della difesa da un mercato interno nel quale, da un lato, i committenti Stati nazionali potrebbero avere diverse attenzioni e velocità quanto all'apertura dei propri mercati a imprese di altri Stati membri; dall'altro lato, l'indebolimento dell'industria nazionale della difesa comporta conseguenze di ordine strategico di grande momento, e tendenzialmente non viene considerato accettabile per comprensibili motivi.

In questa prospettiva, va allora considerata un'ulteriore opzione, quella cioè di creare “campioni” europei degli armamenti, che potrebbero quindi guadagnare dimensioni ed economia di scala sui grandi progetti della difesa a livello continentale, e nel contempo candidarsi a sostituire le industrie nazionali della difesa. Al riguardo, e

---

regioni, del 18 maggio 2022, sull'analisi delle carenze di investimenti nel settore della difesa e sulle prospettive di percorso (JOIN(2022) 24 final, p. 2).

<sup>64</sup> Cfr. sempre L. CALZOLARI, *op.cit.*, p. 103 ss.

<sup>65</sup> V. <https://edstar.eda.europa.eu/>.

<sup>66</sup> V. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 22 febbraio 2021, *Piano d'azione sulle sinergie tra l'industria civile, della difesa e dello spazio*, COM(2021) 70 def.

stando al mero piano tecnico-giuridico, il primo problema da affrontare consiste tuttavia nell'analisi di compatibilità di questa opzione con le norme sul mercato interno e sulla concorrenza. Il tema non può essere certo liquidato in poche righe, ma la sua trattazione esula dagli scopi del presente contributo<sup>67</sup>. Detto questo, si può quanto meno osservare che appaiono senz'altro condivisibili le posizioni di coloro i quali non ritengono affatto ostative le regole di concorrenza rispetto a un consolidamento dell'industria europea degli armamenti<sup>68</sup>: l'art. 21 del regolamento n. 139/2004<sup>69</sup> consente agli Stati membri di intervenire per indebolire fortemente l'operatività delle norme sul controllo delle concentrazioni tra imprese per interessi legittimi di natura extra-concorrenziale tra cui la sicurezza pubblica, senz'altro comprensive anche di esigenze di natura militare<sup>70</sup>. Inoltre, nel comparto di cui trattasi, le norme sugli aiuti di Stato e sul *public procurement* risultano nuovamente soggette a deroghe<sup>71</sup>.

Nella chiave diacronica cui si è ripetutamente accennato, rimane ovvio che queste scelte possono essere anche favorite da "processi" convergenti, tra cui quelli interni alla PESCO, nei quali gruppi di Stati membri "provano" forme di progetto comuni e condivise, su cui poi sono le imprese europee a lavorare. Al riguardo, il processo sembra almeno parzialmente in atto, sia pur in modo tutto sommato dettato più da contingenze che da *input* davvero strategici<sup>72</sup>. Vedremo tuttavia che non parrebbero esservi limiti significativi a pensare a soluzioni decisamente più ambiziose, tanto più una volta condiviso un radicale cambio di prospettiva concernente la spesa europea per armamenti.

In sintesi, per provare a trarre qualche conclusione sul primo degli ostacoli sistemici alla creazione di una difesa europea, vale a dire quelli di natura tecnica e di mercato interno, si può in sostanza affermare che il diritto dell'Unione non osta al superamento di questi ostacoli: per quanto riguarda gli armamenti, anzi, pare potersi individuare un *favor* per progetti comuni e per aumentare l'interoperabilità degli armamenti stessi, cui contribuisce anche l'attività dell'Agenzia europea per la difesa; per quel che concerne invece le imprese europee della difesa, un loro consolidamento appare possibile, anche oltre i limiti di diritto comune scaturenti dal regolamento n. 139/2004, beninteso se tale evoluzione è coerente con gli interessi strategici degli Stati membri.

Va sottolineato comunque un punto, e cioè che gli obiettivi di cui sopra non sono realizzabili nell'immediato, ma richiedono processi e percorsi, la cui attivazione presuppone una decisione "politica" che vi dia inizio. Tra esse, e in disparte delle decisioni sulla europeizzazione delle spese di difesa, di cui diremo ampiamente a breve, potrebbero tuttavia trovare spazio anche scelte volte a consentire il consolidamento delle imprese europee: operazioni di concentrazione tra imprese in questo settore potrebbero in realtà accelerare significativamente (e forse irreversibilmente) l'integrazione del comparto; è quindi un'ipotesi su cui, probabilmente, converrebbe riflettere.

---

<sup>67</sup> Per qualche approfondimento in più sia consentito il rinvio a F. MUNARI, *Prodotti della difesa*, cit., e, per maggiori approfondimenti, L. CALZOLARI, *Il mercato unico della difesa*, in M. Vellano, A. Miglio (a cura di), *op.cit.*, p. 83 ss. e spec. a p. 86 ss.

<sup>68</sup> V. in particolare L. CALZOLARI, *op.loc.cit.*

<sup>69</sup> In *G.U.* n. L 24 del 29 gennaio 2004, p. 1 ss.

<sup>70</sup> L. CALZOLARI, *op.cit.*, p. 93. Per un'analisi della prassi applicativa un po' *sui generis* delle norme sulle concentrazioni al settore militare, v. anche R. PERROIS, *op.cit.*, spec. p. 242 ss.

<sup>71</sup> V. sempre L. CALZOLARI, *op.cit.*, p. 91, anche per riferimenti.

<sup>72</sup> Il riferimento è, da ultimo, alla probabile cooperazione tra Leonardo e Rheinmetall per la fornitura di carri armati e blindati all'esercito italiano (cfr. G. DRAGONI, *Leonardo-Rheinmetall, pronta l'intesa sui carri armati*, *Il Sole-24 Ore* del 2 luglio 2024, p. 29).



## 8. Gli strumenti di finanziamento “europeo” per la difesa

Assai diversa, benché frutto della medesima condizione di partenza, appare invece la situazione relativa al secondo dei profili tradizionalmente considerati come ostacoli sistemici, cui si accennava sopra, vale a dire quello di ordine finanziario.

Il dato normativo primario, infatti, è caratterizzato dalla disciplina prevista all’art. 41.2 TUE, secondo cui le spese derivanti da operazioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa restano fuori dal bilancio UE, salva decisione contraria del Consiglio, adottata tuttavia all’unanimità.

A rigore, la disciplina parrebbe un po’ più articolata: *in primo luogo*, la prima parte della disposizione citata alloca sul bilancio dell’Unione «[l]e spese operative cui dà luogo l’attuazione del ... capo [relativo alla politica estera e di difesa comune]»; nei fatti, tuttavia, si tratta di spese “civili” grandemente ricomprese in iniziative PESC. *In secondo luogo*, e come diremo nel prosieguo<sup>73</sup>, rientrano in effetti nel bilancio UE altre spese in qualche modo ricollegabili al settore della difesa (appalti cooperativi, misure di politica industriale), tanto che la stessa decisione 2017/2315, istitutiva della PESCO, consente di attivare risorse anche nel bilancio UE; ciononostante, almeno fino ad oggi, l’Unione si è mossa con grande cautela rispetto all’idea di spendere nel bilancio attività con valenza militare. Del resto, tutte le politiche dell’Unione sono disciplinate dal TFUE, che è tradizionalmente un *corpus iuris* che non considera se non profili “civili”: prova ne è anche la tormentata evoluzione della politica spaziale europea, la quale, per poter nascere e consolidarsi, si è dovuta largamente de-militarizzare, pur essendo notorie (e strategiche) le implicazioni militari delle attività nello spazio<sup>74</sup>.

