



DIFESA COMUNE EUROPEA, “STRATEGIC COMPASS” E VALORE (COSTITUZIONALE) DELLA PACE

Luca Buscema*

SOMMARIO: 1. Dalla CED alla Bussola Strategica: sintesi del processo di costruzione, non ancora giunto a compimento, di un modello di difesa comune in seno all’Europa unita. – 2. La “Bussola Strategica” dell’Unione Europea in tema di difesa comune ed il valore costituzionale della pace: prospettive assiologiche ed operative. – 3. La tormentata ricerca di una politica europea comune in materia di difesa tra battute d’arresto (Iniziativa Europea d’Intervento) ed improvvise accelerazioni (*European Battlegroups*) impresse dalla Bussola Strategica 2022. – 4. Note conclusive in tema di Europa unita e politiche di difesa (dei valori) comuni.

1. Dalla CED alla Bussola Strategica: sintesi del processo di costruzione, non ancora giunto a compimento, di un modello di difesa comune in seno all’Europa unita

All’indomani della conclusione della seconda guerra mondiale, in un clima di costante, crescente preoccupazione per le sorti dei nuovi equilibri geopolitici conseguenti all’affermarsi, con sempre maggiore enfasi, della “strategia della tensione” tra blocchi, emerse la necessità, come noto, di apprestare modelli cooperativi ed iniziative comuni che, al cospetto di potenziali fonti di pericolo provenienti da est, potessero costituire strumento di garanzia dell’integrità territoriale e della sicurezza dell’Europa occidentale.

In quest’ottica, le concordi volontà politiche maturate nella direzione di permettere di procedere, innanzitutto, al riarmo della Germania si tradussero anche nella formulazione di una proposta “pionieristica”.

Trasversali consensi conversero sull’obiettivo di promuovere la nascita della Comunità di Difesa Europea (CED)¹ che non si sarebbe semplicemente limitata ad

Articolo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

* Ricercatore t.d. di tipo B in Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Messina. Indirizzo e-mail: luca.buscema@unime.it.

¹ Per una compiuta trattazione, v. *ex plurimis*: P. L. BALLINI (a cura di), *La Comunità Europea di Difesa (CED)*, Soveria Mannelli, 2009; D. CAVIGLIA, A. GIONFRIDA, *Un’occasione da perdere. Le Forze Armate italiane e la Comunità Europea di Difesa (1950-54)*, Roma, 2009; S. BERTOZZI, *La Comunità Europea di Difesa. Profili storici, istituzionali e giuridici*, Torino, 2003; D. PREDA, *Storia di una speranza. La battaglia per la Ced e la Federazione europea*, Milano, 1990; F. MIRABILE, *La Comunità Europea di Difesa è di nuovo attuale?*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 1975, Vol. 42, n. 2, pp. 201-223.

inaugurare una novella politica di difesa in seno al vecchio continente, ma avrebbe addirittura sin da subito introdotto uno strumento militare comune².

Un traguardo che, in verità, avrebbe visto la luce solo quarant'anni più tardi, per il tramite del Trattato di Maastricht, primo punto di arrivo (*rectius*: di partenza) sulla strada della definizione della Identità di Sicurezza e Difesa Europea³.

Molteplici dimostrarono di essere le ragioni poste a fondamento dell'iniziativa di incentivare la formazione di una stretta cooperazione in campo militare in seno al cuore dell'Europa (all'epoca, solo di recente, divenuta) libera.

Decisivo dimostrò di essere, in particolare, l'insieme di eventi che incisero profondamente su precari equilibri geopolitici, in quel periodo in fase di assestamento, con riguardo, nello specifico, all'emergere di novelle fonti di pericolo legate alla acquisizione da parte dell'Unione Sovietica delle competenze e delle tecnologie necessarie per giungere alla produzione della bomba atomica, alla nascita della Repubblica Popolare Cinese, alleatasi con la Russia comunista e, infine, all'invasione da parte delle truppe nord-coreane, sostenute dai cinesi e dai russi, della Corea del Sud.

Eventi geograficamente lontani dall'Europa occidentale, ma capaci di condizionare seriamente la stabilità delle relazioni internazionali e di costituire ragione di preoccupazione in ordine all'integrità dei confini dei Paesi europei al cospetto dell'avanzare del "pericolo comunista".

La costituzione di un modello di difesa comune nel cuore dell'Europa democratica, però, secondo più voci, non avrebbe potuto essere garantita se non per il tramite di un processo politico capace di giungere a acconsentire, da parte degli Stati aderenti, ad una, seppur parziale, cessione di sovranità, sorreggendo l'istituzione di forze militari comuni mediante una sottesa e ben definita comune volontà politica.

All'esito di lunghe e delicate trattative, come noto, grazie all'impegno profuso da parte di "uomini di Stato" che, servendo il proprio Paese, intravidero nel consolidamento delle relazioni europee la via per affermare la pace e la giustizia tra le Nazioni⁴, si giunse ad imprimere una svolta in senso federale e/o confederale alla nascita CED⁵.

² «Nel 1950 fu annunciato il c.d. "piano Pleven" che prevedeva una organizzazione di difesa comune dipendente da "organi politici dell'Europa unita". Il futuro esercito europeo sarebbe stato posto sotto l'autorità di un ministro europeo della difesa, nominato dai governi nazionali, assistito da un consiglio dei ministri e responsabile davanti ad una assemblea europea. L'esercito europeo avrebbe dovuto costituire il passo verso l'Europa politica. Dopo faticosi negoziati, sui quali pesava il problema del riarmo della Germania, il trattato istitutivo della CED (Comunità europea di difesa) fu firmato nel maggio 1952 a Parigi. Esso trovò l'opposizione dell'opinione pubblica francese e fu portato all'esame dell'Assemblea nazionale due anni dopo. Ma il 30 agosto del 1954 venne respinto». Così V. LIPPOLIS, *Introduzione al dibattito*, in C. SBAILÒ (a cura di), *Difesa europea*, cit. p. 15. Per una compiuta disamina del Piano Pleven, v. A. BRECCIA, *L'Italia e la difesa europea. Alle origini del Piano Pleven*, Roma, 1984.

³ Sul punto, v. B. INCISA DI CAMERANA, *Italia ed Europa: un punto di vista militare*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 1997, Vol. 64, n. 1, p. 86. Per una compiuta disamina, v. R. CAIMMI, *L'identità di sicurezza e difesa europea. Il percorso storico*, 2004, Siena.

⁴ Cfr., *ex multis*: G. QUAGLIARIELLO, *La Ced, l'ultima spina di De Gasperi*, in *Ventesimo Secolo*, 2004, Vol. 3, n. 5, pp. 247-286.

⁵ In tema, per una compiuta ricostruzione, v. D. PREDÀ, *De Gasperi, Spinelli e l'art. 38 della CED*, in *Il Politico*, 1989, n. 4, pp. 575-581.

Ciononostante, in occasione dello svolgimento della Conferenza di Bruxelles, svoltasi tra il 19 ed il 22 agosto 1954, emersero insanabili contrasti, definitivamente acclarati dalla successiva bocciatura sancita, pochi giorni dopo, dall’Assemblea nazionale francese, che decretarono la definitiva capitolazione di un’organizzazione internazionale mai realmente divenuta operativa⁶.

Per vero, il fallimento del progetto di gettare le fondamenta di un modello condiviso di impiego, strategico, tattico ed operativo, di risorse militari in chiave regionale, superando sempre mai sopiti retaggi nazionalistici, fu da addebitare a molteplici fattori: alcuni direttamente legati ad “ancestrale diffidenza” circa la posizione da ascrivere, nello scacchiere globale, a realtà geopolitiche in fase di “ricostruzione e rinascita”⁷; altri direttamente correlati a perplessità d’ordine costituzionale, come nel caso della Francia e dell’Italia⁸, circa “*l’efficacia dell’impiego integrato di reparti nazionali e sullo stanziamento permanente di truppe...fuori del territorio nazionale e sotto un comando sovranazionale europeo*”⁹.

Sorse, comunque, l’esigenza di promuovere un processo di progressivo ravvicinamento, in vista di una vera e propria unione politica ed identitaria, tra gli Stati europei occidentali, per tale via ingenerando la maturazione di un’organizzazione internazionale (l’UEO) con il fine di superare vecchi, desueti nazionalismi¹⁰.

L’UEO avrebbe potuto costituire anche l’occasione per amalgamare interessi e competenze in tema di difesa e sicurezza comune¹¹ se non fosse risultato preminente, però, già allora, il ruolo da ascrivere all’Alleanza atlantica¹².

⁶ Cfr. Comunicato ufficiale concernente la Conferenza di Bruxelles sulla C. E. D. svoltasi tra il 19 ed il 22 agosto 1954, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 1954, Vol. 21, n. 3, pp. 505-514.

⁷ “Una battuta dell’epoca ironizzava, sentenziando che la mancata realizzazione della CED derivava dal fatto che non era stato possibile conferire alle forze armate tedesche dimensioni più grandi di quelle sovietiche, facendole nel contempo rimanere più piccole di quelle francesi!”. Così B. INCISA DI CAMERANA, *Italia ed Europa*, cit., p. 86.

⁸ Sul punto, v. C. SBAILÒ, *Crisi nordafricana*, cit., in C. SBAILÒ (a cura di), *Difesa europea*, cit. pp. 102-103. Circa la rilevanza delle ragioni ostative al consolidamento della CED maturate all’interno del dibattito politico italiano dell’epoca v. G. QUAGLIARIELLO, *La Ced*, cit., pp. 254-263; D. PREDÀ, *De Gasperi, Spinelli*, cit., pp. 581-594.

⁹ Così B. INCISA DI CAMERANA, *Italia ed Europa*, cit., p. 86.

¹⁰ Ciò, per vero, nel solco di quella parte della dottrina che, all’indomani delle vicissitudini storiche occorse verso la fine degli anni ’60 del secolo scorso, perorò l’opportunità di procedere alla pianificazione di strategie di intervento rapido suscettive di concretizzarsi in capacità di “risposta flessibile”, tale sia politicamente che militarmente. Sul punto, v. N. ACCIAIOLI, *Problemi di difesa europea*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 1970, Vol. 37, n. 1, pp. 16-19.

¹¹ Cfr. A. CAGIATI, *Riorganizzazione della difesa europea*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 1991, Vol. 58, n. 1, pp. 25-28

¹² Cfr. L. MARINI, *La politica estera e di sicurezza dell’Unione europea*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2002, n. 2, pp. 383-385.

Ciò impedì “all’inutile doppione” di sottrarre risorse alla NATO¹³, divenendo l’UEO, per lungo tempo, “una «scatola politicamente e militarmente» vuota - guadagnandosi - il soprannome di «bella addormentata»”¹⁴.

A distanza di anni, però, fu possibile assistere ad una fase di “risveglio dal torpore”, concretizzatasi, *inter alia*, “in operazioni navali «autonome» di controllo e sicurezza nel Mar Rosso, nel Golfo Persico e nell’Adriatico, cioè in quelle zone geografiche «fuori area», in cui era ancora incerta e discussa la capacità o, meglio, la volontà di intervento della NATO”¹⁵.

Un ulteriore sussulto di orgoglio venne poi ascritto ai risultati della Dichiarazione di Petersberg del 1992¹⁶, nonché, in quest’ottica, sino ad esaurimento dei compiti d’istituto, alla promozione e consolidamento di capacità operative e strategiche¹⁷, sintetizzabili nei seguenti punti chiave:

“1) conferire all’UEO concrete capacità di pianificazione, approntamento e condotta di operazioni militari;

¹³ Circa la capacità dell’Alleanza (euro)atlantica di adattarsi al mutare delle sfide che si propongono, con rapidità, in seno ad un contesto geopolitico in continua evoluzione, v. K.H. KAMP, *NATO’s coming existential challenge*, in *NATO Defense College*, 2020, pp. 11-17; P. RICKETTS, *Rediscovering a Strategic Purpose for NATO*, in *PRISM*, 2020, Vol. 9, n. 1, pp. 22-31; A. MARRONE, K. MUTI, *Il futuro della Nato: l’Alleanza euro-atlantica nella guerra in tempo di pace*, in *IAI Papers*, 2020, pp 1-20.

¹⁴ Così B. INCISA DI CAMERANA, *Italia ed Europa*, cit., p. 87.

¹⁵ *Ivi*.

¹⁶ L’Unione Europea Occidentale è stata la più antica organizzazione regionale nata in ambito europeo sulle ceneri del secondo conflitto mondiale ed ha vissuto un progressivo sviluppo culminato con la deliberazione del Consiglio dei Ministri dell’U.E.O. tenutosi a Petersberg il 19/06/1992 che ha stabilito i compiti principali dell’organizzazione consistenti in: a) missioni umanitarie e di soccorso ai cittadini; b) missioni di mantenimento della pace; c) missioni di unità di combattimento nella gestione delle crisi, ivi comprese le missioni per il ristabilimento della pace. Con il progressivo affermarsi di una politica estera di difesa e sicurezza comune all’interno dell’Unione Europea, la U.E.O. ha subito una costante marginalizzazione fino ad esaurire lo svolgimento dei suoi compiti tradizionali, appunto assorbiti dalla U.E., nel corso del 2011. Per una visione generale degli obiettivi della U.E.O. sin dai primordi v. G. MARTINO, M. PANEBIANCO, *Elementi di diritto dell’organizzazione internazionale*, Milano, 1997, p.182; N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2001, pp. 53-55. Peraltro, deve essere evidenziato come, in passato, l’U.E.O. abbia contribuito in maniera determinante anche alla realizzazione dei fini di pace e sicurezza in seno alle Nazioni Unite; ci si riferisce, in particolare, all’attuazione delle risoluzioni 713, 757, 787 del 1993 con le quali il Consiglio di Sicurezza ha inasprito l’embargo nei confronti dell’ex-Jugoslavia, quale misura adottata per indurre i belligeranti a ricercare una soluzione pacifica alla devastante guerra civile che, a quei tempi, insanguinava la Bosnia-Erzegovina. Si è trattato, nel caso di specie, di un’operazione di polizia economica e doganale, espletata lungo il corso del Danubio, che ha visto partecipare l’Italia per il tramite dell’invio di un contingente di militari appartenenti al corpo della Guardia di Finanza. Per un approfondimento della questione, anche sotto il profilo dell’impegno operativo italiano, v. L. PUCCIARELLI, *Obiettivo di pace*, in *Il Finanziere*, n° 7, Luglio 1993, pp. 20-22. Un ulteriore esempio, in tal senso, si rinviene nella conduzione da parte dell’U.E.O. della M.A.P.E., (*Multinational Advisory Police Element*), operazione svolta in seguito alla Ris. Onu 97/1101 volta a fornire assistenza alle Forze di Polizia albanesi. Per un approfondimento, v. P. PISTOLESI, *MAPE: addestramento e consulenza*, in *Il Carabiniere*, n° 2, febbraio 2000, pp. 60-62. Per una ricostruzione delle prime fasi del “passaggio del testimone” dalla U.E.O. alla U.E., v. C. ZANGHÌ, *La Difesa Europea: dall’Ueo a Maastricht*, in *Riv. Dir. Eur.*, 1993, pp. 211-220.

¹⁷ Invero, secondo una certa prospettiva, si giunse in passato a ritenere che l’UEO potesse quasi costituire il “*trait-d’union fra la NATO e l’Unione Europea nel promuovere l’unità e nell’incoraggiare l’integrazione dell’Europa*”. Così M. PANEBIANCO, G. MARTINO, *Elementi di diritto dell’organizzazione internazionale*, Milano, 1997, p. 148.

2) adottare, per la pianificazione, un metodo «task-based», che consiste nell'effettuare un'analisi dei compiti che possono essere realisticamente svolti dagli europei e delle relative implicazioni politico-militari;

3) realizzare una catena decisionale in grado di attivare in tempi ristretti le capacità militari necessarie a porre in atto decisioni assunte in ambito UE”¹⁸.

Di pari passo, poi, si assistette alla progressiva affermazione di un modello di politica estera e di sicurezza comune (P.E.S.C.)¹⁹, istituzionalizzando, con il “secondo pilastro”, mediante il trattato di Maastricht (1992), l’endiadi “politica estera e sicurezza comune”²⁰ e statuendo l’inscindibilità delle due competenze²¹.

Si trattò, però, quantomeno in una prima fase, non certo di un vero e proprio stravolgimento dell’assetto istituzionale riconducibile al modello divisato in seguito all’entrata in vigore dell’Atto Unico, ancorché, sicuramente, si giunse chiaramente ad affermare la conformazione dell’Unione ai valori della democrazia e della salvaguardia dei diritti dell’uomo anche per il tramite del perseguimento dell’obiettivo di contribuire a rafforzare la sicurezza e la stabilità internazionale mediante novelli virtuosi processi cooperativi²².

La P.E.S.C. venne connotata, in particolare, da una struttura confederale, distinta da quella comunitaria (il primo pilastro), ed arricchita da un elemento cautamente federale (il voto a maggioranza in certi casi); la politica estera e di sicurezza comune, non unica,

¹⁸ Così B. INCISA DI CAMERANA, *Italia ed Europa*, cit., p. 90.

¹⁹ Sintetizza bene le finalità della P.E.S.C. A. BANDIERA, *La politica estera e di sicurezza comune e la politica europea di sicurezza e difesa dell’Unione Europea*, in *Rassegna dell’Arma dei Carabinieri*, n°3, Luglio/Settembre 2002, p. 32, secondo cui “gli obiettivi che il Trattato di Maastricht attribuiva alla PESC, in conformità ai principi della Carta delle Nazioni Unite, si proponevano di: difendere i valori comuni, gli interessi fondamentali, l’indipendenza dell’Unione Europea; rafforzare la sicurezza dell’Unione; mantenere la pace e rafforzare la sicurezza internazionale; promuovere la cooperazione internazionale; sviluppare e consolidare la democrazia, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali”. Un’analisi particolarmente approfondita è rinvenibile in C. NOVI, *Le novità del Trattato di Amsterdam in tema di politica estera e di sicurezza comune*, in *Dir. Un. Eur.*, 1998, pp. 433-480. Per una disamina dei profili istituzionali della P.E.S.C., v. A. ESTEBAN SAMÀ, *La politica estera di sicurezza comune dell’Unione europea (P.E.S.C.)*, in S. BALDI, G. NESI (a cura di), *Diplomatici in azione: aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo*, Napoli, 2015, pp. 77-82; V. PETRALIA, *La politica estera e di sicurezza comune e la politica europea di sicurezza e di difesa*, in U. DRAETTA, N. PARISI (a cura di), *Elementi di diritto dell’Unione europea. Parte speciale. Il diritto sostanziale*, Milano, 2014, pp. 348-413; F. MUNARI, *La politica estera e di sicurezza comune (PESC) e il sistema delle fonti ad essa relative*, in L.F. PACE, *Nuove tendenze del diritto dell’Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2012, pp. 145-176; M. E. BARTOLONI, *Sulla partecipazione del parlamento europeo alla formazione di accordi in materia di politica estera e di sicurezza comune*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, 03, 796-808; F. MUNARI, *La politica estera e di sicurezza comune (PESC) e il sistema delle fonti ad essa relative*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2011, 04, pp. 941-970; R. BARATTA, *Le competenze interne dell’Unione tra evoluzione e principio di reversibilità*, in *Dir. Un. Eur.*, 2010, 03, pp. 517-554. Per una compiuta ricostruzione storica v. L. MARINI, *La politica estera e di sicurezza dell’Unione europea*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2002, n. 2, pp. 383-395.

²⁰ Ambito sul quale si concentrarono, peraltro, le critiche ordinariamente mosse circa il “presunto” deficit di democrazia che, per lungo tempo, ha accompagnato le istituzioni comunitarie. Sul punto, v. G. GRIMALDI, *La politica europea di sicurezza e di difesa comune. Attualità, progetti e proposte*, in *Il Politico*, 2001, Vol. 66, n. 3, pp. 440-443.

²¹ Sul punto, v. P. PISICCHIO, *Il pendolo batte stagnazione*, in C. SBAILÒ (a cura di), *Difesa europea*, cit., p. 90.

²² In tema, v. M. PANEBIANCO, G. MARTINO, *Elementi di diritto*, cit., p. 176.

come quella monetaria, non perseguì, però, l'intento di sostituire le singole "determinazioni sovrane nazionali" riconducibili a ciascun Stato membro, bensì comunque divenne espressione di un preciso compromesso, coniugando la necessità di affermare, in chiave internazionale, la presenza dell'Europa, garantendo unità e coerenze delle iniziative intraprese sotto l'egida dell'UE, coordinandole con le posizioni assunte a livello nazionale, senza peraltro intaccare le "riserva di domino" di ciascun Stato, al contempo rispettando la "posizione privilegiata" ascrivibile ad alcuni Paesi membri del Consiglio di Sicurezza dell'ONU²³.

In tal senso, assunse un particolare significato l'istituto della "cooperazione sistematica" prevista dal TUE che si esplicava nell'obbligo dei Paesi membri di consultarsi e informarsi reciprocamente (in sede di Consiglio dell'Unione) in relazione ad ogni problematica di politica estera e di sicurezza di portata generale al fine di far convergere, in quella sede, le politiche nazionali.

Peraltro, la concertazione da ricercare con vigore poteva anche implicare, ove assunte all'unanimità dal Consiglio dell'Unione, l'adozione di "posizioni comuni" ed eventualmente pure di "azioni comuni" che, pur se inapplicabili nel settore della difesa, divennero mezzo privilegiato per far sì che l'Unione ponesse in essere una linea d'intervento operativa in una specifica problematica di politica estera o di sicurezza comune in conformità con gli obiettivi del trattato di Maastricht²⁴.

Diversamente, in riferimento al frangente temporale assunto in considerazione, con riguardo alla politica di difesa comune, il trattato di Maastricht escludeva ancora l'utilizzo dell'azione comune, prevedendo che fosse l'UEO il perno centrale dell'Unione in tale settore²⁵.

Progressivamente, però, si assistette alla maturazione di un preciso intendimento politico che, nel corso degli anni immediatamente successivi alla nascita dei c.d. "tre pilastri", volle imprimere un primo impulso nella direzione di consolidare capacità operative comuni.

Difatti, entrato in vigore, frattanto, il Trattato di Amsterdam del 1997, attraverso la mediazione condotta in occasione dello svolgimento di molteplici Consigli Europei (Helsinki, Feira e Nizza, *in primis*), spiccò l'esigenza di costituire ed implementare, ancorché gradualmente, ben definite risorse militari autonome europee, di pronto impiego

²³ In tema, v. U. MORELLI, *L'Europa e la pace il ruolo dell'unione europea dopo il trattato di Maastricht*, in *Il politico*, 1995, Vol. 60, n. 4, p. 607.

²⁴ Cfr. A. BANDIERA, *La politica estera*, cit., 3, p. 33.

²⁵ "Rilevante sotto tale profilo era la Dichiarazione sull'Unione dell'Europa occidentale allegata all'atto finale del TUE nella quale tutti gli Stati membri di entrambe le organizzazioni convergevano sull'esigenza di creare un'identità europea in materia di sicurezza e di difesa. Ciò si sarebbe potuto realizzare con un rafforzamento dell'UEO sia come componente di difesa dell'Unione che quale baluardo europeo della Nato. All'UEO quindi il compito di elaborare una politica di difesa comune sviluppando il suo ruolo operativo attribuendole anche compiti inquadrati nelle missioni di Petersberg [a tal proposito, circa gli interventi "fuori area" dell'UEO, si esprimeva la dichiarazione del Consiglio ministeriale dell'UEO, tenutasi a Boon nel giugno 1992 - conosciuta come Dichiarazione di Petersberg -, comprendendo con tale formula le missioni umanitarie e di soccorso, le missioni di mantenimento della pace - (peace Keeping) - e quelle di unità di combattimento nella gestione di crisi, tra cui quelle di ristabilimento della pace (peace enforcing)]". Così A. BANDIERA, *La politica estera*, cit., p. 35.

e da dislocare sul campo per condurre operazioni di *Crisis Management* qualora, in particolare, la NATO non potesse sostenere la direzione della missione (dall'*humanitarian aid* al *peace enforcement*) perché impegnata in altri teatri operativi.

Si intravede il compimento, già all'epoca, di iniziative decisive in chiave di consolidamento di modelli cooperativi tattici ed operativi che, pur se non ancora espressione di una catena di comando politico/militare capace di sfuggire alla “sovranità statale”, come si avrà modo di evidenziare nel proseguo, giungono sino ad oggi, perfezionati, in seno alle previsioni contemplate all'interno della c.d. “Strategic Compass” risalente al marzo 2022.

In quest'ottica, basti pensare alle dichiarazioni maturate in seno alla *Capabilities Commitment Conference* del 20 novembre 2001, occasione per tracciare, con nettezza, l'opportunità di istituire una forza multinazionale “*self sustaining*” con adeguate capacità di comando, controllo, *intelligence*, di *combat support* e logistiche, deputata ad affrontare tutte le “missioni di tipo Petersberg” mediante la proiezione dell'intera compagine nei teatri operativi entro sessanta giorni, con possibilità di dislocazione di “unità minori” in tempi ridotti²⁶.

Obiettivi, questi, si vedrà, costantemente ricercati anche successivamente, pur se, ad oggi, non ancora realmente, compiutamente conseguiti.

In ogni caso, un ulteriore significativo passo in avanti venne compiuto comunque in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona²⁷, tra vocazione intergovernativa e metodo sovranazionale²⁸, in uno con la politica estera di sicurezza e difesa (P.E.S.D.)²⁹,

²⁶ Circa le molteplici criticità che, nel tempo, hanno interessato le operazioni “fuori area” condotte sotto l'egida dell'UE, v., *ex multis*: G. FIENGO, *Brevi note sulle “missioni” dell'Unione europea per la gestione di crisi internazionali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2016, n. 3, pp. 551-570; ID, *Le missioni di pace dell'Unione europea nel quadro della politica di sicurezza e difesa comune*, in *Percorsi costituzionali*, 2015, pp. 495-509; L. PALADINI, *Alcune considerazioni sulla prassi delle missioni di pace dell'Unione europea nel quadro del sistema di sicurezza collettivo delle Nazioni Unite*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2008, n. 2, pp. 319-348; A. BASSU, *Il mantenimento della pace nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2007; N. RONZITTI (a cura di), *Le forze di pace dell'Unione europea*, Roma, 2005; C. NOVI, *La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea*, Padova, 2005; P. MARIANI (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea*, Milano, 2005; U. VILLANI, *La politica europea in materia di sicurezza e di difesa e i suoi rapporti con le Nazioni Unite*, in *La Comunità internazionale*, 2004, pp. 63-90; E. CANNIZZARO, *Sull'attuazione di risoluzioni del Consiglio di Sicurezza da parte di organizzazioni regionali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1993, pp. 408-410.

²⁷ Per una ricostruzione dei più significativi passaggi, condotti nel tempo, in tema di politica estera e di difesa comune a partire dal trattato CED sino a giungere a quello di Lisbona, v. E. GREPPI, *Politica estera e difesa europea*, in M. VELLANO, A. MIGLIO (a cura di), *Sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea*, Padova, 2023, pp. 12-15. Sul punto, v. anche E. CARLI, *La Politica di Sicurezza e di Difesa Comune dell'Unione europea. Profili di responsabilità internazionale*, Torino, 2019, pp. 28-36; E. GIANFRANCESCO, *La politica estera e di sicurezza europea prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2011, in www.forumcostituzionale.it; P. BILANCIA, *La politica estera di sicurezza comune dopo il Trattato di Lisbona*, in *Astrid Rassegna*, 2010, 3, pp. 1-18.

²⁸ Cfr., *ex plurimis*: F. MUNARI, *La politica estera e di sicurezza comune (PESC) e il sistema delle fonti ad essa relative*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2011, n. 4, pp. 941-948.

²⁹ In merito alla conduzione di missioni tese al ristabilimento della pace (umanitarie e di soccorso) organizzate sotto l'egida dell'U.E. v. S. GRASSI, *L'introduzione delle operazioni di peacekeeping nel trattato di Amsterdam: profili giuridici ed implicazioni politiche*, in *La Comunità Internazionale*, 1998, pp. 295-307.

successivamente mutata in politica di sicurezza e difesa comune (P.S.D.C.)³⁰, assetto complessivo ove risulta indispensabile mantenere salda l'interconnessione tra la Politica Estera e di Sicurezza Europea e la più generale azione esterna dell'Unione (nonostante questa sia assoggettata a ben diverse regole decisionali), come sperimentato anche nella vigenza dell'impianto a pilastri proprio del Trattato di Maastricht.

Ciò, peraltro, in vista della ricerca di un (instabile) equilibrio con riferimento ai soggetti, agli atti ed ai procedimenti della Politica di Sicurezza e Difesa Comune; precarietà per vero correlata ai rapporti ed al bilanciamento tra i distinti principi e metodi di decisione del settore: quello intergovernativo, assolutamente prevalente; quello comunitario – che gioca un rilievo secondario – e quello che si definisce costituzionalistico, con al centro il Parlamento europeo, che intende assoggettare a forme di responsabilità politica maggiormente trasparente e pregnante le decisioni di governo assunte in materia³¹, ma che, ancor oggi, come si avrà modo di precisare meglio nel proseguo, paga lo scotto di una netta resistenza degli Stati membri nel devolvere in capo alle istituzioni europee potestà di scelta e selezione dei fini di fondo che non richiedano, di necessità, il ricorso al “metodo intergovernativo”³².

E se, nel tempo, diversi sono apparsi gli ambiti di interesse rispetto ai quali siffatto profilo ha dimostrato di emergere con nettezza (*in primis*, spiccano le difficoltà che, sino ai nostri giorni, hanno impedito il consolidamento di una “voce unica” nella instaurazione di stabili relazioni internazionali³³), non può però essere sottaciuto come, nel corso degli anni, abbia assunto un rilievo sempre maggiore³⁴, anche in seguito alla dissoluzione

³⁰ In merito, v., *ex multis*: A. LANG, M.P. MARIANI, *La politica estera*, cit., pp. 85-103.

³¹ In tema, v. E. GIANFRANCESCO, *La politica estera e di sicurezza europea prima e dopo il trattato di Lisbona*, in *Dir. e Soc.*, 2011, pp. 209-245.

³² Sottolinea C. SBAILÒ, *Crisi nordafricana, καταστροφή e occasione di rilancio per l'Europa*, in C. SBAILÒ (a cura di), *Difesa europea. Quali prospettive*, in *Federalismi*, 2019, 1, p. 103, che il metodo intergovernativo sia «strutturalmente inidoneo alla gestione delle questioni politico strategiche dell'Europa. A dispetto di ogni “passerella” comunitaria, le decisioni che riguardano la sovranità non riescono mai a passare in ambito comunitario».

³³ Cfr., *ex plurimis*: E. SCISO, R. BARATTA, C. MORVIDUCCI (a cura di), *I valori dell'unione Europea e l'azione esterna*, Torino, 2016; A. LANG, P. MARIANI, *La politica estera dell'Unione Europea*, Torino, 2014.

³⁴ Per una disamina dei profili di criticità sin da subito emersi all'indomani dell'inaugurazione della nuova politica comune di difesa, v., *ex multis*: U. VILLANI, *Gli sviluppi del Trattato di Lisbona in materia di politica estera e di sicurezza comune*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, p. 9-23.; L. PANELLA, *La politica estera, di sicurezza e di difesa comune nel Trattato di Lisbona*, in C. ZANGHÌ, L. PANELLA (a cura di), *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, 2010, pp. 341-352; A. MISSIROLI, *L'impatto del trattato di Lisbona sulla PESC e la PESD: opportunità e incognite*, in P. BILANCIA, M. D'AMICO (a cura di), *La nuova Europa dopo il trattato di Lisbona*, Milano, 2009, pp. 118-131.; E. GIANFRANCESCO, *La politica estera e di sicurezza*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo, III vol.*, Milano, 2008, pp. 1129-1143 ss.; C. NOVI, *La Politica di Sicurezza Esterna dell'Unione europea*, Padova, 2005.

dell’Unione Europea Occidentale³⁵, la ricerca di metodologie decisionali condivise in materia di sicurezza e difesa in chiave eurounitaria³⁶.

A partire da quel momento in avanti, ciò consentì, peraltro, all’Unione di rivestire un ruolo guida, attingendo a risorse civili e militari messe a disposizione da parte degli Stati membri³⁷, nelle operazioni di mantenimento della pace, nella prevenzione dei conflitti e nel rafforzamento della sicurezza internazionale³⁸.

In quest’ottica, si osserva, l’esigenza di dotare l’UE di strutture, mezzi e istituzioni per fronteggiare direttamente la gestione delle crisi, ritagliandosi uno spazio a margine del sistema di sicurezza e di difesa garantito dalla NATO³⁹, “è peraltro scaturita in maniera inequivocabile dalle guerre scoppiate in Europa negli anni '90, che hanno manifestato la pressoché inesistenza di una linea comune da parte dei paesi membri l’UE”⁴⁰.