Insomma, in sostanza l’impianto dei trattati sembra assumere che, fino a quando tutti gli Stati membri non decidano diversamente, l’Unione non possa darsi una forte leva finanziaria per iniziative PSDC.

Quale corollario di questo principio vi è poi quello a norma del quale, siccome gli Stati membri decidono *loro sponte* se partecipare a iniziative di qualsiasi tipo all’interno della PSDC, allora ogni Stato membro se ne sopporta i costi, secondo la regola *cd. costs lie where they fall*<sup>75</sup>. Quanto precede appare un ostacolo estremamente rilevante allo sviluppo di una vera e propria dimensione europea della difesa: infatti, e in disparte di altri effetti negativi, la prima conseguenza di questa scelta è quella secondo cui alcuni Stati membri possono beneficiare di un eventuale “ombrello” protettivo garantito da altri; ciò, di fatto, configura un disincentivo a impegnarsi anche da parte degli Stati eventualmente più attivi, che devono sopportare costi su cui alcuni possono assumere condotte opportunistiche, magari dettate anche dalla volontà di assumere un differente posizionamento politico sui diversi scenari di crisi, ovvero proteggersi rispetto al rischio di essere considerati Paesi ostili rispetto a situazioni di guerra<sup>76</sup>. Tanto che, addirittura a

---

<sup>73</sup> V. note 91 ss. e testo di riferimento.

<sup>74</sup> V. M.E. DE MAESTRI, *L’UE nello spazio: competenze e opportunità*, in *Liber amicorum Sergio Marchisio*, Napoli, 2022, p. 129 ss.; M.K. DAVIS CROSS, ‘United Space in Europe’? *The European Space Agency and the EU Space Programme*, in *Eur. Foreign Aff. Rev.* 2021, p. 31 ss.; E. TOPCUOGLU, S. BORA, *Lessons from EU Space Programmes for Collective Defence*, *ibidem*, 2022, p. 417 ss. Per una panoramica, sulle iniziative, le competenze e i programmi spaziali europei v. <https://www.european-space-law.com/>.

<sup>75</sup> V. L. GROSSIO, *op.cit.*, p. 162; G. PEROTTO, *op.cit.*, p. 261.

<sup>76</sup> Il tema verrà brevemente ripreso anche in prosieguo, e riguarda, in acuto, il delicato tema se (la messa a disposizione di risorse finanziarie per consentire) l’acquisto di armi da parte dell’Ucraina determini o meno (ma è vera la seconda ipotesi, v. N. RONZITTI, *Neutralità e non belligeranza nel conflitto russo-ucraino*, in *Neutralità e costituzione*, cit., p. 39 ss.) uno stato di co-belligeranza nei confronti della Russia, e se quindi, onde evitare questa possibile conseguenza, alcuni Stati membri possano rifiutarsi di contribuire *in parte*

livello NATO, da tempo ormai vi sono forme di finanziamento comune e coperte da bilanci comuni<sup>77</sup>, senza pregiudizio comunque della già ricordata decisione di destinare il 2% del PIL alle spese militari<sup>78</sup>.

Non solo: se si guarda al livello di spese militari tra i diversi Paesi UE, si nota una consistente differenza in termini percentuali dei rispettivi PIL, che pare accentuarsi decisamente negli ultimi anni, in funzione della situazione di “rischio percepito” o collocazione geografica rispetto a minacce che provengono dall’esterno<sup>79</sup>.

Fermo il limite dell’art. 41.2 TUE, e in disparte di quanto osservato nel prosieguo<sup>80</sup>, anche rispetto ad esso si nota tuttavia una decisa volontà di superamento da parte dell’Unione, sia pur, necessariamente, allo stato con soluzioni tuttora parziali.

Un primo tipo di soluzioni è stato individuato in analogia agli strumenti NATO cui si accennava poc’anzi: segnatamente, ormai da vent’anni sono in vigore meccanismi di finanziamento *fuori bilancio* dell’Unione<sup>81</sup>, nei quali gli Stati membri (fino al 2022 con l’eccezione della Danimarca<sup>82</sup>) conferiscono risorse per sostenere una parte dei costi comuni scaturenti da singole missioni o esercitazioni militari svolte sotto l’egida PSDC<sup>83</sup>.

Si badi: questi strumenti tuttora coprono i costi comuni, ad esempio quelli di

---

*qua* al finanziamento. In argomento, e per riferimenti, cfr. anche K. AMBOS, *Will a state supplying weapons to Ukraine become a party to the conflict and thus be exposed to countermeasures?*, in *EJIL:Talk!*, <https://www.ejiltalk.org/will-a-state-supplying-weapons-to-ukraine-become-a-party-to-the-conflict-and-thus-be-exposed-to-countermeasures/>; G. BARTOLINI, *Il conflitto Russia-Ucraina e il diritto della neutralità*, *ibidem*, p. 49 ss..

<sup>77</sup> V. A. MIGLIO, G. PEROTTO, L. GROSSIO, *op.cit.*, p. 13 ss.

<sup>78</sup> V. sopra, nota 28 e testo di riferimento.

<sup>79</sup> Ad esempio, dalle banche dati del SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), segnatamente dal SIPRI Military Expenditure Database, e sia pur senza entrare nei dettagli, emergono differenze sostanziali, sia in termini di valori comparativi assoluti (nel 2023 l’Irlanda ha speso lo 0,22% del proprio PIL per la difesa a fronte del 3,83% della Polonia), sia in termini di crescita anno su anno (per prendere i medesimi esempi, dal 2022 al 2023 l’Irlanda è stabile mentre la Polonia ha aumentato di circa il 60% le proprie spese, passando dal 2,23% al citato 3,83% del PIL). Ogni ragionamento sull’impatto della geografia su questi dati è ovviamente consentito. Il SIPRI Milex Data è reperibile su [milex.sipri.org/sipri](https://www.sipri.org/sipri). Per interessanti valutazioni complessive sulle spese militari nel 2023 cfr. N. TIAN, D. LOPES DA SILVA, X. NIANG, L. SCARAZZATO, *Trends in World Military Expenditures*, 2024, su [https://www.sipri.org/sites/default/files/2024-04/2404\\_fs\\_milex\\_2023.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2024-04/2404_fs_milex_2023.pdf).

<sup>80</sup> V. *infra*, il § 9.

<sup>81</sup> La prima disciplina in materia è costituita dalla Decisione 2004/197/PESC del Consiglio, del 23 febbraio 2004, relativa all’istituzione di un meccanismo per amministrare il finanziamento dei costi comuni delle operazioni dell’Unione europea che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa (*GU* L 63 del 28 febbraio 2004, p. 68 ss.), più volte sostituita e modificata, fino allo strumento europeo per la pace, di cui diremo in appresso.