Ancor oggi, però, le potenzialità riferibili alla UE in campo militare costituiscono, di certo, un terreno propriamente non del tutto esplorato ove poter permettere all’Unione di divenire un “produttore di sicurezza” efficace e moderno⁴¹.

In primis, ad esempio, in tema di meccanismi di cooperazione capaci di superare un approccio bilaterale, sovente fortemente condizionato da stringenti interessi nazionali, secondo una prospettiva di respiro europeo, come, ad esempio, mediante l’istituzione della Cooperazione Strutturata Permanente nel settore della politica di sicurezza e di difesa (PESCO)⁴² che, introdotta dal Trattato di Lisbona, postula la possibilità (e, per

³⁵ Cui, peraltro, va ascritto il merito di aver costituito occasione di “pronto impiego” militare, connotato dalla capacità di operare, in campo terrestre e navale, in ambiente interforze, di strutture logistiche ed operative di matrice nazionale, ancorché espressione di stringente cooperazione, denominate EUROFOR ed EUROMAFOR, ancorché ciascuna Nazione, alla richiesta UEO di utilizzare tali forze, potesse negarne la precettazione se queste fossero state impegnate, o se fosse stato prevedibile che lo fossero, in prioritarie esigenze nazionali. Sul punto, v. B. INCISA DI CAMERANA, *Italia ed Europa*, cit., pp. 90-92

³⁶ In merito v. G. CUCCHI, *L’UE: ruoli internazionali e prospettive militari*, in A. CALABRÒ (a cura di), *Governare la sicurezza*, Milano, 2002, pp. 63-72.

³⁷ Sul punto, v. *Handbook on CSDP: The Common Security and Defense Policy of the European Union*, in www.coe-civ.eu/kh/handbook-on-csdp-the-common-security-and-defense-policy-of-the-european-union. Trattasi della quarta edizione del manuale (2021) che fornisce un’analisi completa, dettagliata e aggiornata della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) dell’Unione europea. Raccoglie testi di diversi esperti coinvolti nella PSDC e ne presenta il contesto, gli obiettivi, le parti interessate e i processi.

³⁸ Cfr. G. GRIMALDI, *La politica europea di sicurezza e di difesa comune*, cit., pp. 459-462.

³⁹ Cfr. P. HRIVIK, *The EU’s Security, Defense and Military Domain: Shaping, Progress, Complications and What Next*, in *Political Science Forum*, 2013, Vol. 2, n. 2, pp. 4-30; ID, *Reflections on Shaping the EU’s Security and Defence: the EU towards a Military Alliance?*, in *International Relations*, 2013, pp. 276-284.

⁴⁰ Così e per un approfondimento v. G. GRIMALDI, *La politica europea di sicurezza e di difesa comune*, cit., pp. 433-434.

⁴¹ Sul punto, v. G. TERZIDISANT’AGATA, *Difesa europea. Ipotesi di aggregazione a partire dall’Eurozona*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 2017, Vol. 84, n. 3, p. 421.

⁴² La cooperazione strutturata permanente (PESCO) nel settore della difesa è stata istituita dal Consiglio affari esteri dell’UE l’11 dicembre 2017 con la decisione (PESC) 2017/2315, assunta sulla base di una proposta presentata da Francia, Germania, Italia e Spagna. Alla PESCO partecipano 25 Stati membri dell’UE. Non ne sono componenti nè Malta e neanche la Danimarca che, tuttavia, a seguito del referendum del 1° giugno 2022, ha deciso di rimuovere il cosiddetto *opt out* sulla difesa europea e quindi, a partire dal 1° luglio 2022, partecipa alla politica di sicurezza e difesa dell’UE e, di conseguenza, potrebbe presto divenire parte integrante della PESCO. In tal senso e per un approfondimento v. Camera dei Deputati – Ufficio Rapporti con l’Unione europea, XIX Legislatura, *La politica dell’UE in materia di sicurezza e*

vero, l'opportunità) di una collaborazione più stretta tra alcuni Stati membri dell'UE nel settore⁴³.

In chiave prospettica, poi, la *European Union Global Strategy* (EUGS), approvata nel giugno 2016, ha delineato il nuovo ruolo al quale l'UE deve tendere, quello, cioè, di “*global security provider*”.

Essa ha delineato una Unione dotata sia di autonomia strategica, sia di capacità di intervento operativo⁴⁴, quest'ultima in sinergia con i partner, *in primis* la NATO⁴⁵, quale riferimento per la difesa collettiva⁴⁶.

In particolare, la EUGS ha definito il rafforzamento della Politica di Sicurezza e Difesa Comune lungo tre pilastri: l'*Implementation Plan on Security and Defence* (IPSD)⁴⁷, l'*European Defence Action Plan* (EDAP) ed il *Common set of proposal* per l'implementazione della *Joint Declaration NATO-UE*⁴⁸, sorretti, *inter alia*, dalla volontà

difesa - Dossier n° 6, 9 novembre 2022, pp. 6-7. Sul punto, v. anche, *ex multis*: A. MANOLEA, *Aspects of the common security and defence policy of the European Union*, in *Annals – Series on Military Sciences*, 2019, 1, pp. 87-89; P. HRIVÍK, *PESCO, or a Common European Army?*, in *University Review*, 2019, Vol. 13, Issue 1, pp. 6-12; E. A. IMPARATO, *Sovranità e sicurezza. Un connubio ancora vincente?*, in C. SBAILÒ (a cura di), *Difesa europea*, cit., pp. 43-44.

⁴³ Per una compiuta disamina v. M. FRAU, E. TIRA, *PESCO and the prospect of a european army: the 'constitutional need' to provide for a power of control of the european parliament on military interventions*, in *EJLS*, 2020, pp. 85-119. Sul punto, v. anche M. D'UBALDI, *Il Fondo Europeo di difesa: il ruolo dell'Italia*, in C. SBAILÒ (a cura di), *Difesa europea*, cit. pp. 24-25. In merito alla compatibilità tra la partecipazione dell'Italia alle iniziative promosse in sede PESCO ed il valore costituzionale della pace, v. E. TIRA, *La politica europea di sicurezza e difesa comune e l'istituzione di PESCO: alcuni problemi di ordine costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2020, n. 1, pp. 125-130.

⁴⁴ In un siffatto contesto, si osserva, “*il caposaldo giuridico del Trattato secondo cui la difesa è prerogativa nazionale degli Stati membri e non ricade nell'alveo delle competenze dell'Unione sopravvive intatto; ma attraverso la decisione di mettere in campo misure di natura economico-finanziaria volte ad innescare un processo di genuina e virtuosa cooperazione tra gli Stati membri nello sviluppo congiunto di capacità di difesa legate a comuni esigenze di sicurezza e promuovere la progressiva integrazione tra le rispettive industrie nazionali del settore, la Commissione ha trovato di fatto il modo per influire – seppur in maniera indiretta, ma non per questo meno efficace – sull'indirizzo delle politiche industriali e di pianificazione generale dei sistemi di difesa dei singoli Paesi membri*”. Così M. D'UBALDI, *Il Fondo Europeo di difesa*, cit., in C. SBAILÒ (a cura di), *Difesa europea*, cit. pp. 26-27.

⁴⁵ Per vero, secondo M. FRAU, *I nodi irrisolti della difesa comune europea. Una prospettiva federalista*, in *Federalismi*, 2022, 6, p. 3, “*a differenza della prima Strategia europea in materia di sicurezza, adottata dal Consiglio europeo nel 2003, la Strategia globale del 2016 sembra avere inaugurato un processo inarrestabile alimentato anche dalla consapevolezza di una grave crisi della sicurezza nello spazio europeo (legata in particolare alla diaspora transnazionale del terrorismo di matrice jihadista) e finalizzato a rendere l'Unione una potenza militare mondiale, dotata di piena capacità operativa e destinata a una cooperazione paritaria con la NATO*”.

⁴⁶ Circa la disamina dei più recenti passi compiuti in tema di cooperazione UE/NATO in ossequio alle linee direttrici maturate in ambito PESCO e EUGS, con riguardo, in particolare, all'arma aeronautica, v. O. CREDI, A. MARRONE, *La cooperazione in ambito Ue e Nato*, in O. CREDI, M. FREYRIE, A. MARRONE, M. NONES (a cura di), *Difesa aerea ravvicinata e sviluppi operativi e tecnologici*, *Documenti IAI 22/07*, 22 settembre 2022, in www.jstor.org/stable/resrep43164.6, pp. 24-27.

⁴⁷ Cfr. *Implementation Plan on Security and Defence*, in www.eeas.europa.eu.

⁴⁸ Così E. TRENTA, *Apertura dei lavori*, in C. SBAILÒ (a cura di), *Difesa europea*, cit. p. 12. In tema, basti soffermarsi sui contenuti della prima dichiarazione congiunta, siglata a margine del Vertice NATO svoltosi l'8 e il 9 luglio 2016 in Polonia, ove è possibile rintracciare gli obiettivi di fondo perseguiti in partnership tra NATO e UE e sintetizzabili nel consolidamento dei processi operativi funzionali al contrasto alle minacce ibride mediante lo sviluppo di capacità di difesa coerenti, complementari e interoperabili, anche per il tramite della promozione di collaborazioni in materia di industria della difesa e di cyber-sicurezza.

di “nobilitare la posizione dell’Unione nelle relazioni interistituzionali con il Patto atlantico, nel segno di una cooperazione paritaria e rispettosa delle rispettive sfere di autonomia, anche sul piano strategico”⁴⁹.

Da qui, è stata adottata una serie di decisioni che non ha precedenti nella storia del processo di unificazione europea, se non risalendo agli anni della Comunità Europea di Difesa⁵⁰.

Tra questi, il Regolamento (UE) 2018/1092 - istitutivo del Programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa - e il Regolamento (UE) 2021/697, che, abrogando il precedente, ha istituzionalizzato il Fondo europeo per la difesa⁵¹, ancorché, in tema, permangono, ancor oggi, alcune perplessità⁵².

Invero, mediante l’approvazione del primo atto normativo in discussione, l’Unione Europea ha preso coscienza della necessità di integrare, potenziare e consolidare gli sforzi di collaborazione degli Stati membri nello sviluppo delle capacità di difesa per rispondere alle più recenti sfide in materia di sicurezza, nonché al fine di promuovere un’industria della difesa competitiva, innovativa ed efficiente.

A tale scopo, si è proceduto alla costituzione di un apposito Fondo europeo per la difesa il cui obiettivo, per vero, non dimostrava di essere quello di sostituire gli sforzi nazionali al riguardo, bensì di incentivare e sostenere la cooperazione durante l’intero ciclo di sviluppo dei prodotti e delle tecnologie per la difesa, promuovendo, in tal modo, sinergie ed efficienze in termini di costi.

La seconda dichiarazione congiunta, poi, sottoscritta il 10 luglio 2018, estende la cooperazione tra l’UE e la NATO con riguardo ad altri settori ritenuti strategici per la garanzia non solo di condizioni accettabili di pacificazione internazionale, bensì anche nella prospettiva, in uno con i contenuti della terza dichiarazione congiunta, non ancora definitivamente formulata, della compiuta valutazione delle emergenze contemporanee, pure con riguardo ai temi dei cambiamenti climatici e dell’immigrazione. In merito, v. Camera dei Deputati – Ufficio Rapporti con l’Unione europea, XIX Legislatura, *La politica dell’UE*, cit., p. 13.

⁴⁹ Così M. FRAU, *I nodi irrisolti*, cit., p. 7.

⁵⁰ In tal senso, v. D. MORO, *Difesa europea e nuovo ordine mondiale*, in *Il Politico*, 2020, 1, pp. 44, secondo il quale, a riprova di ciò, in questa direzione, «in ordine di tempo, abbiamo avuto: l’istituzione del Fondo europeo per la difesa che prevede, per la prima volta da quando esiste il bilancio europeo, il finanziamento di investimenti nel settore militare; l’istituzione della “capacità di pianificazione e controllo missioni”, embrione di uno Stato maggiore europeo; l’avvio della Cooperazione strutturata permanente, che ha un obiettivo di capacità militare; l’avvio del progetto di mobilità militare, per consentire alle truppe europee di spostarsi rapidamente da un paese all’altro senza impedimenti procedurali o per limiti delle infrastrutture di trasporto».

⁵¹ Allo scopo di conferire concretezza agli accordi di tipo politico-diplomatico da svilupparsi all’interno della PESCO, la Commissione lancia dunque il suo *European Defence Fund*, il Fondo Europeo per la Difesa (EDF): l’ingaggio al mondo dell’industria della difesa, cioè, che lega le fasi di Ricerca (c.d. *Research Window*) e Sviluppo di capacità (c.d. *Capability Window*) congiunte. Per fare ciò, è stato fatto ricorso alle conoscenze ed esperienze fin qui apprese in ambito EDIDP (il *European Defence Industrial Development Plan*, il “Programma Europeo per lo Sviluppo del settore Industriale della Difesa”), ovvero il fratello minore, il predecessore – in qualche modo – della citata *Capability Window* dell’EDF. In tal senso, v. M. D’UBALDI, *Il Fondo Europeo di difesa*, cit., in C. SBAILÒ (a cura di), *Difesa europea*, cit., p. 25. Sul punto, v. anche M. FRAU, *I nodi irrisolti*, cit., pp. 19-23.

⁵² Sembra, infatti, “emergere una certa contraddizione tra, da un lato, le inevitabili ricadute di questo atto legislativo sull’attuazione della PESC e della PSDC (dovute alla sostanziale “comunitarizzazione” delle spese UE destinate alla difesa comune) e, dall’altro, i limiti che discendono dagli articoli 24, 40 e 41 TUE”. Così M. FRAU, *I nodi irrisolti*, cit., p. 5.

Ciò, onde garantire una base competitiva e innovativa per l'industria della difesa in tutta l'Unione, anche grazie alla cooperazione transfrontaliera, nonché contribuire a rafforzare la cooperazione europea in materia di difesa.

Peraltro, al fine di favorire la competitività, l'efficienza e la capacità di innovazione dell'industria della difesa dell'Unione, che incentiva pure l'autonomia strategica dell'Europa unita, è stato ritenuto opportuno istituire un programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa, contribuendo, per tale via, al potenziamento delle capacità di difesa e promuovendo la normalizzazione dei sistemi di difesa, migliorandone, al contempo, l'interoperabilità.

Prospettive, per vero, che, in breve tempo, hanno dovuto fare i conti con un rapido mutamento degli equilibri geopolitici e con la correlata impellenza di adeguare obiettivi e modalità di pianificazione e attuazione di efficaci iniziative rispetto alla necessità di operare all'interno di un quadro complesso e impegnativo in cui l'avvento di nuove minacce, come gli attacchi ibridi e informatici, si affianca al riemergere di sfide più convenzionali.

Da qui, l'entrata in vigore del Regolamento (UE) 2021/697, allo scopo di:

a) sostenere la ricerca collaborativa, che potrebbe migliorare sensibilmente le prestazioni delle capacità future in tutta l'Unione, al fine di massimizzare l'innovazione ed allo scopo di fare un uso più efficiente della spesa per la ricerca nel settore della difesa nell'Europa unita;

b) sostenere lo sviluppo collaborativo di prodotti e tecnologie per la difesa conseguendo maggiori economie di scala, riducendo il rischio di inutili duplicazioni e, di conseguenza, limitando la frammentazione dei prodotti e delle tecnologie per la difesa in tutta l'Unione, che porti, in ultima analisi, a un incremento della standardizzazione dei sistemi di difesa e a una maggiore interoperabilità tra le capacità degli Stati membri.

Nella medesima direzione, è stato osservato, si stagliano poi le tre priorità strategiche stabilite sin a partire dal 2016 in poi (reazione alle crisi e ai conflitti esterni; sviluppo delle capacità dei partner; protezione dell'UE e dei suoi cittadini) che postulano l'attivazione di azioni concrete tra le quali emergono la revisione coordinata annuale sulla difesa (CARD), la cooperazione strutturata permanente (PESCO), una capacità militare di pianificazione e condotta (MPCC) e gli strumenti di risposta rapida dell'UE⁵³.

Si innesta, in quest'ottica, anche lo "strumento europeo per la pace" (EPF), inaugurato nel corso dell'anno 2021 e volto a consolidare la capacità dell'UE di prevenire i conflitti, costruire la pace e rafforzare la sicurezza internazionale, consentendo il finanziamento di azioni operative nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune (PESC) che, ovviamente, hanno anche implicazioni proprio con riguardo al settore militare o della difesa.

Interviene, da ultimo, nel mese di marzo 2022, l'approvazione della *Strategic Compass*, documento che persegue la finalità di attivare iniziative concrete, in chiave sia strategica, sia operativa, mediante le quali consolidare gli obiettivi che, seppur ormai da

⁵³ Cfr., *ex multis*: G. TERZI DI SANT'AGATA, *Difesa europea*, cit., p. 416-422.

qualche anno insorti in sede eurounitaria, allo stato attuale, non sono stati ancora pienamente conseguiti⁵⁴.

2. La “Bussola Strategica” dell’Unione Europea in tema di difesa comune ed il valore costituzionale della pace: prospettive assiologiche ed operative

La bussola strategica ambisce a divenire strumento di pianificazione, al contempo sorretta da intendimenti di natura politica e da indirizzi di natura logistica, tattica ed operativa, in materia di sicurezza e difesa in quanto:

1. offre una valutazione condivisa del contesto strategico, delle minacce e delle sfide, comprensive delle relative conseguenze, che l’Unione è chiamata ad affrontare in un futuro davvero prossimo;
2. garantisce maggiore coerenza e un senso di finalità comune con riguardo alle azioni già intraprese nel settore della sicurezza e della difesa;
3. definisce nuove azioni e nuovi mezzi per:
 - a. consentire di agire in modo più rapido e deciso al cospetto di crisi anche improvvisamente insorte;
 - b. preservare gli interessi eurounitari e proteggere i cittadini dell’Unione rafforzando la capacità dell’UE di anticipare e attenuare le minacce;
 - c. stimolare gli investimenti e l’innovazione per sviluppare congiuntamente le capacità e le tecnologie necessarie;
 - d. approfondire la cooperazione con i partner, in particolare con le Nazioni Unite e la NATO, per conseguire obiettivi comuni;
4. fissa obiettivi e traguardi chiari per misurare i progressi compiuti⁵⁵.

Il documento si sofferma lungamente su strategie ed obiettivi, per vero non solamente connotati da un approccio teorico, ma finalizzati, come si è già avuto modo di rilevare, a tradurre in azioni concrete le iniziative descritte.

Spicca, *in primis*, l’intendimento di consolidare strutture strategiche ed operative che consentano di intervenire tempestivamente ed efficacemente al cospetto dell’insorgere (anche improvvisamente) di una crisi, garantendo autonomia decisionale e capacità di dispiegamento che possano pure eventualmente prescindere da un coordinamento, nell’immediatezza, con attori internazionali da sempre partner strategici dell’Unione.

In quest’ottica, sorge la necessità di prestare particolare attenzione al tema dello svolgimento di missioni e operazioni PSDC, in ambito civile e militare:

- 1) conferendo loro mandati più solidi e duttili;
- 2) promuovendo un processo decisionale rapido e più flessibile anche in ambienti complessi;

⁵⁴ Cfr. Consiglio europeo, *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*, Bruxelles, 21 marzo 2022.

⁵⁵ In tema, v. anche le Conclusioni del Consiglio UE del 12 dicembre 2022.

- 3) garantendo una maggiore solidarietà finanziaria;
- 4) favorendo una stretta cooperazione con le missioni e operazioni *ad hoc* a guida europea⁵⁶.

Siffatti obiettivi non possono prescindere da una rivisitazione della capacità di dispiegamento rapido dell'UE, in specie in ambienti non permissivi, contraddistinta dalla attitudine a prontamente adeguarsi ai diversi e cangianti teatri operativi.

Ciò presuppone, di necessità, un impegno profuso nella direzione di consolidare le strutture di comando e controllo - in particolare la capacità militare di pianificazione e programmazione - ed incrementare la prontezza e cooperazione attraverso il miglioramento della mobilità militare, anche per il tramite della periodica conduzione di esercitazioni congiunte, mezzo indispensabile per ricercare sincronia e amalgama tattico ed operativo.

Detti intendimenti costituiscono, per vero, l'espressione della maturazione di piena consapevolezza circa le criticità che, sino ad oggi, hanno per lungo tempo accompagnato le missioni ed operazioni "fuori area" condotte sotto l'egida, ancorché non esclusiva, dell'UE⁵⁷.

Stabilità nella relazioni internazionali, condizioni di pacificazione e sterilizzazione di possibili escalation militare e di potenziali focolai eversivi in "aree calde" del globo, equi rapporti tra Stati e garanzia di immanenza delle libere istituzioni democratiche e della tutela dei diritti fondamentali della persona al cospetto di ogni tentativo di deriva autoritaria, richiedono, però, in uno con "capacità operative", la promozione di strumenti di prevenzione delle crisi anche mediante il ricorso ad "incisive" mediazioni diplomatiche.

Si innesta, in quest'ottica, l'esigenza di rafforzare le capacità di intelligence, onde consolidare strumenti sorretti da valenza predittiva che permettano di prevenire le molteplici "minacce ibride" che mirano a destabilizzare l'ordine costituito anche mediante la manipolazione delle informazioni e le ingerenze da parte di attori stranieri nella vita politica, sociale ed economica degli Stati sovrani.

Perciò, va implementato e migliorato il processo di investimento e di approvvigionamento nel settore tecnologico ed industriale, promuovendo la "capacità di prossima generazione in tutti i settori operativi", nella prospettiva di saper sfruttare appieno la cooperazione strutturata permanente e il Fondo europeo per la difesa per sviluppare congiuntamente capacità militari all'avanguardia e investire nell'innovazione tecnologica mediante la creazione di un nuovo polo di innovazione in seno all'Agenzia europea per la difesa⁵⁸.

L'approccio da promuovere, però, non va ristretto in chiave (regionale) autoreferenziale, bensì postula una compiuta valorizzazione e consolidamento della

⁵⁶ Per un inquadramento giuridico del tema, v., *ex plurimis*: L. GROSSIO, *Le missioni e le operazioni militari dell'Unione Europea*, in M. VELLANO, A. MIGLIO (a cura di), *Sicurezza*, cit., pp. 143-165.

⁵⁷ Per una compiuta disamina delle principali missioni condotte sotto l'egida della UE, v., *ex plurimis*: E. CARLI, *La Politica di Sicurezza*, cit. pp. 88-135.

⁵⁸ In tema, v., *ex multis*: L. CALZOLARI, *Il mercato unico della difesa*, in M. VELLANO, A. MIGLIO (a cura di), *Sicurezza*, cit., pp. 83-115.

cooperazione (multilaterale e/o bilaterale, anche per il tramite dell’attivazione di un forum permanente), con i (vecchi e nuovi) partner strategici (regionali - tra cui l’OSCE, l’UA e l’ASEAN - e di più ampio respiro - NATO e le Nazioni Unite, *in primis*)⁵⁹ per affrontare minacce e sfide comuni⁶⁰.

Per tale via, alla luce di una disamina delle plurime e composite fonti di pericolo incombenti sul destino (non solo dell’Europa, bensì) dell’umanità, la “Bussola strategica” costituisce, in quest’ottica, il mezzo di rideterminazione delle politiche comuni di difesa in un contesto che non può prescindere da un approccio condiviso con altri (ineliminabili) partner (regionali e non) onde incentivare processi di “multilateralismo efficace”, incentrato su di una cooperazione stretta e reciprocamente vantaggiosa.

Certamente, molteplici dimostrano di essere, ad esempio, gli interessi comuni ascrivibili a UE e NATO⁶¹; le sfide con cui confrontarsi, difatti, appaiono essere massimamente condivise e solo mediante una progressiva, reciproca cooperazione⁶² sono destinate ad essere adeguatamente fronteggiate⁶³.

Permangono, però, ovviamente, alcune differenze di fondo, in parte legate alla composizione delle due organizzazioni internazionali⁶⁴, in parte correlate, comunque, ad interessi ed approcci strategici sovente diversificati⁶⁵.

⁵⁹ Cfr., *ex multis*: L. POLI, G. MINERVINI, *La collaborazione con le Nazioni Unite, la NATO e le altre organizzazioni internazionali*, in M. VELLANO, A. MIGLIO (a cura di), *Sicurezza*, cit., pp. 173-194; E. CARLI, *La Politica di Sicurezza*, cit., pp. 42-58. Del resto, secondo una certa prospettiva, la difesa dell’Europa e la difesa europea identificano due visioni diverse. Quest’ultima, storicamente, è stata concepita dai tradizionalisti come difesa sovrana europea, ripetendo il modello di difesa affermato dagli Stati nazionali nell’Ottocento. Allo stato attuale, diversamente, si sottolinea come sviluppare una nuova difesa dell’Europa significhi costruire un pilastro europeo non in chiave autoreferenziale, bensì all’interno della N.A.T.O. e nel quadro di ulteriori accordi multilaterali. Sul punto, v., *ex multis*: P. PREZIOSA, D. VELO, *La difesa dell’Europa: la nuova difesa europea per le grandi sfide europee*, 2019, Roma.

⁶⁰ Cfr. *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*, 21 marzo 2022, pp. 1-47.

⁶¹ Sul punto, v. le conclusioni adottate dal Consiglio europeo nella riunione del 16 dicembre 2021, EUCO 22/21 CO EUR 19, CONCL 6, p. 4.

⁶² In tema, v., *ex plurimis*: S. BISCOP, *The Future of the Transatlantic Alliance: Not Without the European Union*, in *Strategic Studies Quarterly*, 2020, Vol. 14, n. 3, pp. 81-94; P. PETROV, L. SCHÜTTE, S. VANHOONACKER, *The future of EU-NATO relations: doing less better*, in *Atlantisch Perspectief*, 2020, Vol. 44, n. 2, pp. 38-44; E.J. GARCÍA, *The European Army and the PESCO: NATO or nothing*, in *Ieee.es*, 2019, 97, pp. 11-15; T. TARDY, *European defence: what impact for NATO?*, in *NATO Defense College*, 2018, 5, pp. 1-5.

⁶³ Cfr. G. GRIMALDI, *La politica europea di sicurezza e di difesa comune*, cit., pp. 448-453; A. MANOLEA, *Aspects of the common security and defence policy of the European Union*, in *Annals – Series on Military Sciences*, 2019, n. 1, pp. 89-92.

⁶⁴ “Basti considerare la storica contrapposizione tra la Turchia, membro della NATO e non dell’UE, e Cipro, membro dell’UE e non della NATO. Ma le differenze sono destinate a crescere in seguito alla Brexit, con la prospettiva concreta che la NATO, influenzata dall’asse anglo-americano, possa esprimere strategie e obiettivi differenti da quelli che potrebbero essere definiti in ambito eurounitario”. Così M. FRAU, *I nodi irrisolti*, cit., p. 6.

⁶⁵ In un siffatto contesto, il problema diviene quello di promuovere una politica di difesa comune europea nel quadro di un solido e rinnovato rapporto transatlantico fondato su una più equa ripartizione delle responsabilità, comprensiva, per ciò che concerne i singoli Stati membri dell’Unione, sul piano politico-militare, della necessità di una chiara esplicitazione del pensiero nazionale da sostenere con coerenza al tavolo della discussione e, su quello più strettamente operativo, della presa di coscienza di una crescita dei

Ancor oggi, poi, difetta, in capo all'Unione Europea, uno strutturato assetto logistico ed operativo, accompagnato da una correlata catena di comando⁶⁶ che consenta di promuovere interventi tattici e/o di medio e lungo periodo senza che, di necessità, debba essere assunto dalla UE un ruolo da gregario se non, addirittura, secondario e/o subordinato⁶⁷.

Del resto, si osserva, l'assetto istituzionale ed operativo della NATO postula il ricorso a molteplici strumenti di coordinamento che, al contempo, implicano cooperazione politica in uno con un costante processo di integrazione operativa di forze militari appartenenti ai diversi Stati aderenti all'Alleanza nordatlantica.

Basti solo pensare ai modelli di integrazione degli Stati Maggiori e di parte degli eserciti nazionali dei singoli Stati membri, nonché, in chiave di mutua assistenza, al mantenimento di elevati livelli di sicurezza mediante l'articolato sistema di dislocazione strategica di basi militari all'interno del territorio dei Paesi membri dell'Alleanza.

Ciò, per vero, nella prospettiva, rilevante sino a qualche tempo addietro, secondo la quale tutto l'assetto militare-organizzativo della NATO dovesse essere inteso nel senso di operare esclusivamente in tempo di guerra, in specie in ipotesi di attacco armato sferrato anche contro solo uno degli Stati firmatari del Trattato.

Alcune vicissitudini maturate in occasione di un recente passato, in verità, hanno però determinato un significativo e netto cambio di rotta, pur se accompagnato da non poche

relativi oneri, invero non solo economico-finanziari. Sul punto v., *ex plurimis*: B. INCISA DI CAMERANA, *Italia ed Europa*, cit., p. 96.

⁶⁶ Cfr., *ex multis*: E. CARLI, *La Politica di Sicurezza*, cit. pp. 68-71.

⁶⁷ Si faccia riferimento, sino ad un recente passato, ad esempio, alla portata degli accordi Berlin Plus intercorsi nell'anno 2003 mediante i quali, se è vero che "*l'Unione europea ha potuto avvalersi degli apparati della NATO per assumere la conduzione di missioni prima dirette da quest'ultima, come è avvenuto per la gestione delle crisi in Macedonia e in Bosnia, è altresì vero che l'UE ha continuato a operare per il tramite di strutture di comando che non le appartenevano, risultando de facto collocata in una posizione subordinata rispetto al Patto atlantico e rivelando al contempo il macroscopico deficit del suo quadro istituzionale, anche con riferimento alla capacità di gestione delle crisi*". Così M. FRAU, *I nodi irrisolti*, cit., p. 7.

perplexità⁶⁸, anche d’ordine costituzionale⁶⁹, così ingenerando il convincimento di ritenere la NATO strumento di garanzia della sicurezza internazionale e non solo di “mera mutua difesa” degli Stati che compongono l’Alleanza Atlantica.

Per tali ragioni, vi è chi ritiene che possa emergere il pericolo che l’agognata autonomia strategica dell’Unione, sostenuta ormai da qualche anno - ed anche incentivata nei prossimi, nel solco della Bussola 2022 - continuerà ad essere comunque circoscritta

⁶⁸ Esemplificativo è, in quest’ottica, l’intervento condotto dalla N.A.T.O. nella ex-Yugoslavia nel 1999, espressione non di legittima difesa, comunque intesa, bensì rivolto al solo scopo di porre termine alla persecuzione etnica compiuta dal Governo di Milosevic in Kosovo. È maturato, in tal contesto, il concetto di “guerra giusta” o, più propriamente, di “intervento d’umanità”. Scettico, in proposito, appare essere C. ZANGHÌ, *Il Kosovo fra le Nazioni Unite e diritto internazionale*, in *Quad. Cost.*, n° 2/1999, p. 385, secondo cui, “naturalmente, anche ad ammettere, come io ritengo, la legittimità di un intervento armato nel caso di specie, rimane insoluto, e direi forse insolubile, il problema dei limiti dell’intervento. È chiaro che l’intervento deve tendere all’obiettivo di ristabilire diritti umani violati e non ad altre prospettive, quali potrebbero essere il rovesciamento del regime politico, nuovi assetti territoriali o altro, ed è ovvio altresì che debba esservi una proporzionalità tra i mezzi impiegati ed il risultato che si vuole perseguire. Al di là del richiamo a principi generali non vedo però come e chi possa compiere, ed ancora su quali parametri, una valutazione per dire che quel tipo di azione, quel mezzo, quel bersaglio, quell’arma è legittima mentre le altre non lo sono”. Invero, sottolinea C. FOCARELLI, *La dottrina della "responsabilità di proteggere" e l'intervento umanitario*, in *Riv. dir. int.*, 2008, 02, pp. 317-346 che l’intervento umanitario, attuativo della responsabilità di proteggere i diritti inviolabili dell’individuo da *gross violations* perpetrate da Stati sovrani, non solo è ritenuto espressione di dominio imperialistico da diversi Stati, ma, significativamente, non incontra un’incondizionata accettazione neppure tra i Paesi che si trovino nella possibilità e nelle condizioni di poter far cessare le persecuzioni e/o i genocidi mediante l’impiego della forza e ciò al fine di non vedersi obbligati ad intervenire militarmente, in terre lontane, per esclusivi motivi umanitari, in assenza di ulteriori ragioni che, agli occhi, della Nazione, possano giustificare il sacrificio richiesto. Per una compiuta disamina v. P. ORTECA, M. SAIJA, (a cura di), *Conflitto del Kosovo e “Questione balcanica”*, Soveria Mannelli, 2001.