<sup>82</sup> Com’è noto, in forza dell’art. 5 del protocollo n. 22 allegato ai Trattati, per lungo tempo questo Stato non partecipava all’elaborazione né all’attuazione di decisioni e azioni dell’Unione che hanno implicazioni di difesa, né, conseguentemente, prendeva parte alla loro adozione. Con l’invasione dell’Ucraina da parte della Russia, la situazione è cambiata: la Danimarca ha fatto uso della facoltà di *cd. opt-in* prevista all’art. 7 del protocollo, e a partire dal 1° luglio 2022 è divenuta quindi a tutti gli effetti partecipe anche della PSDC (cfr. la Nota Informativa n. 10844/22 del 5 luglio 2022, in <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10844-2022-INIT/it/pdf>). Poco dopo la Danimarca è anche entrata nella PESCO (cfr. la Decisione (PESC) 2023/1015 del Consiglio del 23 maggio 2023, in *G.U.* n. L 136 del 24 maggio 2023, p. 73).

<sup>83</sup> Inutile ai nostri fini ripercorrere le numerose decisioni che, a partire dalla 2004/197, hanno coperto le esigenze finanziarie della PSDC. Tra esse vale la pena di segnalare il *cd. meccanismo Athena*, istituito con Decisione (PESC) 2015/528 del Consiglio del 27 marzo 2015 relativa all’istituzione di un meccanismo per amministrare il finanziamento dei costi comuni delle operazioni dell’Unione europea che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa (*GU* n. L 84 del 28 marzo 2015, p. 39 ss.), poi abrogata dall’attuale strumento per la pace. Per maggiori indicazioni, cfr. L. GROSSIO, *op.cit.*, a p. 161 ss., nonché A. MIGLIO, G. PEROTTO, L. GROSSIO, *op.cit.*

pianificazione, di stoccaggio di materiali acquistati in comune, ovvero i costi della struttura di comando<sup>84</sup>. La restante parte dei costi rimane invece sempre a carico dei bilanci dei singoli Stati membri.

Inoltre, e soprattutto, anche quando ci si muove in ambito PSDC, le risorse necessarie per le missioni vengono conferite dagli Stati in proporzione al proprio PIL, secondo criteri tutto sommato analoghi a quelli previsti per la partecipazione alle risorse proprie dell'Unione<sup>85</sup>. Ciò significa anche che – giova dirlo subito – gli stanziamenti per queste missioni, quand'anche stabilite a livello PSDC, impattano sulla finanza pubblica degli Stati membri, e quindi sugli stessi vincoli di politica economica stabiliti a livello UEM.

Miglioramenti sono stati avviati con la decisione 2021/509, istitutiva del cd. strumento europeo per la pace (*European Peace Facility, EPF*), anch'esso già più volte modificato, soprattutto nell'ottica di aumentarne progressivamente la dotazione<sup>86</sup>. L'EPF serve due obiettivi, realizzati cioè attraverso due linee di finanziamento: la prima – comune anche a meccanismi precedenti come ATHENA – copre i costi comuni delle missioni PSDC<sup>87</sup>; la seconda, in precedenza inedita, fornisce assistenza per sostegni di natura finanziaria, tecnica o materiale volte a rafforzare le capacità degli Stati terzi e delle organizzazioni regionali e internazionali nel settore militare e della difesa, ovvero gli aspetti militari delle operazioni di sostegno alla pace condotte da un'organizzazione regionale o internazionale o da Stati terzi<sup>88</sup>; quest'ultima linea, in particolare, è attualmente utilizzata per l'assistenza finanziaria che l'Unione fornisce all'Ucraina<sup>89</sup>, mentre la restante linea di finanziamento è impiegata nelle diverse missioni PSDC attualmente in corso, da ATALANTA a IRINI ad ASPIDES, solo per citare i casi più noti, ma pure nella già citata missione di assistenza militare dell'UE a sostegno dell'Ucraina (EUMAM Ucraina)<sup>90</sup>.

Un secondo ordine di soluzioni è stato ricavato sfruttando la ricordata progressiva integrazione di obiettivi tipici della PSDC nelle altre politiche unionali: più precisamente, specie negli ultimi anni vi è stata una decisa accelerazione al finanziamento di progetti

---

<sup>84</sup> Si tratta di una parte tuttora minoritaria, pur se crescente, dei costi della missione: si è saliti dal 5-15% dei primi strumenti (ATHENA) fino all'attuale percentuale del 45%, garantita dall'EPF, di cui diremo a breve (v. A. MIGLIO, G. PEROTTO, L. GROSSIO, *op.cit.*, p. 21). Ovviamente, più risorse vengono immesse a livello unionale, e più può essere ampliato il novero dei cd. costi comuni.

<sup>85</sup> Cfr. l'art. 41.2, secondo comma, TUE, come poi meglio declinato in atti di diritto derivato. Più precisamente, la disciplina attualmente prevista è contenuta nel cd. strumento europeo per la pace, di cui in appresso, segnatamente all'art. 26 della decisione 2021/509. V. anche *infra*, nota 111 e testo di riferimento.

<sup>86</sup> V. il testo consolidato della decisione su <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2021/509/oj>. Sull'EPF, che non può essere trattato in questa sede, cfr. [https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-peace-facility-0\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-peace-facility-0_en), nonché <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-peace-facility/#0>. In dottrina, S. PUIG SOLER, *The European Peace Facility*, in J. Rehr (a cura di) *Handbook on CSDP*, cit., p. 106 ss.; nonché A. MIGLIO, G. PEROTTO, L. GROSSIO, *op.cit.*, p. 19 ss.

<sup>87</sup> La norma parla di «operazioni» dell'Unione ai sensi degli articoli 42.4 e 43.2 TUE aventi implicazioni militari o di difesa. Convenzionalmente, continueremo a riferirci ad esse col termine di «missioni».

<sup>88</sup> Al riguardo, v. la Nota del Consiglio n. 10134/21, *General guidelines and proposed priorities for assistance measures during the inception period*, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10134-2021-INIT/en/pdf>, in cui vengono fornite appunto linee guida sulle modalità di utilizzo di questa nuova linea di finanziamento introdotta dalla EPF.

<sup>89</sup> Si tratta della Decisione 2022/338, in G.U. L 60 del 28 febbraio 2022, p. 1 ss. In argomento, per un commento, cfr. M. VELLANO, *La decisione dell'Unione europea di fornire alle forze armate ucraine armamenti concepiti per l'uso letale della forza e le relative implicazioni giuridiche*, in *BlogDUE*, <https://www.aisdue.eu/wp-content/uploads/2022/03/Vellano-BlogDUE.pdf>.

<sup>90</sup> V. la nota 17.

europei per la difesa *interni* al bilancio UE; essi presentano anche l'ulteriore peculiarità di essere decisi sulla scorta delle basi giuridiche relative alle politiche volta a volta rilevanti (ricerca e sviluppo, politica industriale), quindi anche con procedure legislative deliberate a maggioranza. Particolarmente interessante è il Fondo europeo per la difesa (FED), istituito nel 2021, più volte modificato e la cui attuale dotazione finanziaria è pari a circa euro 9,5 miliardi per il periodo 2021-2027<sup>91</sup>. Ancor più emblematica è stata poi la scelta di usare la base giuridica dell'art. 114 TFUE, insieme con l'art. 173.2 quale elemento di coordinamento delle politiche industriali, ai fini dell'adozione del regolamento n. 1525/2023 sul sostegno alla produzione di munizioni (cd. regolamento ASAP), e dotarlo di un fondo pari a oltre 500 milioni di euro<sup>92</sup>. Da ultimo, merita anche un cenno il regolamento EDIRPA, ancor più recente, il quale co-finanzia appalti comuni (a due o più Stati membri, ovvero di Stati appartenenti allo Spazio economico europeo), e ha una dotazione di oltre 300 milioni di euro fino al 2025, addirittura con meccanismi premianti nel caso di cooperazione transfrontaliera tra le imprese interessate alla fornitura<sup>93</sup>. Nuovamente, la base giuridica di questo regolamento è l'art. 173 TFUE. A quanto parrebbe le iniziative appena accennate dovrebbero avere un *sequel* più strutturato, con un traguardo temporale più lungo, e cioè il *Programma europeo di investimenti nel settore della difesa* (EDIP), il quale si propone come tappa iniziale della *Strategia industriale europea della difesa* (EDIS), che la Commissione ha presentato nel marzo 2024<sup>94</sup>.

A queste misure vanno poi aggiunte le iniziative, varate con la *Bussola Strategica* di cui si è detto<sup>95</sup>, volte al coordinamento degli acquisti degli Stati membri nel settore della difesa, in un'ottica che, dopo decenni di sostanziale inerzia, prova a "mappare" gli assetti militari esistenti in Europa, e a coordinare gli investimenti in ottica strategica per l'Europa.

A *latere*, va infine menzionata l'*Iniziativa strategica per la sicurezza in Europa* varata dalla BEI nel 2022, che mette a disposizione oltre 6 miliardi di euro fino al 2027 per la prosecuzione degli investimenti nell'ambito della difesa in duplice uso, spaziale e della cybersicurezza<sup>96</sup>.

---

<sup>91</sup> Regolamento (UE) 2021/697 del 29 aprile 2021, che istituisce il Fondo europeo per la difesa e abroga il regolamento (UE) 2018/1092, cfr. la versione consolidata in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02021R0697-20240301>. Come in altre esperienze già ricordate sopra, il FED sostituisce strumenti temporanei in precedenza esistenti, e integra oggi una voce "permanente" nel bilancio UE. Sul FED e sugli strumenti precedenti cfr. sempre A. MIGLIO, G. PEROTTO, L. GROSSIO, *op.cit.*, p. 23 ss., anche per una breve sintesi delle ulteriori misure accennate in appresso.

<sup>92</sup> G.U. n. L 185 del 24 luglio 2023, p. 7. Sull'origine del regolamento ASAP cfr. F. PETRANGELI, *Il riassetto dei poteri dell'Unione in tempo di guerra*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, fasc. 4/2024, p. 4 ss.

<sup>93</sup> Regolamento n. 2418/2023 sull'istituzione di uno strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni (EDIRPA), G.U. L del 26 ottobre 2023.

<sup>94</sup> Sul punto, e anche per riferimenti, v. F. PETRANGELI, *op.cit.*, p. 7 ss. Per una completa ricostruzione dei diversi strumenti e soluzioni recentemente utilizzate anche quale leva economica per fronteggiare il mutato scenario post-invasione dell'Ucraina da parte della Russia, v. A. MIGLIO, *L'Unione europea e l'"emergenza bellica": verso una politica industriale europea per la difesa*, in P. DE PASQUALE E A. LIGUSTRO (a cura di), *La gestione delle emergenze nel diritto dell'Unione e nel diritto internazionale. Emergenza energetica, ambientale e bellica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, p. 225 ss.

<sup>95</sup> Sopra, nota 49.

<sup>96</sup> <https://www.eib.org/en/about/initiatives/strategic-european-security-initiative/index#:~:text=SESI%3A%20Our%20support%20to%20the%20EU's%20security%20and%20defence%20agenda&text=The%20initiative%20builds%20upon%20the,artificial%20intelligence%2C%20and%20quantum%20technologies>.

## 9. Prime conclusioni di ordine funzionale e sistematico: *de jure condito* la difesa europea è finanziabile, e almeno in parte con strumenti “costituzionalmente” più appropriati

Il quadro appena tratteggiato si rivela molto interessante, conferma la logica... di processo più volte accennata in precedenza, e, al di là della consistenza finanziaria, di cui diremo, consente alcune prime considerazioni.

*In primo luogo*, mentre nella *vulgata* la PSDC sembra porsi come momento “più avanzato” e politicamente più “impegnativo” rispetto alla PESC sotto il profilo della *governance* intergovernativa, con implicazioni strategiche e costituzionali (interne ed esterne) relative alle scelte concernenti la creazione di una difesa europea, il suo versante industriale, che ne costituisce parte più che sostanziale, appare invece assai più gestibile *de jure condito*: l'utilizzo delle basi giuridiche costituite dalle norme sul mercato interno, sulla politica industriale, sulla ricerca e sviluppo, sono in grado di superare eventuali ostacoli intergovernativi al finanziamento di assetti bellici, e all'inserimento delle relative voci di spesa nel bilancio dell'Unione. Resta, ovviamente, un tema di coordinamento della domanda, che richiederebbe scelte condivise *top-down*, e quindi decisioni adottate in sede PSDC; al riguardo, tuttavia, e al netto di quanto si dirà nell'ultimo paragrafo, alcune ulteriori riflessioni portano a ipotizzare scenari evolutivi interessanti.

Infatti, e *in secondo luogo*, un corollario di quel che si è appena osservato consiste nella considerazione secondo cui la possibilità di usare strumenti interni al bilancio e rientranti nelle più classiche politiche unionali finisce per diminuire notevolmente il rischio di dover cercare l'unanimità del metodo intergovernativo quale condizione per varare iniziative europee nel settore della difesa, tanto più *dell'industria* della difesa: potendo azionare basi giuridiche a maggioranza, può essere reso inefficace il potere di veto di singoli Stati membri, e soprattutto di alcuni che, ancora oggi, assumono posizioni quanto meno ambigue rispetto al collocamento dell'Unione sugli scenari internazionali. Il che determina, in definitiva, una forse più agevole capacità di persuasione anche di quegli Stati “riottosi” verso invece l'utilizzo di strumenti più naturali alla bisogna, come appunto può essere il citato EPF o altri dispositivi attuati sulla scorta di basi giuridiche PSDC in senso stretto.

*In terzo luogo*, una spesa europea per la difesa attuata con strumenti “non convenzionali” rispetto a quelli dettati dall'art. 41.2 TUE presenta alcuni elementi di grande rilievo, perché le norme con cui essa viene attuata seguono la procedura legislativa ordinaria, e quindi non solo sono adottate a maggioranza del Consiglio, ma coinvolgono anche il Parlamento europeo, e sono soggette al sindacato giurisdizionale della Corte di giustizia. Si tratta di *upsides* tutt'altro che trascurabili, visto il settore, e che garantiscono anche un notevole arricchimento in termini di... garanzie costituzionali *in subiecta materia*. Un punto, quindi, importante, in una complessiva valutazione “politica” circa un maggiore dinamismo dell'Unione europea nel comparto della difesa.

*In quarto luogo*, l'avvenuto *opt-in* della Danimarca rispetto alla PSDC consente un parallelismo di azioni e impegni interni ed esterni al bilancio dell'Unione. Diventa quindi possibile, e del resto la prassi dianzi accennata lo conferma, ipotizzare una combinazione di tutte le basi giuridiche PSDC e non-PSDC per finanziare missioni, progetti, e iniziative industriali “unionali” nel settore.