⁶⁹ Al fine di giustificare l’intervento umanitario condotto dalla NATO in Kosovo nel 1999 è stata sostenuta, *inter alia*, l’esistenza di una prassi internazionale rivolta a legittimare il superamento del principio di “non ingerenza negli affari interni di uno Stato”, ovvero di semplice monopolio dell’uso della forza da parte di uno Stato all’interno del proprio territorio, in nome della difesa dei diritti umani. Critiche sono state mosse ad una siffatta impostazione nel senso di evidenziare come non si sarebbe di fronte ad una consuetudine radicata nella prassi internazionale, ma, al più, potrebbe parlarsi solo di una norma *in fieri*, come tale ancora non idonea, di per sé, a rappresentare le fondamenta e la giustificazione di una violazione di altri principi da tempo costitutivi ed integranti il diritto internazionale generale. Evidenziano tale profilo L. CARLASSARE, *Costituzione italiana e partecipazione a operazioni militari* in N. RONZITTI, (a cura di), *Nato, Conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, Milano, 2000, p. 168; N. RONZITTI, *Uso della forza e intervento d’umanità*, in ID (a cura di), *Nato, Conflitto in Kosovo*, cit., p.24. Inoltre, la presunta consuetudine *de qua* sarebbe in conflitto con il ripudio della guerra non difensiva dettato dall’art. 11 cost., considerato principio fondamentale e, quindi, per l’effetto, ostativo all’ingresso, all’interno dell’ordinamento italiano, di precetti normativi difformi. Il pregio giuridico di tali argomentazioni non è discutibile, ma, probabilmente, si dimostra viziato in base ad una premessa di fondo erronea. Il rispetto dei diritti umani non è semplicemente un mezzo per raggiungere la pace e la sicurezza internazionale; ne rappresenta, al contrario, un contenuto necessario. In tal senso si esprime S. ZAPPALÀ, *Nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata in relazione alle vicende del Kosovo*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1999, p 1003. Così, difendere i diritti umani, anche con la forza, non significa disconoscere i valori costituzionali enucleati in seno all’art. 11 cost., ma contribuire alla promozione della pace contro ogni sopruso. In tal senso, è stato affermato che “*nell’ottica del costituente il principio pacifista non deve essere inteso in senso assoluto, in quanto è temperato e “conformato” da quello di giustizia. Si potrebbe addirittura affermare che da un punto di vista costituzionale interno anche il discusso (e discutibile) principio di ingerenza umanitaria può trovare giustificazione nella “finalizzazione etica” del principio internazionalista*”. Così C. DELL’ACQUA, *La guerra negata e il nuovo ordine internazionale*, in www.forumcostituzionale.it, p. 2.

alle sole, estemporanee e contingenti missioni internazionali⁷⁰ ed al progresso della sua industria militare⁷¹.

Ciò, vieppiù, anche in considerazione dell'esistenza di stringenti vincoli derivanti dalle singole tradizioni costituzionali degli Stati membri nel quadro, peraltro, di un modello di sicurezza globale pur sempre agganciato al sistema di difesa collettivo proprio delle Nazioni Unite⁷².

Vincoli, per vero, non soltanto procedurali, bensì, innanzitutto, di natura assiologica in ossequio ai quali orientare lo sviluppo delle capacità militari dell'Unione verso il (solo, unico e possibile) fine di consolidare la pace e la giustizia tra le Nazioni.

Solamente per tale via, difatti, quanto all'ordinamento italiano, può imporsi, anche in chiave europea, *“l'istanza pacifista - che - trova la sua più profonda motivazione nel desiderio di trasporre, sul piano internazionale, quegli stessi principi di libertà e di rispetto della persona umana che si volevano affermare nell'ordinamento interno”*⁷³.

Così, il ripudio della guerra - che *“sta a significare l'abbandono della proiezione, mai rinunciata, della sovranità statale oltre i confini statali”*⁷⁴ - risultando ricompreso entro i c.d. “principi supremi”, diviene, al contempo, *“indirizzo di politica costituzionale cui sono vincolati sia gli organi statuali, sia i cittadini”*⁷⁵ e parametro assiologico di legittimità costituzionale di ogni eventuale vincolo internazionale, da qualsiasi fonte provenga (ivi compreso l'ordinamento eurounitario), dovendo essere garantito, se violato, dalla giurisdizione costituzionale⁷⁶.

Per vero, pur se l'istanza pacifista dimostra di essere stata solennemente proclamata in seno alla Carta fondamentale, *“il Costituente si è astenuto dall'enunciare le finalità di una istituzione, quella militare, che, per consolidata esperienza storico-giuridica, la dottrina individua nella difesa interna e esterna dello Stato”*⁷⁷.

⁷⁰ In tema di diritto internazionale umanitario applicabile alle missioni condotte sotto l'egida della UE, v. L. PINESCHI, *Il diritto internazionale, i diritti umani e il diritto umanitario nelle operazioni militari dell'Unione europea*, in M. VELLANO, A. MIGLIO (a cura di), *Sicurezza*, cit. pp. 199-224. Circa i relativi profili di responsabilità, v. A. SPAGNOLO, *I profili di responsabilità internazionale e l'esercizio della giurisdizione sulle operazioni militari dell'Unione Europea*, in M. VELLANO, A. MIGLIO (a cura di), *Sicurezza*, cit. pp. 229-250.

⁷¹ Cfr. M. GAY, *Le minacce ibride NATO e UE si mobilitano per la guerra del terzo Millennio*, in *IRIAD Review. Studi sulla pace e sui conflitti*, 2022, 10-11, p. 39.

⁷² Sul punto, v. L. PALADINI, *Alcune considerazioni sulla prassi delle missioni di pace dell'Unione Europea nel quadro del sistema di sicurezza collettivo delle Nazioni Unite*, in *Dir. Un. Eur.*, 2008, 02, pp. 319-348; U. VILLANI, *La politica europea in materia di sicurezza e di difesa e i suoi rapporti con le Nazioni Unite*, in *LA Comunità Internazionale*, 2004, pp. 63-90.

⁷³ Così A. BARONE, *La difesa nazionale nella Costituzione, I Parte*, in *Diritto e Società*, 1987, p. 646.

⁷⁴ Così G. FERRARA, *Ripudio della guerra, rapporti internazionali dell'Italia e responsabilità del presidente della Repubblica*. Appunti, in www.costituzionalismo.it, 2003, p. 7.

⁷⁵ Così F. RIGANO, *La guerra: profili di diritto costituzionale interno*, in AA.VV., *La guerra. Profili di diritto internazionale e diritto interno*, Quaderni 3, Università degli Studi di Teramo, Napoli, 2002, p. 31.

⁷⁶ In tal senso, v. U. ALLEGRETTI, *La pace e il suo statuto*, in www.forumcostituzionale.it, 2001, p. 2.

⁷⁷ Così B. PELLEGRINO, G. ROSIN, *Profili costituzionali in tema di compiti di difesa interna dell'ordinamento da parte delle Forze Armate*, in *Rassegna della Giustizia Militare*, I, 1981, 48.

Ciò, poiché, è stato osservato, un’esplicita attribuzione dei (soli) compiti di difesa esterna avrebbe potuto ingenerare l’equivoco che l’attività di difesa si esaurisca con la predisposizione e con l’effettivo impiego di reparti armati nello sforzo bellico.

Per contro, una espressa devoluzione di compiti di difesa interna avrebbe, d’altra parte, conferito un eccessivo rilievo a situazioni d’emergenza che, se anche di non rara evenienza, non rappresentano tuttavia l’aspetto fisiologico della vita dell’ordinamento, la cui permanenza è di regola affidata alla spontanea osservanza delle leggi e all’adozione di mezzi ordinari di prevenzione e di repressione delle condotte antiggiuridiche⁷⁸.

In quest’ottica, pur non potendosi prescindere, secondo un’impostazione tradizionale⁷⁹, dall’uso della forza armata in caso d’aggressione militare, la partecipazione dell’Italia ad organizzazioni internazionali con compiti di difesa e sicurezza⁸⁰ deve essere sì costituzionalmente orientata al ripudio della guerra⁸¹, ma anche adeguata alle istanze di sicurezza maturate in seno alla comunità internazionale⁸².

Specie, in verità, all’interno dell’attuale contesto geopolitico, nel quadro della partecipazione ad organizzazioni regionali⁸³ ove “*il sentimento di solidarietà che anima più ristretti gruppi di Stati si manifesta in tali casi con un grado d’intensità superiore a quello della pura e semplice “cooperazione” internazionale e porta a definire un vero e proprio rapporto d’integrazione normativa e istituzionale*”⁸⁴.

In quest’ottica, però, si osserva, non potrebbe comunque giammai assistersi alla subordinazione dei “principi supremi” alle esigenze ed agli indirizzi propri di una organizzazione internazionale costituita da Paesi le cui tradizioni costituzionali

⁷⁸ Ivi, p. 48.

⁷⁹ L’impostazione metodologica, peraltro risalente nel tempo, che abbina la nozione di difesa all’ordinamento dell’amministrazione militare si ritrova in molti autori; a titolo esemplificativo è possibile fare riferimento a: C.F. FERRARIS, *Diritto amministrativo*, I, Padova, 1922, p. 10; G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, V, II ed., Milano, 1957, pp. 16-22; A. PREDIERI, *La difesa e le forze armate*, in *Commentario sistematico alla costituzione italiana*, I, Firenze, 1950, pp. 473-480.; G. MOTZO, *Consiglio Supremo di Difesa*, (voce), in *Enc. Dir.*, II vol., Milano, 1961, pp. 338-342.

⁸⁰ In merito v. N. RONZITTI, *Diritto internazionale per Ufficiali della Marina Militare*, CeMiSS, Roma, 1993, pp. 189-195; ID, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, II ed., Torino 2001, pp. 106-107.

⁸¹ Per una prima disamina della questione v. M. IOVANE, *La Nato, le organizzazioni regionali e le competenze del consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite in tema di mantenimento della pace*, in *La Comunità Internazionale*, 1998, pp. 43-50; U. VILLANI, *Il ruolo delle organizzazioni regionali per il mantenimento della pace nel sistema dell’Onu*, in *La Comunità Internazionale*, 1998, pp. 428-435.

⁸² Sottolinea G. OTTOGALLI, *Presentazione*, in A. CALABRÒ (a cura di), *Governare la sicurezza*, Milano, 2002, pp. 13-14, che “*il concetto di difesa collettiva, basato su un’alleanza militare funzionale alla difesa da una minaccia esterna, sta evolvendo su un sistema fondato sul principio della sicurezza collettiva. In questo nuovo sistema, tuttavia, anche le organizzazioni internazionali evolvono e adeguano le proprie strutture per far fronte alle nuove esigenze e interpretare un ruolo da protagonista nel mutato e vieppiù imprevedibile scenario internazionale. Per alcune di esse si tratta di una evoluzione relativamente semplice, quasi un naturale progredire lungo un sentiero già tracciato, attraverso continui e significativi adattamenti. Per altre, al contrario, vi è la necessità di affermare o, meglio, conquistare una propria identità*”.

⁸³ Invero, sottolineano G. MARTINO, M. PANEBIANCO, *Elementi di diritto*, cit., p. 81, che “*il loro carattere peculiare deriva dall’essere vincolate ad una certa area geografica locale, mentre sul piano del carattere generale si presentano come strumenti permanenti o istituzionali di relazioni organizzate fra Stati in vista di fini comuni...La loro stessa esistenza si connette ad uno spazio territoriale omogeneo chiamato “regione internazionale” e determinato da fattori geografici, geo-politici o, più ampiamente, geo-culturali*”.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 10.

potrebbero, in teoria, anche solamente in parte, suggerire un'esegesi della disciplina pattizia non pienamente conforme al perseguimento delle finalità tracciate in seno all'art. 11 cost.

Ciò vale, ovviamente, anche con riguardo ad incisivi processi di integrazione normativa ed istituzionale, come nel caso della progressiva costruzione di un'Europa davvero unita, ove, di conseguenza, il valore costituzionale della pace, assurge, a pieno titolo, anche a parte integrante del patrimonio assiologico dell'Unione, costituendo "alto ideale" cui conformare le politiche promosse in materia di sicurezza e difesa comuni.

Esso, cioè, rileva, in definitiva, alla stregua di criterio interpretativo alla luce del quale sottoporre a stretto scrutinio le iniziative intraprese, anche di recente, certamente sì utili a consolidare il legame tra gli Stati membri, ma, probabilmente, non ancora sufficienti a permettere la costruzione di una vera e propria collettività politica indivisa di respiro europeo (non solo) nel campo della difesa comune.

3. La tormentata ricerca di una politica europea comune in materia di difesa tra battute d'arresto (Iniziativa Europea d'Intervento) ed improvvise accelerazioni (*European Battlegroups*) impresse dalla Bussola Strategica 2022

Il lungo e tormentato processo di consolidamento della cooperazione europea nel settore della difesa, contraddistinto dalla progressiva maturazione della consapevolezza di affermare il ruolo della UE in seno alla comunità internazionale, è stato contraddistinto, di recente, da una ulteriore ed improvvisa accelerazione in conseguenza dell'aggressione militare russa perpetrata in Ucraina⁸⁵.

Si è assistito, in una prima fase, all'emersione di una posizione comune di ferma ed incondizionata condanna, cui hanno fatto subito seguito concrete iniziative, tradottesi in supporto finanziario e militare (quest'ultimo rimesso a ciascuno Stato membro)⁸⁶, funzionali a contenere la minaccia incombente⁸⁷.

⁸⁵ Cfr., *ex plurimis*: M. VELLANO, *La guerra in Ucraina e le conseguenti decisioni dell'Unione europea in materia di sicurezza e difesa comune*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2022, n. 1, pp. 121-142.

⁸⁶ Per una "cronaca costituzionale" delle decisioni assunte dall'Italia a favore dell'Ucraina a partire dal 24 febbraio 2022, con particolare attenzione dedicata alla costituzionalità della cessione di armamenti, inquadrata nel contesto dell'azione dell'Unione europea, v. F. PETRANGELI, *L'aggressione all'Ucraina da parte della Federazione russa: una cronaca costituzionale tra Roma e Bruxelles*, in *Giur. Cost.*, 2022, n. 2, pp. 1203-1224. Sul punto, v. anche L. VENTURA, V. PUPO, *Osservazioni sui problemi internazionali e interni conseguenti alla guerra in Ucraina*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2022, n. 3, pp. 1-20.

⁸⁷ Un radicale mutamento di rotta è emerso, poi, in seno alle politiche di sicurezza maturate in ambito NATO ove è stato possibile assistere ad una netta ridefinizione dei rapporti tra l'Alleanza euroatlantica e la Russia. Difatti, in seno al Concetto Strategico del 2010 veniva descritta la possibilità di " ...una forte, stabile e duratura partnership NATO e Russia, ...essenziale per la stabilità nell'area Euro atlantica". Diversamente, lo stesso Paese, la Russia, nel documento strategico approvato nel corso del mese di giugno 2022, è indicato come " ...la minaccia più significativa e diretta alla sicurezza degli Alleati e alla pace e alla stabilità nell'area euro-atlantica". Sul punto, v. M. GAY, *Le minacce ibride*, cit., pp. 39-40.

Al contempo, però, ancora una volta, si è dovuto prendere atto della incapacità della UE di assurgere a comunità indivisa, sorretta da un'unica volontà politica espressa mediante una posizione (davvero) omogenea assunta da tutti gli Stati membri⁸⁸.

Invero, la politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) dell'UE si incentra, ancor oggi, su di un processo decisionale che postula la necessità a che il Consiglio europeo deliberi all'unanimità⁸⁹; ciò, peraltro, senza pregiudicare la posizione ascrivibile alla politica di sicurezza e di difesa propria di ciascuno degli Stati membri, specie se correlata agli obblighi derivanti dal Trattato del Nord-Atlantico, fondamento della loro difesa collettiva e istanza di attuazione della stessa.

La capacità operativa dell'Unione si fonda sul ricorso a mezzi civili e militari, basato sulle risorse fornite dagli Stati membri, attraverso i quali l'UE può svolgere missioni “fuori area” per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite⁹⁰.