*In quinto luogo*, lungi dal focalizzarsi sulle “forze armate europee” quale immaginifico di una politica di difesa europea, gli strumenti disponibili *ex TFUE* permettono di costruire strumenti alquanto solidi per realizzare tale politica: pensiamo a cd. *enablers* quali l'*intelligence*, i servizi logistici, la navigazione e l'osservazione

satellitare, i sistemi di cybersicurezza, ma anche le tecnologie e i beni *dual-use*<sup>97</sup>. La loro fondamentale importanza per la difesa è dimostrata dal fatto che, a livello NATO, questi servizi vengono forniti (per ora dagli Stati Uniti) “in appoggio” alle missioni stesse; ma nulla vieta di immaginare, e anzi sarebbe più che opportuno programmare, il concepimento di una PSDC nella quale sia la UE a garantire e finanziare tutto quanto serve... alle forze armate degli Stati europei per realizzare un’efficace politica di difesa.

Con tutto ciò, resta però un moloch a due teste da sconfiggere: la prima è data dalla misura della spesa, in termini di capacità assolute e relative; la seconda è la relazione tra spese per la difesa e disciplina UEM. Conviene quindi adesso affrontare questi argomenti.

## 10. Una lettura della PSDC alla luce della sicurezza nazionale e dei valori dell’Unione

L’analisi che abbiamo svolto finora va a questo punto qualificata dal punto di vista economico: le risorse mobilitate in seno alla UE sono incomparabilmente piccole rispetto a quelle che i singoli Stati membri autonomamente spendono per la difesa. Le misure cui abbiamo accennato nel precedente § 8 ammontano a davvero pochi miliardi di euro all’anno: l’attuale dotazione dell’EPF, ad esempio, pur se incrementata costantemente dalla sua istituzione, ammonta a circa 17 miliardi di euro nel periodo 2021-2027, e ancor più modeste sono le risorse attivate con gli altri strumenti interni al bilancio UE<sup>98</sup>. In termini assoluti rispetto al PIL, stiamo parlando di una spesa annua che vale lo 0,01% del PIL dell’Unione<sup>99</sup>, che sale ottimisticamente allo 0,03% se si considerano le spese compiute dagli Stati membri all’interno degli strumenti PSDC. Anche tenendo conto della circostanza secondo cui le spese “dell’Unione” per la difesa non coprono mai quelle del personale addetto, per ora totalmente coperto dai singoli Stati, l’esame di questi dati consente di affermare che siamo comunque inferiori, e per ordini di grandezza, rispetto alle medie delle spese degli Stati membri, tra loro, come si è visto, notevolmente eterogenee<sup>100</sup>. Inoltre, il loro incremento complessivo, peraltro, è enormemente inferiore, e in misura preoccupante, a quello di altri Stati coi quali è necessario purtroppo confrontarsi: secondo quanto riferisce la presidente della Commissione, «*combined EU spending on defence from 2019 to 2021 increased by 20%. In that time, Russia’s defence spending increased by almost 300% and China’s by almost 600%*». E non casualmente ne deduce che «*[a]t the same time, our spending is too disjointed, disparate and not European enough. We must change this*»<sup>101</sup>.

Quindi, ferma la possibilità giuridica, è chiaro che, con queste cifre, la dimensione finanziaria della PSDC, anche allargata ai citati strumenti “non convenzionali”, appare assolutamente modesta. Anzi, in una logica “*stand alone*” rispetto alle spese degli Stati membri, possiamo dire che essa sia sostanzialmente inconsistente.

---

<sup>97</sup> A quest’ultimo riguardo, e *a rigore*, la disciplina e la definizione dei beni a duplice uso potrebbe probabilmente dover scontare qualche lieve modifica e integrazione, per poter essere considerata pienamente rientrante nella disciplina... di diritto comune valevole per i prodotti industriali *tout-court*, anche dal punto di vista, ad esempio, dell’accesso a finanziamenti europei per le imprese (v. sul punto anche le considerazioni di C. CELLERINO, *I beni a duplice uso*, cit.). Ma ci pare un passo piuttosto agevole da compiere, nell’ambito di un’evoluzione della PSDC che, come auspichiamo in questo lavoro, non sembra davvero rinviabile.

<sup>98</sup> V. nota 91 e testo di riferimento.

<sup>99</sup> Cfr. le banche dati del SIPRI, nota 79.

<sup>100</sup> V. sempre la nota 79.

<sup>101</sup> V. sopra, nota 43.

Una tale conclusione non sembra tuttavia stupefacente, considerando il bilancio complessivo dell'Unione, che oggi vale comunque poco più dell'1% del PIL, le note difficoltà di ordine politico nell'aumentare la quota di risorse proprie dell'Unione, e la delicatezza della materia di cui ci stiamo occupando, rispetto alle “classiche” politiche dell'Unione, le quali, ovviamente, assorbono ad oggi la grandissima parte del bilancio UE<sup>102</sup>.

A fronte di quanto sopra, ci si può e per vero ci si deve chiedere se un approccio decisamente più innovativo non sia giustificato alla luce dei Trattati. E la risposta al riguardo appare a mio avviso senz'altro positiva.

Il dato di partenza del nostro ragionamento concerne le finalità ultime della difesa, che sono, indiscutibilmente, la pace e sicurezza nazionale e, nel nostro caso, unionale: nel contesto dei principi consuetudinari di diritto internazionale sul divieto dell'uso della forza, codificati a livello costituzionale degli Stati membri (da noi, il celeberrimo art. 11, prima parte), e negli stessi articoli 3.5, 21 e 42.1 TUE. Lo stesso art. 21.2, lett. a) TUE finalizza l'azione esterna dell'Unione a «*salvaguardare i suoi valori, i suoi interessi fondamentali, la sua sicurezza, la sua indipendenza e la sua integrità*».

Così stando le cose, pare altrettanto ovvio che questi obiettivi configurino a loro volta i più classici esempi di beni pubblici in senso economico, e cioè di “beni” che hanno la caratteristica di essere inescludibili e indivisibili: nel contesto dell'Unione, non è pensabile poter “segregare” la pace e la sicurezza per alcuni Stati e non per altri, salvo ovviamente il venir meno dei suoi presupposti fondamentali e la dissoluzione della stessa Unione. In questa prospettiva, si può allora anche affermare senza esitazioni che, tra le materie di cui l'Unione dovrebbe certamente occuparsi, senz'altro vi rientri la difesa comune<sup>103</sup>.

Una tale conclusione trova conferma anche sulla base di ulteriori argomenti, peraltro all'interno di quella che può definirsi in qualche modo la “costituzione materiale” dell'Unione. In particolare, gli obiettivi poc'anzi citati, codificati tra l'altro nel citato art. 3.5 TUE, a loro volta sono immediatamente collegati ai valori fondanti dell'Unione, come scolpiti nel precedente art. 2 TUE. Il ruolo dei valori, specie negli ultimi anni, è assunto a parametro fondamentale della stessa azione dell'Unione, e rispetto a questioni di grande momento, come il rispetto dei principi dello Stato di diritto da parte di alcuni membri<sup>104</sup>.