L'articolo 42 del TUE, postula, quindi, non una capacità di dispiegamento autonomo, immediatamente riconducibile alle istituzioni dell'Unione, ma la possibilità di consentire al Consiglio di affidare, ai sensi del successivo articolo 44, lo svolgimento di una missione a un gruppo di Stati membri "allo scopo di preservare i valori dell'Unione e di servirne gli interessi".

In quest'ottica, si innesta, poi, come già rilevato, l'opportunità di instaurare una "cooperazione strutturata permanente (PESCO)" ai sensi del successivo art. 46 del TUE e del Protocollo n. 10, allegato al Trattato⁹¹.

L'articolo 42 TUE prevede, infine, una clausola di mutua assistenza in ossequio alla quale, qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel proprio territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestare aiuto e assistenza, con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'articolo 51 della Carta dell'ONU.

Le decisioni in materia di PSDC, comprese quelle inerenti l'avvio di una missione, non seguono, come noto, la procedura legislativa ordinaria, ma sono rimesse a deliberazioni adottate dal Consiglio europeo e dal Consiglio, di regola all'unanimità, su iniziativa di uno Stato membro, su proposta dell'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, o su proposta di quest'ultimo con l'appoggio della Commissione.

In particolare, spetta:

⁸⁸ In tema, v., *ex multis*: C. CELLERINO, *La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra “autonomia strategica” e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2022, n. 1, pp. 9-37.

⁸⁹ Sul punto v. G. FIENGO, *Pesc e Psdc: quale ruolo per il Consiglio europeo*, in *Federalismi*, 2018, 23, pp. 1-21.

⁹⁰ In tema, per una compiuta ricostruzione delle questioni contraddistinte da maggiore criticità e delicatezza, v. *Senato della Repubblica, Il rafforzamento delle missioni civili della PSDC*, Legislatura 17^a - Dossier n. 5 DE, in www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/0/938039/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione3-h1_h15.

⁹¹ Per una compiuta disamina v., *ex multis*: L. PALADINI, *La cooperazione strutturata permanente dell'Unione europea: disciplina, prassi e ruolo nell'integrazione in materia di difesa comune*, in *DPCE online*, 2019, n. 3, pp. 1905-1931; A. MIGLIO, *Lo sviluppo di capacità di difesa e la cooperazione strutturata permanente*, in M. VELLANO, A. MIGLIO (a cura di), *Sicurezza*, cit., pp. 57-78.

- a) al Consiglio europeo individuare gli interessi strategici dell'Unione e fissare gli obiettivi;
- b) al Consiglio dell'UE elaborare tale politica nel quadro delle linee strategiche definite dal Consiglio europeo;
- c) all'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e agli Stati membri attuare la politica estera e di sicurezza comune, ricorrendo a strumenti nazionali e dell'Unione⁹².

In un siffatto contesto, il Parlamento europeo è consultato regolarmente dall'Alto Rappresentante sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della PSDC⁹³.

Inoltre, nella veste di “codecisore”, insieme al Consiglio, sul bilancio dell'UE, il PE esercita un controllo sul bilancio della PESC-PSDC⁹⁴.

Il controllo parlamentare in tale ambito è svolto anche dalla Conferenza interparlamentare per la Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la Politica comune di sicurezza e difesa (PSDC) che si riunisce due volte l'anno, sotto la Presidenza del Parlamento dello Stato che esercita la Presidenza di turno del Consiglio dell'UE, in cooperazione con il Parlamento europeo⁹⁵.

In quest’ottica, si osserva, PESC, PESD e PSDC restano ambiti materiali prevalentemente retti dal metodo intergovernativo, ove le istituzioni sovranazionali per

⁹² Per una compiuta disamina degli organi istituzionali, nonché delle relative funzioni e competenze, operanti nel campo della politica di sicurezza e difesa comune della UE, v., *ex multis*: M. VELLANO, *I profili istituzionali della politica di sicurezza e di difesa comune*, in M. VELLANO, A. MIGLIO (a cura di), *Sicurezza*, cit. pp. 33-52.

⁹³ Circa Le ragioni giuridiche, anche di natura costituzionale, che suggeriscono la necessità di coinvolgere il Parlamento europeo nelle decisioni politiche in materia di sicurezza e difesa v. E. TIRA, *La politica europea*, cit., pp. 136-142.

⁹⁴ Invero, sottolinea S. PUGLIESE, *Il finanziamento della PESC tra tendenze all'integrazione e istanze centrifughe*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2013, 02, p. 363, che “la disciplina relativa al finanziamento delle azioni condotte nell'ambito della PESC, per la prima volta definita dal Trattato di Maastricht, è stata oggetto di una continua evoluzione determinata dalla necessità di comporre istanze contrastanti. Infatti, alla tendenza degli Stati a salvaguardare l'autonomia decisionale rispetto al contributo operativo, e di conseguenza, finanziario da conferire a ciascuna operazione si sono opposti i tentativi del Parlamento e della Commissione di utilizzare le proprie specifiche competenze in materia di bilancio come contraltare rispetto alla loro totale esclusione dal processo decisionale della PESC”.

⁹⁵ In merito, anche in ordine all'illustrazione dei principali organi a supporto delle decisioni del Consiglio e dell'Alto Rappresentante in ambito PSDC, v. Camera dei Deputati – Ufficio Rapporti con l'Unione europea, XIX Legislatura, *La politica dell'UE*, cit., pp. 1-3. Invero, sul punto, è stato osservato criticamente che “gli importanti passi avanti compiuti dal 2016 ad oggi nel processo di costruzione della difesa comune europea sono abbinati a un sistema di governance sovranazionale tendenzialmente deficitario sotto svariati aspetti, connessi principalmente alla presenza di un quadro istituzionale che è (ancora) eccessivamente incentrato sul Consiglio europeo e sul Consiglio e che appare, al contempo, monco e caotico: monco per via del ruolo minimale assegnato al Parlamento europeo e alla Commissione; caotico per via della parziale sovrapposizione delle competenze tra le istituzioni coinvolte e tra queste e gli organi minori. Ne consegue l'assenza di un governo efficace, trasparente e responsabile della politica di sicurezza e di difesa comune. Direttamente legato al problema dell'assetto istituzionale vi è poi quello degli strumenti decisionali destinati a realizzare e regolamentare la PSDC, la cui definizione resta affidata principalmente alla deliberazione unanime e al metodo intergovernativo”. Così M. FRAU, *I nodi irrisolti*, cit., p. 4.

eccellenza, ossia la Commissione, il Parlamento e la Corte di Giustizia rivestono un ruolo molto marginale e spesso non ne hanno alcuno⁹⁶.

Ciò accade “*per due ragioni principali: gli Stati membri sono molto restii a delegare le competenze in questa sfera di potere sovrano classicamente riservata al domaine statale; esistono (e resistono) notevoli divergenze di vedute e differenti sensibilità, da Stato a Stato, nella politica di difesa e/o nella vocazione alla neutralità*”⁹⁷.

Il quadro decisionale così brevemente tratteggiato, poi, si complica ulteriormente al cospetto di iniziative “unilaterali”, assunte al di là dei meccanismi di cooperazione testè descritti, espressione di specifici indirizzi sorretti da contingenti (e, a volte, estemporanei) interessi⁹⁸.

In questa direzione, esemplificativa dimostra di essere la costituzione di una nuova struttura operativa, nata il 25 giugno 2018 - su proposta del presidente francese Emmanuel Macron - e che ha visto coinvolti la Francia, il Regno Unito, la Germania, la Danimarca, i Paesi Bassi, il Belgio, l’Estonia, la Spagna ed il Portogallo.

Trattasi della c.d. “Iniziativa Europea d’Intervento”⁹⁹ che punta a realizzare entro il 2024 un continente «sovrano, strategico e autonomo» nel campo della difesa, consentendo di attivare una risposta rapida alle crisi che potrebbero minacciare la sicurezza europea¹⁰⁰.

La peculiarità che spicca evidente in ordine ad una azione politica di tal fatta, per vero, al di là dell’insorgenza del rischio di minare gli sforzi di costruzione di un modello condiviso in seno alla UE, si correla alla particolare posizione assunta da parte della Gran Bretagna.

Storicamente, il Regno Unito, preoccupato della possibilità di depotenziare il ruolo strategico della NATO al cospetto dell’affermazione di una vera politica di difesa comune eurounitaria, ha contribuito, nel corso del tempo, a rallentare il processo di “comunitarizzazione” del comparto difesa¹⁰¹.

⁹⁶ Circa i molteplici problemi riguardanti il quadro istituzionale attualmente preposto al governo della PESC-PSDC, v. M. FRAU, *I nodi irrisolti*, cit., pp. 8-16.

⁹⁷ Così M. FRAU, *I nodi irrisolti*, cit., p. 2.

⁹⁸ Si faccia riferimento, ad esempio, in passato, ad accordi intervenuti solo tra alcuni Stati membri della Comunità europea capaci di dare vita a formazioni quali l’Eurocorps, l’Euromarfor e l’Eurofor. Sul punto, v. A. CAGIATI, *La sicurezza europea nel XXI secolo*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Vol. 67, n. 1, pp. 39-40.

⁹⁹ Per una critica, v. M. FRAU, *I nodi irrisolti*, cit., pp. 17-19.

¹⁰⁰ “La nuova organizzazione non è legata alla PESCO, ma avrà un bilancio comune e una dottrina che stabilirà le sue linee guida per la pianificazione congiunta e l’azione in contingenze in cui la Nato potrebbe non essere coinvolta”. Così e per un approfondimento v. G. TERZI DI SANT’AGATA, F. VOCE, *Sicurezza euro-atlantica nel post-Brexit*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 2018, Vol. 85, n. 3, pp. 354-355.

¹⁰¹ “Londra è stata sinora il principale freno per la difesa europea. Dopo il referendum e l’avvio dei negoziati sulla Brexit il terreno appare ora più libero. Tuttavia, si deve tener ben presente che la Gran Bretagna resta un partner continentale di fondamentale importanza nella NATO, ed è uno dei membri permanenti e ‘nucleari’ dell’Europa atlantica nel Consiglio di Sicurezza dell’ONU. Una difesa europea deve essere pertanto ‘costruita’ in stretta sintonia, politica, strutturale, e organizzativa anche con Londra”. Così G. TERZI DI SANT’AGATA, *Difesa europea*, cit., pp. 416-417.

Diversamente, con riguardo alla nominata “Iniziativa Europea d’Intervento” è stato stabilito che il Paese d’oltremarica resterà un membro di questa entità di difesa anche dopo l’uscita dall’UE ormai, peraltro, avvenuta nel 2020¹⁰².

Detto orientamento, pur potendo essere salutato con favore poiché volto a rafforzare un modello di “sicurezza europea che si avvalga nel post-Brexit del pieno coinvolgimento di Londra in tutte le iniziative dell’Unione nel campo della difesa, senza soluzione di continuità con l’impegno transatlantico”¹⁰³, ciononostante ingenera alcune perplessità poiché sembra quasi divenire la conferma della sfiducia originaria avvertita con riguardo alla effettiva capacità della UE di divenire a pieno titolo, anche e per il tramite di una politica di difesa comune, collettività politica indivisa, avvinta da un condiviso *idem sentire*.

Diversamente, allo scopo di implementare la capacità di rispondere a qualsiasi emergenza, agendo in modo rapido ed energico in occasione dello scoppio di una crisi, insieme con gli storici partner se possibile e da soli se necessario, gli intendimenti tracciati in seno alla “Strategic Compass” di recente formulazione suggeriscono, almeno in apparenza, un cambio di rotta rispetto al passato.

In particolare, è stata decisamente apprezzata da parte dei primi commentatori l’istituzione (per vero, non propriamente “nuova”) di una forza di dispiegamento rapido, di consistenza pari, al massimo, a cinquemila unità, basata sull’esperienza dei gruppi tattici dell’UE (Battlegroups)¹⁰⁴.

Trattasi di contingenti militari di reazione rapida dell’UE costituiti da circa 1.500 uomini - già operativi ma mai utilizzati - dispiegabili in 5-10 giorni dalla decisione del Consiglio dell’UE e in grado di svolgere tutte le c.d. “missioni Petersberg”, elencate all’art. 43 del TUE, per almeno 30 giorni e fino a un massimo di quattro mesi¹⁰⁵.

In ciò, in verità, si era intravista, già in passato, la possibilità di istituire un vero e proprio “esercito europeo”¹⁰⁶, contingente militare alle esclusive dipendenze (politiche)

¹⁰² Per un approfondimento circa gli equilibri geopolitici in Europa, conseguenti alla Brexit, in tema di sicurezza v. G. TERZI DI SANT’AGATA, F. VOCE, *Sicurezza euro-atlantica*, cit., pp. 345-358. Sul punto, v. anche A. ROSANÒ, *La cooperazione tra Unione Europea e Regno Unito nel settore della sicurezza e della difesa e la Brexit*, in M. VELLANO, A. MIGLIO (a cura di), *Sicurezza*, cit., pp. 341-356.

¹⁰³ Così G. TERZI DI SANT’AGATA, F. VOCE, *Sicurezza euro-atlantica*, cit., p. 355. Sul punto, v. anche M. DE LEONARDIS, *La collaborazione del Regno Unito alla Difesa europea dopo Brexit*, in *Riv. mar.*, 2018, pp. 20-29.

¹⁰⁴ Cfr., *ex plurimis*: G. PEROTTO, *Gli EU Battlegroups, l’Eurocorpo e altre forme di cooperazione fra Stati membri in materia di difesa*, in M. VELLANO, A. MIGLIO (a cura di), *Sicurezza*, cit. pp. 257-271.

¹⁰⁵ Cfr. Camera dei Deputati – Ufficio Rapporti con l’Unione europea, XIX Legislatura, *La politica dell’UE*, cit., p. 4.

¹⁰⁶ Prospettiva ritenuta da un certo orientamento interpretativo ancora lontana ed irrealistica, concentrandosi le iniziative PESCO verso l’attuazione di strategie che possano rendere più efficaci i movimenti transfrontalieri delle forze armate, migliorare il supporto logistico e le capacità mediche per le operazioni congiunte e le missioni dell’Unione, ottimizzare l’utilizzo dei dispositivi e delle aree di test, intensificare la cooperazione e migliorare capacità nella difesa cibernetica, nell’azione di intelligence o nella guerra elettronica. In tal senso e per un approfondimento v. P. HRIVÍK, *PESCO, or a Common European Army?*, in *University Review*, 2019, Vol. 13, Issue 1, p. 8. Circa i nodi problematici, d’ordine costituzionale ed alla luce degli obblighi derivati dalla partecipazione alla NATO, correlati all’attivazione di procedure di formazione di un esercito europeo v. E. MINNITI, *L’Articolo 11 Cost. e la logica funzionalista. Evoluzione*

delle istituzioni europee, capace di sintetizzare, mettendo a frutto risorse sufficienti rispetto agli obiettivi perseguiti¹⁰⁷, un processo di effettiva unificazione nel campo della difesa comune¹⁰⁸.

In merito, però, sovengono alcune perplessità, tra le quali spicca la necessità di rappresentare con chiarezza l’istituzione di una catena di comando che non (tanto e) solo sia pienamente rispondente alla esigenza di superare finalmente la ritrosia degli Stati membri di cedere, con cautela in questi ambiti, frazioni della propria sovranità¹⁰⁹, bensì - anche (e soprattutto) - che dimostri di essere espressione del principio di democraticità del sistema di governo¹¹⁰.

In questa direzione, per vero, si può immaginare di consolidare il ruolo da ascrivere, una volta per tutte, all’Unione Europea nella prospettiva di assurgere, definitivamente, a vera comunità politica indivisa.

4. Note conclusive in tema di Europa unita e politiche di difesa (dei valori) comuni

In un contesto geopolitico che, a volte, paradossalmente, proprio in ambito eurounitario, dimostra di essere sovente frammentato e disunito, si assiste ad un incessante, forte mutamento dello spazio globale ed all’emersione di nuove (e vecchie) minacce, tradizionali o ibride¹¹¹, che contribuiscono ad arricchire e consolidare la complessità del mondo contemporaneo¹¹².

strategica della NATO e costituzione dell’esercito europeo, in C. SBAILÒ (a cura di), *Difesa europea*, cit., pp. 55-59.

¹⁰⁷ Sul punto v. P. FERRARA, *La sicurezza dell’Europa e la difesa europea nel mondo multipolare: sfide, minacce, opportunità*, in R. GUALTIERI, J.L. RHI-SAUSI, *La difesa comune europea dopo il Trattato di Lisbona*, Bologna, 2011, pp. 50-54.

¹⁰⁸ “Following this logic, a potential blueprint for a future cooperative European Army could be the EU Battlegroups. Operational since 2007, the Battlegroups were designed as a multinational, battalion-size, credible, high-readiness force, composed and funded by voluntary contributions from Member States and under the political control of the Council of the European Union. They were created following standards and procedures already defined by the NATO Response Force (NRF), relying on existing infrastructure of the Alliance and looking for synergy and interoperability between both organizations. Yet, the EU Battlegroups are mostly prepared for Petersberg operations (peacekeeping, humanitarian aid outside EU territory, etc.) and not for defense itself. While cooperation models may help on the creation of common doctrines, knowledge, techniques and procedures, they are always limited. But, discarding integration possibilities, only cooperation remains as a feasible option, as it does not imply sovereignty loss, keeping the states as protagonists. And that is precisely what the Permanent Structured Cooperation (PESCO) is fostering”. Così e per un approfondimento v. E.J. GARCÍA, *The European Army*, cit., p. 6.

¹⁰⁹ In merito, v., *ex multis*: A. LANG, M.P. MARIANI, *La politica estera*, cit., pp. 94-100.

¹¹⁰ Cfr., *ex multis*: M. FRAU, *I nodi irrisolti*, cit., p. 5; E. TIRA, *La politica europea*, cit., pp. 131-133.

¹¹¹ Già in passato, rilevati alcuni potenziali focolai capaci di attentare alla sicurezza dei “confini della Comunità Europea”, si ponevano sullo scenario internazionale questioni complesse che, in realtà, a distanza di breve tempo, si sarebbero tradotte in concrete iniziative o in potenziali rigurgiti nazionalistici, cedendo alle spinte tentatrici del fondamentalismo islamico, ovvero promuovendo la costituzione di una sorta di «asse ortodosso» sotto la guida di Mosca. Su punto, v. B. INCISA DI CAMERANA, *Italia ed Europa*, cit., pp. 92-93.

¹¹² Invero, “le minacce alla sicurezza occidentale stanno aumentando rapidamente per intensità, natura e importanza. Assumono, inoltre, un carattere ‘ibrido’. Tanto più che alle tradizionali dimensioni – terrestre, aerea, navale e spaziale – si aggiunge, come sottolineano ormai da anni i documenti strategici dei Paesi

Sicurezza e difesa comune assurgono, in un siffatto quadro ricostruttivo, ad obiettivi strategici per preservare non solo l'integrità territoriale dell'Europa¹¹³, bensì, innanzitutto, il patrimonio assiologico comune¹¹⁴ avverso ogni possibile rischio di deriva autoritaria, di negazione delle libertà fondamentali, di assoggettamento al giogo di rigurgiti antidemocratici¹¹⁵.

Il conflitto militare in corso di svolgimento alle “porte d'Europa” ha reso sempre più pressante l'esigenza di comprendere quale direzione voglia intraprendere l'Unione al cospetto di gravi, improvvise ed incombenti minacce di escalation¹¹⁶ che, in seno ad un assetto geostrategico connotato da “costante incertezza”¹¹⁷, farebbero ripiombare la comunità internazionale in una lunga ed incerta “ora più buia”¹¹⁸, in disparte il già innegabile nocumento arrecato ai valori protetti dall'Unione a causa dell'avvio e della

Nato ed importanti altri protagonisti come la Federazione Russa, una 'quinta dimensione' della sicurezza e della difesa: quella cibernetica. Essa è divenuta rilevante sul terreno politico per le strategie di destabilizzazione contro le democrazie liberali, in America ed in Europa”. Così v. G. TERZI DI SANT'AGATA, F. VOCE, *Sicurezza euro-atlantica*, cit., pp. 347-348.

¹¹³ Circa l'evoluzione del concetto di sicurezza, unitamente a quella riguardante l'idea di controllo, correlate al concetto classico di sovranità, rivisitato, ora, in chiave europea, v. E. A. IMPARATO, *Sovranità e sicurezza*, cit., in C. SBAILÒ (a cura di), *Difesa europea*, cit., pp. 40-43.

¹¹⁴ Difatti, “*riconoscersi in una comune identità significa condividere con convinzione i valori fondanti di essa. La cooperazione militare è stata già sperimentata con successo in varie missioni internazionali basate sulla interposizione nei conflitti armati e forse siamo oggi più pronti che nel passato a fare evolvere quel modello di cooperazione tra le forze armate non soltanto in termini di integrazione verticale fra i comandi ma in termini di integrazione orizzontale fra cittadini europei che hanno deciso di dedicare la propria vita operando nell'ambito della difesa comune*”. Così G. BISOGNI, *Indirizzo di saluto*, in C. SBAILÒ (a cura di), *Difesa europea*, cit., p. 9. Sul punto, v. anche R. MARCHETTI, *Civil Society and the European Union in Times of Crisis: From Partnership to Threat?*, in *Outlines of global transformations: politics, economics, law*, 2017, 10, 1, pp. 106-121.

¹¹⁵ Così “*nella Russia di Putin - ove - si enfatizzano valori eurasiatici per anteporli a quelli delle democrazie liberali, stigmatizzate come corrotte e decadenti, e per riaffermare sistemi di governo autoritari, invocati tradizionalmente dai popoli di quelle regioni*”. Così e per un approfondimento v. G. TERZI DI SANT'AGATA, F. VOCE, *Sicurezza euro-atlantica*, cit., p. 347.

¹¹⁶ Per vero, pericolo già insistente a partire dall'indomani della annessione della Crimea da parte della Russia. Sul punto, v. R. HAAR, G. NOUCHEVA, *The Russian dilemma for NATO and the EU*, in *Atlantisch Perspectief*, 2020, Vol. 44, n. 6, pp. 17-22. Per una compiuta disamina, alla luce del diritto internazionale, della crisi ucraina risalente all'autunno 2013, v. E. SCISO, *La crisi ucraina e l'intervento russo: profili di diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2014, n. 4, pp. 992-1031. Circa le implicazioni riguardanti il coinvolgimento anche degli Stati Uniti d'America, v. F. S. LARRABEE, P. A. WILSON, J. GORDON, *The Ukrainian Crisis and European Security: Implications for the United States and U.S. Army*, Santa Monica, 2015. Più in generale, circa la natura del conflitto armato in Ucraina insorto in quegli anni, v. M. FORNARI, *Conflitto in Ucraina, orsi fantasiosi e programmi malevoli*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2017, n. 4, pp. 1157-1160.

¹¹⁷ Sul punto, v. P. FERRARA, *La sicurezza dell'Europa*, cit., in R. GUALTIERI, J.L. RHI-SAUSI, *La difesa comune europea*, cit., pp. 33-39.

¹¹⁸ Sino ad un recente passato, l'orientamento dominante in tema di potenziali fonti di pericolo per l'integrità territoriale e la sicurezza dell'Europa riteneva che, rispetto al secolo scorso, possibili focolai non fossero direttamente rinvenibili all'interno del vecchio continente, “*ma in Europa possono arrivare facilmente e rapidamente, e comunque il nostro continente ne può subire traumaticamente le conseguenze. La guerra, nelle sue tradizionali modalità, non si svolge più fortunatamente sul terreno europeo, ma gli interessi europei possono essere minacciati dovunque nel mondo*”. Così B. CARAVITA, *Difesa comune, istituzioni comuni come ancora di salvezza dell'Europa e degli europei*, in C. SBAILÒ (a cura di), *Difesa europea*, cit., p. 5.

conduzione delle operazioni militari in violazione delle norme internazionali di *ius ad bellum* e di *ius in bello*¹¹⁹.

Ci si domanda, in particolare, se sia giunto definitivamente il momento di superare le remore che, sino ad oggi, hanno impedito agli Stati membri di “inaugurare”, finalmente, una efficace e duratura politica di difesa comune¹²⁰ capace di divenire espressione di “sovranità europea”¹²¹ e non di “mera cooperazione intergovernativa”¹²².

In quest’ottica, la “Bussola strategica Ue”, di recente adottata, come detto, sembra che possa rappresentare un significativo passaggio orientato nel senso di salvaguardare e promuovere ideali ed interessi condivisi tra gli Stati membri in tema di sicurezza ed integrità dei confini e dei valori europei.

Frutto di uno sforzo comune, che ha visto operare sinergicamente istituzioni eurounitarie e Stati membri, il documento assurge a strumento di garanzia dell’attivazione di iniziative rivolte nella direzione di affermare, in chiave internazionale, la coesione interna e la condivisione di obiettivi strategici in partnership con altri attori, regionali e non.

Al contempo, esso richiede impegno e dedizione degli Stati membri chiamati a misurarsi con sfide inedite, occasione di crescita e sviluppo del proprio “sistema Paese”.

In tal contesto, l’Italia è destinata ad assumere un ruolo decisivo, sia in chiave operativa¹²³, sia onde promuovere la saldezza dei valori propri di un ordinamento

¹¹⁹ Cfr., *ex multis*: G. MINERVINI, *Considerazioni critiche sulla responsabilità da comando del Presidente Putin per i crimini internazionali in Ucraina*, in *Riv. dir.int.*, 2022, 4, pp. 1225-1134. In tema di violazioni sistematiche dei diritti umani perpetrati nella Crimea occupata dalla Russia, nei territori, sempre da essa temporaneamente occupati, di Donetsk e Luhansk ed in ordine al recente ricorso dell’Ucraina alla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo con riguardo alle massicce violazioni commesse dalle truppe militari russe durante l’invasione del territorio ucraino, v. R. PISILLO MAZZESCHI, *Il contenzioso tra Ucraina e Federazione russa davanti alla Corte europea dei diritti dell’uomo*, in questa *Rivista*, 2022, n. 2, pp. 88-100. Circa le più recenti iniziative intraprese, in particolare, all’indomani dello scoppio delle ostilità innescato dalla Russia nel febbraio del 2022, v. G. RAIMONDI, *Il Consiglio d’Europa e gli effetti giuridico-istituzionali della guerra in Ucraina sul sistema convenzionale*, in questa *Rivista*, 2022, n. 2, pp. 124-139.

¹²⁰ Invero, è stato di recente rilevato, “*la difesa comune europea... non è più una pura esigenza dello spirito o l’ingenua illusione di sognatori visionari, inutilmente e malamente trascritte nel Titolo V del Trattato sull’Unione europea. La definizione realistica di linee di difesa comune (pur consapevoli delle difficoltà di una linea unitaria di comando) è una impellente necessità, se si vuole evitare che il nostro continente, solcato da irresponsabili pulsioni di un sovranismo imbelite (e si, oggi spetta al sovranismo l’epiteto che decenni fa si riservava al pacifismo!), nel XXI secolo viva da soggetto passivo la sorte che, come soggetto attivo, riservò al mondo nei secoli precedenti*”. Così B. CARAVITA, *Difesa comune*, cit., in C. SBAILÒ (a cura di), *Difesa europea*, cit., p. 6.

¹²¹ In generale, gli argomenti in favore di una corsia preferenziale da riservare al processo di integrazione nel campo della difesa non sono certo nuovi e possono essere essenzialmente sintetizzati in tre punti chiave: “1.- «insieme siamo più forti, e autonomi nell’affermare gli interessi dell’Europa»; 2.- *l’integrazione della difesa rappresenta un passo necessario, dopo quello economico e monetario, verso l’obiettivo dell’unione politica*; 3.- *una difesa comune assicura la razionalizzazione della spesa, riduce le duplicazioni degli armamenti...favorisce economie di scala e sviluppo industriale all’obiettivo dell’unione politica*”. Così e per un approfondimento v. G. TERZI DI SANT’AGATA, *Difesa europea*, cit., p. 414.

¹²² Per vero, già molti anni addietro era emersa chiaramente l’idea di ritenere che fosse “*giunto oramai per l’Europa il momento di agire. Si è sciolto il «gelo» della guerra fredda e gli avvenimenti che sono seguiti richiedono che gli europei assumano un ruolo politicamente più attivo nel difficile settore della sicurezza internazionale*”. Così B. INCISA DI CAMERANA, *Italia ed Europa*, cit., p. 95.

¹²³ Cfr. G. TERZI DI SANT’AGATA, *Difesa europea*, cit., p. 423.

democratico pur sottoposto a stress in caso di emersione di uno stato di crisi e/o di emergenza, interna e/o internazionale¹²⁴.

Trattasi, per vero, non solo di intervenire su contesti, infrastrutture e settori strategici, onde incentivarne efficienza e adeguatezza, allo scopo di consentire prontezza operativa al cospetto di multiformi e cangianti minacce.

Diversamente, in ossequio ad un approccio di più ampio respiro, la “nuova visione d’insieme” inaugurata in chiave eurounitaria postula la ricerca di una “prospettiva assiologica comune” che consenta di mantenere vivo il “valore (costituzionale) della pace” pur a fronte di minacce gravi ed emergenti, garantendo comunque, nel corso della crisi, contro “tutti i nemici”, la salvaguardia dei diritti fondamentali della persona¹²⁵, la sicurezza dei popoli e dei valori democratici dell’Europa unita¹²⁶, a cavallo tra «*responsibility to protect*» e «*duty to prevent*»¹²⁷.

La promozione dei valori comuni, la ricerca di un *idem sentire* che sappia innestare nei cittadini europei il senso di appartenenza ad una collettività di respiro più ampio rispetto a quella nazionale, presuppongono, però, impegno istituzionale e capacità di sintetizzare un patrimonio assiologico omogeneo.

Decisivo, cioè, nel quadro della costruzione di un modello di difesa comune, dimostra di essere il progressivo ravvicinamento non solo delle istituzioni e degli ordinamenti giuridici propri dei singoli Stati membri, bensì, in primo luogo, il consolidamento di un *idem sentire* che avvinca realmente i popoli europei.

¹²⁴ In quest’ottica, è stato sottolineato, “*la tendenza - dell’Italia - a ‘non impegnarsi’ militarmente limita inevitabilmente le potenzialità future del Paese ad entrare e svolgere un ruolo efficace nella costruzione di un sistema di sicurezza e difesa dell’Unione Europea nel post-Brexit*”. Così e per un approfondimento v. G. TERZI DI SANT’AGATA, F. VOCE, *Sicurezza euro-atlantica*, cit., p. 350. Sul punto, gli Autori (p. 351) evidenziano, altresì, che, se si dovesse stabilire una graduatoria sulla base delle esperienze maturate nel corso degli ultimi cinque anni, l’Italia si troverebbe in una posizione non molto alta, quanto a propensione e disponibilità all’utilizzo dello strumento militare, rispetto agli altri principali partners europei. “*Potrà essere questo un merito, secondo l’opinione di molti italiani. Ma potrebbe esserlo meno per quanti si preoccupano della sicurezza del Paese e del cittadino, e della necessità di una difesa euroatlantica*”. In verità, si avrà modo di sottolineare nel proseguo come il coinvolgimento dell’Italia in operazioni militari “fuori area” debba rispondere a precisi vincoli assiologici, sintetizzabili nel “valore costituzionale della pace”, espressione del ripudio della guerra (*rectius*: dell’impiego della forza militare) quale strumento di offesa alla libertà dei popoli e mezzo di risoluzione delle controversie internazionali.

¹²⁵ “*Esiste, anzitutto, un nucleo minimo di diritti fondamentali sul quale nessun negoziato è possibile, trattandosi di diritti che attengono al cuore dello Stato liberale di diritto, e che per tale motivo si sottraggono al bilanciamento con qualsiasi controinteresse. Le indicazioni essenziali sono contenute nell’art. 15 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, che esclude qualsiasi deroga, persino in tempo di guerra, al diritto alla vita (art. 2, fatte salve ovviamente le eccezioni tassativamente previste dal secondo comma), al diritto a non essere sottoposti a tortura o a trattamenti inumani e degradanti (art. 3), a non essere ridotti in schiavitù (art. 4) e al principio di legalità della pena (nel suo nucleo minimo di prevedibilità ed irretroattività della sanzione penale: art. 7)*”. Così F. VIGANÒ, *Terrorismo, Guerra e sistema penale*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen.*, 02, p. 670.

¹²⁶ Per vero, permane sempre un “velo” d’incertezza che si traduce nella domanda: “*È possibile pensare, dunque, a una Polity europea, che non sia né uno Stato né una somma di Stati, ma un progetto politico di integrazione, con un nucleo forte, territorialmente individuato e sovraneamente definito, in grado di espandersi, in forza dell’attrattività e dell’efficacia del proprio principio ordinatore?*”. Così C. SBAILÒ, *Crisi nordafricana*, cit., in C. SBAILÒ (a cura di), *Difesa europea*, cit., p. 106.