In questa prospettiva, pare davvero difficile immaginare *in parte qua* una tutela dei valori dell'Unione, in assenza di una decisa assunzione di responsabilità, anche finanziaria, dell'Unione stessa rispetto alle spese di difesa; quindi, al reperimento di risorse necessarie a garantire la salvaguardia di quei valori all'interno di meccanismi che coinvolgano tutti gli Stati membri – i quali, dal 2022, almeno formalmente partecipano

---

<sup>102</sup> Si ricorda che circa il 94% del bilancio dell'UE è destinato a cittadini, regioni, città, agricoltori e imprese (<https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20231117IPR12220/il-pe-adotta-il-bilancio-ue-2024-focus-su-ricerca-gioventu-sfide-esterne>).

<sup>103</sup> Anni fa questo ragionamento era stato sviluppato in una prospettiva nuova di interpretazione del principio di solidarietà, e le considerazioni in allora svolte trovano oggi pressante conferma, a distanza di qualche anno e in situazione storico-politica decisamente diversa (cfr. F. MUNARI, *Principi di sussidiarietà e proporzionalità*, in G. Amato-E. Moavero Milanesi-G. Pasquino-L. Reichlin (a cura di), *Europa. Un'utopia in costruzione, vol. I - Politica, Istituzioni, Diritto, Economia*, Istituto dell'Enciclopedia Treccani, Roma, 2018, p. 132 ss., a 138-139, ma v. anche R. VAN DEN BERGH, *Addio utopia? Perché l'Unione Europea dovrebbe prendere seriamente in considerazione l'economia del federalismo*, in *Mercato concorrenza regole*, 2016, p. 217 ss.

<sup>104</sup> In merito, e per riferimenti, v. F. MUNARI, *I valori dell'Unione: una visione prospettica*, in *Quaderni AISDUE*, Fascicolo speciale n. 1/2024.

insieme alla PSDC<sup>105</sup> – in uno spirito di solidarietà e condivisione dei destini e degli oneri che la salvaguardia di questi valori impone.

Fra l'altro, rispetto alla stessa tutela dei valori e al perseguimento degli obiettivi di cui trattasi, pare a questo punto doverosa un'ulteriore riflessione di sistema. Segnatamente, si accennava in precedenza che le spese per la difesa non solo gravano sugli Stati membri, ma risultano contabilizzate all'interno degli impegni di bilancio loro applicabili all'interno delle norme UEM, e quindi del rispetto degli obblighi di disciplina finanziaria in essa previsti.

Nell'ottica appena osservata, rispetto ai principi scaturenti dagli articoli 2 e 3 TUE citati, pare obiettivamente incoerente che gli sforzi economici posti in essere dai singoli Stati membri non possano giovare di alcun effetto positivo nell'ambito degli impegni UEM. Infatti, nella situazione attuale gli Stati membri sono disincentivati a “spendere” per il raggiungimento di obiettivi dell'Unione, e per il perseguimento di alcuni dei suoi valori più importanti.

Vero che, a rigore, la disciplina UEM comprende tutte le uscite del bilancio di ogni Stato membro, la cui politica economica può quindi essere confezionata calibrando le diverse voci passive di cui il bilancio stesso si compone; tuttavia, appare difficile trovare un'aporia più evidente tra perseguimento di un “bene” comune e sacrificio imposto al singolo Stato. E se rispetto ad altre aree di finanza pubblica (pensioni, istruzione, salute, servizi pubblici) gli spazi di discrezionalità e le relative differenze tra gli Stati appaiono in qualche misura rispettivamente più gestibili e tollerabili<sup>106</sup>, nel caso della difesa questa situazione sembra davvero assai meno giustificabile, viste le ricadute immediate e per tutti generate da ciascun euro speso in questo settore<sup>107</sup>.

Da questo punto di vista, poi, la carenza di una *governance* europea sulle spese della difesa genera un ulteriore effetto negativo, perché la prospettiva *bottom-up*, dove cioè ciascuno Stato membro conduce una propria politica di difesa, incide fortemente anche sulla *qualità* della spesa, e implica notevoli inefficienze e dispendi di risorse<sup>108</sup>. Al riguardo, l'argomento è noto, ma viene a mio avviso affrontato da una prospettiva incompleta: senz'altro è importante constatare che si spenderebbe meglio se si spendesse coordinati, ma mi pare ancor più rilevante sottolineare che questa situazione incide *assai più pesantemente* sulla finanza pubblica degli Stati membri (e dell'Unione), e produce risultati *inferiori* in termini di dotazioni per la difesa europea.

Ciò significa che la “non Europa” della difesa produce anche effetti negativi sugli obblighi di disciplina di bilancio gravanti sugli Stati membri. Ma significa anche che il principio di cui all'art. 41.2 TUE, che impone agli Stati membri a finanziare la PSDC con risorse provenienti dai bilanci nazionali, non soltanto appare profondamente sbagliato, ma risulta contraddittorio con principi fondanti l'Unione, e con altre norme primarie contenute nei trattati. E se in passato poteva “giustificarsi” a causa dell'*opt-out* della Danimarca nel nostro settore, adesso questa contraddizione non sembra poter più reggere. Né sembra poter assumere un rilievo decisivo il *caveat* contenuto nell'art. 42.2 TUE, secondo cui la PSDC «*non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e*

---

<sup>105</sup> V. sopra, nota 82 e testo di riferimento.

<sup>106</sup> Cfr., per una ricostruzione complessiva del fenomeno, F. COSTAMAGNA, *Il contrasto a povertà ed esclusione sociale quale obiettivo dell'Unione europea nel quadro delle trasformazioni della costituzione economica europea*, in *Dir. Un. Eur.* 2024, di prossima pubblicazione.

<sup>107</sup> Altro tema è quello relativo alla qualità della spesa militare di ciascuno Stato membro: ma non è ovviamente possibile trattarlo in questa sede.

<sup>108</sup> Sul punto, v. i dati riferiti da T.E. BRØGGER, *op.cit.*, p. 10 ss., T. MUELLER, *op.cit.*, nonché quanto riferito sopra, alle note 98 ss. e testo di riferimento.



*di difesa di taluni Stati membri*»: tale disposizione è legata alle posizioni neutrali di alcuni Stati, di cui si è già in parte detto<sup>109</sup>; oggi, tuttavia, come dimostrato dalla repentina uscita dalla “neutralità” di Stati membri come Svezia e Finlandia, viviamo in scenari radicalmente cambiati. E questa situazione non dovrebbe più consentire posizioni “alternative” rispetto alla protezione dei principi, dei valori e dei “beni pubblici” che la PSDC tutela. Salvo non voler assecondare posizioni probabilmente opportunistiche, che tuttavia dovrebbero essere recessive rispetto agli obiettivi qui ipotizzati, anche perché, superfluo aggiungere, in un’ipotesi di minaccia verso i nostri quattro ultimi Stati neutrali, appare davvero arduo immaginare una loro benché minima capacità di difesa con le sole proprie forze militari.

Urge, quindi, una decisione unanime degli Stati membri per superare un limite testuale del tutto incongruo, tale decisione essendo peraltro difficilmente opinabile dal punto di vista dell’*an*; di più: essa appare in effetti obbligata per rimuovere una contraddizione nel sistema non ulteriormente rinviabile. Detto in termini ancora più chiari, ad onta della formulazione dell’art. 41.2 TUE, oggi un “veto” di alcuni Stati membri rispetto a una decisione del genere parrebbe in effetti scontare veri e propri limiti di legittimità<sup>110</sup>.

Quanto appena evidenziato impone un rapido un cambio di prospettiva, e cioè unificare le scelte strategiche quanto meno sulle spese per la difesa, portandole progressivamente ma rapidamente a livello unionale.

Detto questo, tuttavia, non basta rimeditare integralmente, nei termini dianzi accennati, il limite citato dell’art. 41.2 TUE. Si deve anche pensare a come finanziare diversamente la difesa rispetto alle stesse modalità con cui l’Unione ricava le proprie risorse. Diventa quindi necessario cercare di comprendere se esistano soluzioni capaci di comporre un *collage* di esigenze complesse, ed è quanto cercheremo di approfondire nel prossimo paragrafo.

## **11. Risorse unionali per la difesa ed evoluzione dell’industria nazionale del settore**

Una volta rimosso il limite dell’art. 41.2 TUE, la possibilità di ampliare il bilancio UE per destinarne una parte ben maggiore alla difesa può aver luogo con diverse modalità.

Parlando di risorse proprie, è noto che esse si compongono di voci limitate, la più cospicua delle quali, ad oggi, è tuttora data dai contributi degli Stati membri in proporzione del rispettivo PIL<sup>111</sup>. Il passaggio dunque più immediato per finanziare le spese della PSDC potrebbe essere costituito da un incremento dell’impiego di questa risorsa, con conseguente allineamento anche delle spese per la difesa (comune) di tutti gli Stati membri, che abbiamo visto essere notevolmente disomogenee tra loro in relazione

---

<sup>109</sup> V. nota 20 e testo di riferimento.

<sup>110</sup> Coerente con questa impostazione mi pare anche A. MICKONYTĚ, *op.cit.*, p. 10 ss. Vero che ivi si tratta dell’obbligo di mutua assistenza di cui all’art. 42.7 TUE, ma in definitiva si tratta di capire se, in prevenzione rispetto all’attivazione di tale obbligo, non sia sensato (e secondo noi decisamente sì), attivare strumenti idonei a preparare meglio l’Unione rispetto a minacce esterne.

<sup>111</sup> Le risorse proprie sono composte attualmente dai dazi, da una quota dell’IVA, dai citati contributi degli Stati membri, dalla risorsa propria della plastica, e dalle risorse del *Next Gen EU* (cfr. [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue\\_it](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue_it)). Con riguardo a quest’ultimo, e come è noto, l’Unione ha per ora escluso di finanziarlo con nuove tasse (unionali), preferendo usare i proventi dell’ETS, il CBAM e, temporaneamente, una quota dei profitti delle imprese (BEFIT) (v. [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/next-generation-eu-own-resources\\_en?prefLang=it](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/next-generation-eu-own-resources_en?prefLang=it)).

ai rispettivi PIL<sup>112</sup>.

Nell'ottica tuttavia di rendere ancora più coerente il quadro complessivo, dando in particolare davvero contenuto al principio secondo cui la sicurezza dell'Unione è un bene comune inescludibile e indivisibile, parrebbe opportuno pensare a forme di finanziamento direttamente accese dall'Unione sui mercati internazionali dei capitali, alla stregua di quanto è avvenuto col *Next Gen EU*. Con conseguente riequilibrio complessivo delle entrate necessarie all'Unione per rimborsare il debito, e sgravio anche, *in parte qua*, dell'obbligo di contribuire per il 2% del loro PIL alle spese della difesa che gli Stati membri, aderenti alla NATO si sono assunti nell'ambito dell'Alleanza atlantica. Il cd. *legal engineering* utilizzato per consentire all'Unione di contrarre debito per la prima volta nella sua storia è stato oggetto di ampie e condivisibili analisi<sup>113</sup>, e i risultati acquisiti in quella sede possono senz'altro semplificare la strada per un suo *remake* in chiave PSDC. Oltretutto, la "federalizzazione" della spesa europea per la difesa avrebbe un impatto non solo simbolico importante: infatti, e da un lato, essa comporterebbe un alleggerimento delle spese di difesa nei bilanci degli Stati membri, eliminando le forme di *free riding* esistenti tra Stati membri che spendono assai meno degli altri per la difesa, ma come si diceva approfittano del cd. ombrello assicurato dagli sforzi altrui; dall'altro lato, e soprattutto, legittimerebbe una regia sovranazionale quanto alla qualità della spesa, idonea a favorire il superamento delle criticità più volte rilevate a proposito del nanismo e delle inefficienze delle spese fatte dai singoli Stati membri.

Ovviamente, in questa nuova prospettiva sarà cruciale considerare le caratteristiche delle industrie nazionali del comparto, lavorando quindi anche su un'interpretazione e applicazione delle norme sul mercato interno e sulla concorrenza funzionali a facilitare aggregazioni, interoperabilità ed efficienze. Ma sarà cruciale anche lavorare sul piano istituzionale, a partire dal ruolo dell'Agenzia europea per la difesa, e considerare anche più recenti proposte che paiono indirizzarsi su una traiettoria convergente con scelte senz'altro ambiziose, rispetto alle quali non paiono sussistere ostacoli normativi<sup>114</sup>.

## 12. Considerazioni conclusive: il tempo delle scelte

L'analisi svolta nei precedenti paragrafi pare dimostrare che le regole che abbiamo definito "di processo" caratterizzanti la PSDC, specie se lette in combinazione con altre regole e principi primari e "materiali" dell'ordinamento unionale, non soltanto consentono un'evoluzione molto spinta verso un'accelerazione nella creazione di un'efficace ed effettiva politica di difesa, ma sono suscettibili di essere attivate in tempi rapidi, e cioè tempestivi rispetto alle possibili emergenze che abbiamo adombrato in sede introduttiva di questo contributo.

Del resto, abbiamo già qualche "assaggio" di come possa essere strutturata una concreta e ambiziosa politica europea di sicurezza e difesa, ad esempio in ambito

---

<sup>112</sup> V. sopra, nota 79 e testo di riferimento.

<sup>113</sup> Cfr. L. CALZOLARI, F. COSTAMAGNA, *La riforma del bilancio UE e la creazione di Next Generation EU e SURE*, in P. Manzini, M. Vellano (a cura di), *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Wolters Kluwer/CEDAM, 2021, p. 169 ss.; G. CONTALDI, *Il Recovery Fund*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, p. 587 ss.; B. DE WITTE, *The European Union's COVID-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in *CML Rev.*, 2021, p. 635 ss.; P. LEINO-SANDBERG, M. RUFFERT, *Next Generation EU and Its Constitutional Ramifications: A Critical Assessment*, *ibidem*, 2022, p. 433 ss.

<sup>114</sup> V. sopra, i §§ 6 e 7 con riguardo ai temi del mercato interno e della concorrenza, nonché *infra*, nota 117 e testo di riferimento, rispetto alle proposte di natura istituzionale.

marittimo<sup>115</sup>. E in occasione dei gravi attacchi terroristici al locale *Bataclan* abbiamo anche avuto esempi di attivazione del meccanismo di assistenza reciproca di cui all'art. 42.7 TUE, usati probabilmente come *case studies*, rispetto ad altre possibili opzioni pur disponibili sulla base delle norme primarie (si pensi all'art. 222 TFUE)<sup>116</sup>.

Riassumendo, per titoli, il senso delle precedenti considerazioni possiamo ritenere che una significativa capacità di spesa europea per la difesa possa essere attivata a normativa primaria invariata, e che anzi sia probabilmente obbligatoria una decisione (unanime) degli Stati membri che includa nel bilancio dell'Unione le spese per la difesa europea. Abbiamo inoltre cercato di chiarire che, per esigenze di equità, solidarietà, e natura davvero "comune" di questa spesa, essa dovrebbe, almeno progressivamente, diventare vera spesa "europea", finanziata cioè a debito. E abbiamo infine osservato che, sul piano industriale, sono già oggi disponibili strumenti e soluzioni idonee a costruire un comparto europeo della difesa, capace di allineare le nostre imprese ai "campioni" di altri scacchieri globali.

Arriviamo quindi adesso all'ultimo degli ostacoli percepiti che, in precedenza, avevamo indicato come sistemici rispetto all'attuazione di una compiuta politica di sicurezza e difesa europea, e cioè quello politico.

Su questo piano, si può ritenere innanzitutto che quanto ricordato a proposito dei vantaggi di una messa a fattor comune di una spesa europea per la difesa costituisca già un importante argomento valevole anche in sede di scelte politiche. Salvo non voler immaginare di poter riservare capacità difensive nazionali per difendersi, in prospettiva, da minacce provenienti *dall'interno* dell'Unione (e cioè da altri Stati membri), pare semplicemente autolesionista l'idea di mantenere gelosamente spazi di "sovranità interna" non condivisa a livello di Unione. Intendiamoci: come abbiamo già avvertito, una situazione del genere implica anche un ripensamento sull'esistenza di spazi di autonomia in capo ai singoli Stati membri in ordine alla posizione da assumere rispetto, ad esempio, ad aggressioni subite da altri Stati membri ad opera di terzi. Tuttavia, a me pare che una reale autonomia non possa seriamente sostenersi, non solo alla luce dell'art. 42.7 TUE, ma anche in una prospettiva più ampia di condivisione di valori e obiettivi direttamente scaturenti dai Trattati. In tal senso, pure rispetto ai tragici eventi che condizionano l'Europa dal febbraio 2022 in avanti (e che non riguardano, si badi, attacchi a Stati dell'Unione), le diverse sfumature talora percepibili nelle dichiarazioni dei diversi *leader* nazionali appaiono più dettate da esigenze di politica interna (se non, talora, puramente mediatiche) che non da reali differenze di posizionamento internazionale; esse, peraltro parrebbero anche difficilmente compatibili con gli stessi obblighi fondamentali che ciascuno Stato membro si è assunto aderendo all'Unione, dei quali si è ampiamente scritto.

Detto questo, resta chiaramente centrale, in questa riflessione, un ripensamento anche sulla *governance*, perché nell'ambito della PSDC il livello intergovernativo è tuttora pregnante, ed è allora sui profili istituzionali che occorre lavorare molto. L'architettura dell'Unione, per come tradizionalmente funzionante, appare obiettivamente inadatta allo scopo: la Commissione non può esercitare davvero il suo potere di iniziativa politica, l'Alto Rappresentante ha, di fronte agli Stati membri, un peso specifico tuttora modesto, e questi ultimi, muovendosi in modo indipendente l'uno dall'altro in seno al Consiglio, rendono difficile il perseguimento di indirizzi di ampio

---

<sup>115</sup> Cfr. R. BOSILCA, M. RIDDERVOLD, *Sink or Swim: The EU as a Strategic Maritime Security Actor*, in *European Foreign Affairs Review*, p. 205 ss.

<sup>116</sup> Il tema è perspicuamente posto in evidenza da A. MICKONYTĖ, *op.cit.*, p. 15 ss.

respiro, non limitati cioè a situazioni contingenti o emergenziali. Vanno quindi salutati con favore gli spunti emersi di recente, come la proposta di creare un Consiglio per la prontezza industriale nel settore dell'industria della difesa (*Defense Industrial Readiness Board*), nel quale dovrebbero essere mappate le esigenze critiche negli approvvigionamenti dei prodotti della difesa, e che dovrebbe funzionare con una continuità idonea a cementare progressivamente posizioni condivise di qualche respiro, forse prodromiche a obiettivi ben più ambiziosi<sup>117</sup>. Si tratta chiaramente di iniziative (per ora, tra l'altro, a livello di proposta) molto settoriali, ma che danno il senso compiuto delle difficoltà del quadro istituzionale attuale.

Altre ipotesi di lavoro dovrebbero essere considerate, quali l'attivazione anche di missioni PSDC nelle quali siano inviati contingenti "europei"<sup>118</sup>, rispetto alle quali, come abbiamo visto, è già prevista a livello primario la collaborazione tra più Stati membri ai sensi degli articoli 42 e 43 TUE, ed è soprattutto consentita qualsiasi evoluzione in senso flessibile dal punto di vista della partecipazione e gestione della missione stessa.

Il tutto può poi essere attivato in modo combinato, dove alla *governance* di singole missioni potrebbe anche corrispondere una particolare gestione finanziaria unionale nel senso sopra indicato.

Sarebbe quindi un gravissimo errore attendere la modifica del quadro istituzionale primario prima di lanciare programmi ambiziosi nella difesa, che *in nuce* sono già pensati, e che possono essere notevolmente potenziati sulla scorta delle basi giuridiche, industriali e finanziarie delle quali si è accennato nei paragrafi che precedono: l'esercito europeo potrà non essere mai, ma l'industria della difesa e la relativa spesa possono rapidamente diventare "europee" e dar corpo a una sostanziale politica di difesa comune della quale si sente davvero il bisogno.

\* \* \*

**P.S.** Pochissimi giorni prima che il presente lavoro andasse in pubblicazione, sono filtrati alcuni punti dell'analisi e delle proposte contenute nel rapporto che Mario Draghi ha presentato in sede ristretta mercoledì 4 settembre presso il Parlamento europeo, e che è destinato a essere reso pubblico nei giorni successivi<sup>119</sup>. Per quanto qui rileva, tra le raccomandazioni dell'Autore si segnala l'introduzione di un "principio di preferenza europea" per incentivare le soluzioni di difesa europee rispetto ai concorrenti internazionali; la definizione di un modello di *governance* tra la Commissione, il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) e l'Agenzia Europea per la Difesa; la creazione di una Autorità per l'industria della difesa centralizzata per gli acquisti centralizzati per conto dei Paesi UE, e infine la rimozione delle barriere che impediscono alle aziende della difesa di accedere ai finanziamenti UE. Sommessamente, ci paiono proposte convergenti con le riflessioni compiute nel presente lavoro, delle quali, in questa sede, non si può che prendere atto con soddisfazione, vista l'assoluta autorevolezza di chi se ne fa latore nell'interesse dell'Unione e di tutti noi.

---

<sup>117</sup> Per maggiori indicazioni v. F. PETRANGELI, *op.cit.*, p. 8-9.

<sup>118</sup> V. sopra, le note 44 ss. e testo di riferimento.

<sup>119</sup> V. <https://www.politico.eu/article/mario-draghi-report-european-union-ursula-von-der-leyen-funding-esg/>