¹²⁷ Sul punto v. P. FERRARA, *La sicurezza dell’Europa*, cit., in R. GUALTIERI, J.L. RHI-SAUSI, *La difesa comune europea*, cit., p. 40.

Difatti, l’attività di difesa, tradizionalmente, ben può essere letta secondo una duplice prospettiva, l’una, per così dire, “istituzionale”, l’altra sorretta da un patrimonio assiologico capace di vivificare ed arricchire di contenuti ideali la prima.

Invero, a livello statale, il carattere unitario e globale della difesa di un ordinamento presuppone il concorso, in chiave operativa, di tutte le molteplici anime dello Stato-Istituzione (*rectius*: Stato-ordinamento)¹²⁸ in vista del perseguimento degli obiettivi di efficienza ed efficacia, espressa anche in termini economico-finanziari, del sistema sicurezza unitariamente inteso.

All’aspetto organizzativo si affianca (ovvero, secondo alcuni, si contrappone), poi, il profilo funzionale della difesa; impostazione, questa, che conduce alla qualificazione, in termini diversificati a seconda del parametro di riferimento preso in considerazione, delle politiche di difesa e sicurezza dello Stato quale attività.

Una prima tesi, risalente nel tempo, focalizza la propria attenzione sulla distinzione tra attività giuridica e attività sociale dello Stato, ovvero le uniche due grandi aree in cui i pubblici poteri sarebbero legittimati ad intervenire¹²⁹.

La prima consterebbe nell’attività di conservazione e di mantenimento dell’ordine costituito; la seconda, nel perseguimento del benessere e del progresso socio-economico del Paese¹³⁰.

La difesa delle libere Istituzioni, in tal contesto, non potrebbe che essere qualificata nei termini di attività giuridica, tesa alla soddisfazione dei bisogni essenziali dello Stato.

Un siffatto approccio ricostruttivo, però, è stato osservato, si espone a severe critiche in considerazione del fatto che, da un lato, la stessa nozione di attività giuridica, concepita in contrapposizione a quella sociale, appare incongrua perché entrambe, lungi dall’essere indifferenti per l’ordinamento, devono considerarsi, per definizione, giuridiche poiché regolate da norme costitutive il diritto obiettivo; dall’altro lato, la distinzione effettuata è risultata essere realmente fondata, soprattutto in passato, non sulla natura statica dell’una (conservazione dello *status quo*) e dinamica dell’altra (perseguimento del progresso), quanto sul carattere dell’essenzialità in origine riconosciuto alla prima, ma non anche, nei medesimi termini, alla seconda¹³¹.

È oggi certo, invece, che attività dirette a fini essenziali non siano solo quelle usualmente ricondotte ad obiettivi di conservazione, ma, altresì, a scopi di benessere e progresso, dimostrandosi, peraltro, in una visione sistematica, indefettibili per adeguare

¹²⁸ In merito v. A. VAGTS, *Defence and Diplomacy. The Soldier and the Conduct o Foreign Relation*, New York, 1956, pp. 491-498. Sottolineano la necessaria coesistenza di più centri di imputazione della responsabilità in materia di politiche della difesa e sicurezza dello Stato, B. PELLEGRINO, G. ROSIN, *Profili costituzionali in tema di compiti di difesa interna dell’ordinamento*, cit., p. 47.

¹²⁹ L’impostazione *de quo* sembra farsi risalire a U. FRAGOLA, *Nozioni di diritto pubblico generale, II ed.*, Napoli, 1967, p. 181.

¹³⁰ Invero, secondo G. GUARINO, *Pubblico ufficiale e incaricato di pubblico servizio*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen.*, 1967, p. 16, “*le molteplici attività di tipo organizzativo e gestionale che non sono in quanto tali espressione del tipo di potere indicato possono correttamente considerarsi rientranti nel concetto di pubblica funzione per attrazione*”.

¹³¹ Sul punto v. G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Bologna, 1971, p. 17.

le risorse, ideologiche, culturali e materiali, di uno Stato a *standards* internazionali in continua evoluzione¹³².

Così, secondo un'altra impostazione, che pare preferibile, *“l'attività di difesa costituisce sicura espressione di pubblica funzione in quanto complesso di atti e operazioni espressione di potere pubblico manifestantesi nell'impiego, effettivo o potenziale, delle più ampie facoltà di coercizione sia nell'ambito dei rapporti internazionali che di quelli interni”*¹³³ e ciò in vista della migliore cura dell'interesse nazionale¹³⁴.

In tal senso, si osserva che gli obiettivi di sicurezza militare¹³⁵ e, quindi, la garanzia della difesa dello Stato da aggressioni e/o atti di natura bellica¹³⁶, costituiscono una porzione sì importante, ma non esaustiva, dell'interesse nazionale¹³⁷ dal quale, peraltro, si differenzia perché contraddistinto da peculiari tratti caratteristici, il concetto di sicurezza nazionale¹³⁸.

Ed infatti, *“la sicurezza va concepita come un modo di essere dei valori essenziali che caratterizzano la costituzione materiale di uno stato e quindi come un profilo indispensabile della loro esistenza. In tal senso la sicurezza è essa stessa un valore giuridico, assoluto e relativo ad un tempo. È valore assoluto perché nessuno Stato può fare a meno di garantire la propria sicurezza, in quanto coincidente con il nucleo dei propri valori essenziali, ed è relativo, in quanto la concezione della sicurezza può variare profondamente da ordinamento a ordinamento”*¹³⁹.

¹³² Da tempo aveva sottolineato tale esigenza U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, Padova, 1964, pp. 49-53.

¹³³ Così G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa*, cit., p. 27.

¹³⁴ Per una compiuta disamina del concetto di interesse nazionale v. A. CORNELI, *I Servizi d'intelligence e l'interesse nazionale*, in *Per Aspera ad Veritatem*, n° 7/97, pp. 33-40.

¹³⁵ In merito v. A. BARONE, *La difesa nazionale nella Costituzione, I Parte*, in *Diritto e Società*, 1987, pp. 684-692.

¹³⁶ *“Il concetto di difesa è un concetto essenzialmente strumentale rispetto a quello finale insito nella nozione di sicurezza. Il bene giuridico tutelato dall'ordinamento è la sicurezza della sua sfera territoriale e personale, nonché delle istituzioni politiche che lo caratterizzano. La sicurezza si pone pertanto come causa e fine dell'organizzazione necessaria per la propria tutela e delle attività che si svolgono di conseguenza: in senso proprio dovrebbe allora riservarsi la qualificazione difensiva a tale organizzazione e attività”*. Così G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa*, cit., p. 94. Per un approfondimento v., inoltre, C. JEAN, *Manuale di geopolitica*, Bari, 2003, pp. 58-67.

¹³⁷ In senso omnicomprensivo, però, sottolinea A. CORNELI, *I Servizi d'intelligence*, cit., p. 47, che *“i due termini interesse e difesa rappresentano un unico concetto e hanno un unico referente: lo Stato democratico, che si esprime nelle istituzioni poste in essere dalla Costituzione. Dalla formula prescelta dal legislatore, non si può dedurre l'esistenza di due momenti (e conseguentemente di due compiti) distinti: “interesse dello Stato” e “difesa della struttura democratica” dello Stato medesimo”*.

¹³⁸ Sul punto, v., *ex multis*, M. DE MARCHI, *Il ruolo delle nuove forze armate*, in *Rassegna dell'Esercito*, 2000, n. 2, pp. 26-27, secondo cui *“la sicurezza nazionale afferisce al concetto di Nazione, non intesa in termini etnici di nazionalità, ma nel senso lato di difesa dello Stato, nell'accezione giuridico-costituzionalistica del termine, ossia del popolo, del territorio e dell'ordinamento giuridico. La sicurezza nazionale, pertanto, deve permeare l'azione di ogni organo dell'ordinamento statale, in quanto, proprio per la sua essenza stessa, la funzione primaria dello stato è finalizzata alla difesa dalle minacce esterne ed al mantenimento dell'ordine interno”*.

¹³⁹ Così G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa*, cit., p. 96, il quale continua evidenziando che *“il valore giuridico della sicurezza può venire in rilievo sotto due aspetti: quello oggettivo e quello soggettivo. In senso oggettivo la sicurezza si identifica con l'assenza di minacce e pericoli che compromettano i principi caratterizzanti un ordinamento e i valori essenziali che un ordinamento intende”*.

In un contesto in cui sembrano sempre più attenuarsi le distanze (concettuali, assiologiche ed operative) tra sicurezza esterna ed interna - in riferimento a ciascuna delle quali, in ogni caso, permane un certo qual grado di specificità¹⁴⁰ - ritenere che lo Stato sia, in senso classico, un semplice “guardiano di frontiera”, costituisce un approccio limitato che non tiene in debita considerazione la natura, poliedrica e cangiante, delle diverse fonti di pericolo, capaci di tradursi in minacce multiformi¹⁴¹ che “*non restano mai uguali a sé stesse, si evolvono, spostano i loro obiettivi, si articolano e si collegano in forme sempre nuove*¹⁴² al fine di sottrarsi all’osservazione delle strutture che le combattono”¹⁴³.

Così, di fronte alla estrema “vaghezza ed eterogeneità” delle possibili cause di disgregazione dell’ordine costituito, si reputa indispensabile frapporre una salda cornice assiologica di fondo, suscettiva di poter essere sintetizzata nell’*idem sentire de re publica*, entro cui ciascun individuo si riconosce ed in vista della cui salvaguardia avverte e promuove l’insopprimibile esigenza di difendere la Patria¹⁴⁴, “*sacro dovere del cittadino*”¹⁴⁵.

tutelare. In senso soggettivo la sicurezza coincide con la convinzione, o con l’assenza di timore, che i principi caratterizzanti un ordinamento e i valori che lo stesso tutela non siano sottoposti ad aggressione o, comunque, compromessi da pericolo di aggressione. Comune alla concezione oggettiva e a quella soggettiva è il carattere negativo che assume il valore di sicurezza, la sicurezza non è altro che l’assenza di pericolo per un ordinamento”.

¹⁴⁰ La relatività del concetto di sicurezza è messa in luce da G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa*, cit., p. 95, secondo cui “*in senso lato la sicurezza è stata identificata con la capacità che uno stato ha di proteggere i propri valori interni da minacce esterne, con specifico riferimento al problema dei rapporti fra più ordinamenti giuridici statali: in questa prospettiva il problema della sicurezza coinciderebbe con quello della pace. La sicurezza nazionale viene spesso identificata con il concetto di interesse nazionale, utilizzato per identificare le finalità di politica estera di uno stato, mentre con riferimento alle finalità di politica interna è invalso l’uso di ricorrere alla nozione di interesse pubblico”.*

¹⁴¹ Secondo il *Libro Bianco della Difesa 2002*, p. 8, “*le missioni delle nostre Forze Armate oggi si definiscono nell’ambito di un vasto spettro di azioni operative volte, nel rispetto dei principi costituzionali, alla tutela della sicurezza nazionale, dell’integrità politico-territoriale, dei valori della nostra civiltà e del benessere e dello sviluppo economico e sociale. Ma la tutela della sicurezza nazionale assume oggi un’accezione più ampia che include, oltre alla difesa della sovranità nazionale, il concorso alla stabilità e sicurezza internazionale, la legittima salvaguardia e tutela dei nostri interessi, nonché la prevenzione di rischi vecchi e nuovi, ed il contrasto alle violazioni del diritto e della pace”.* Nella stessa direzione si muove A. CALABRÒ, *Introduzione*, in A. CALABRÒ (a cura di), *Governare la sicurezza*, cit., p. 7, il quale evidenzia che “*dalle tradizionali politiche della difesa alle nuove politiche della sicurezza. Dal presidio dei confini nazionali agli impegni internazionali di peace-keeping, di peace-enforcing e di nation-building. Mutano gli scenari della politica internazionale e si modificano dunque anche i compiti delle Forze Armate”.*

¹⁴² “*Le minacce non possono essere più identificate soltanto sulla base delle capacità militari dell’avversario, che sono spesso irrilevanti, bensì sulla base dell’impatto che esse possono avere sulle percezioni di sicurezza, di benessere o di stabilità dell’opinione pubblica. La dimensione mediatica delle minacce e delle scelte strategiche che debbono contrastarle diviene prevalente e complica notevolmente il quadro previsionale”.* Così S. SILVESTRI, *Gli scenari politico-strategici: il nuovo concetto di sicurezza*, in A. CALABRÒ (a cura di), *Governare la sicurezza*, cit., p. 17.

¹⁴³ Così si esprime A. CORNELI, *Intelligence diffusa e cultura dell’intelligence*, in *Per Aspera ad Veritatem*, n°1/95, in <https://gnosis.aisi.gov.it/>.

¹⁴⁴ In merito, *ex multis*: E. BETTINELLI, *Art. 52*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1992, pp. 70-77.

¹⁴⁵ Per un approfondimento M. CERATO ROMEO, *Difesa della Patria e solidarietà politica: questione femminile ed orientamenti educativi*, in *Dir. famiglia*, 1999, 2-3, pp. 901-905, secondo cui “*la collocazione dell’art. 52 Cost. nel titolo IV «Rapporti politici» impone di ravvisare nella attività di difesa della Patria*

In chiave eurounitaria, però, va ridefinita, ovviamente, la latitudine semantica ed assiologica del concetto di Patria mediante la riscoperta di valori realmente condivisi che sappiano infondere nell'animo dei cittadini dei singoli Stati membri il senso di appartenenza ad una comunità politica indivisa capace di sfuggire ai confini (non solo geografici) che delimitano l'originaria "terra natia".

L'affermazione ed il consolidamento di un novello *idem sentire*, poi, necessita altresì di una rinnovata identità politica dell'Unione capace di ergersi, *inter alia*, a metodo di governo delle iniziative assunte a difesa del patrimonio valoriale comune¹⁴⁶.

In quest'ottica, pur accogliendo con favore le iniziative tracciate in seno alla "Bussola Strategica", utili certamente allo scopo di consolidare processi di rafforzamento in chiave di programmazione, investimento e capacità operative di forze militari comuni, va ricercato l'obiettivo di promuovere un modello di controllo politico che, finalmente scevro, almeno in massima parte, dalla "riserva di dominio" ascrivibile in capo a ciascuno Stato membro, divenga non solamente strumento di indirizzo, ma, al contempo, garantisca, quale attributo tipico di un ordinamento a base democratica, la primazia del potere politico su quello militare.

Le scelte in tema di difesa, cioè, vanno necessariamente ascritte, *in primis*, alle istituzioni politiche (eurounitarie) senza che possa prevalere l'idea di rimettere direttamente ed esclusivamente ad "autorità esecutive" la competenza nella gestione (non solo) strategica, tattica ed operativa delle forze da dislocare all'interno del teatro delle operazioni.

Del resto, in passato, anche in seno agli ordinamenti politici (di alcuni) dei Paesi membri dell'Unione era invalsa la tendenza ad una gestione diretta, da parte della "burocrazia militare", delle questioni di propria spettanza, secondo una "politica della difesa" formulata autonomamente ed in via quasi autoreferenziale¹⁴⁷.

Diversamente, affermatasi con forza, nel tempo, la necessità di assoggettare al dettato costituzionale, *in primis*, le scelte da compiere in tema di difesa, soggiacendo esse a precisi vincoli e limiti assiologici, attualmente si assiste alla progressiva rideterminazione dei delicati equilibri sui quali si regge il rapporto tra potere civile e militare, risolvendosi,

l'adempimento da parte del cittadino di un dovere «sacro» perché ritenuto dalla Costituzione intrinseco alla condizione stessa di cittadino ed essenziale per la conservazione della collettività". Secondo una diversa prospettiva, evidenzia P. NUVOLONE, Valori costituzionali della disciplina militare e sua tutela nel codice penale militare di pace e nelle nuove norme di principio, in Rass. Giust. Mil., 1979, p. 23, che "la disciplina militare è funzionale non solo alla difesa della Patria, ma anche, in genere, alla difesa delle libere istituzioni – sottolineando come – questo fine integra un valore costituzionale sebbene non espressamente menzionato nell'art. 52 Cost".

¹⁴⁶ In ordine alla relazione intercorrente tra l'identità costituzionale dello Stato e l'identità dell'Unione nel quadro del rapporto di integrazione e separazione allo stesso tempo tra l'ordinamento dell'Unione e gli ordinamenti statali, all'insegna del "metaprincipio" della massimizzazione della tutela dei diritti fondamentali, v. *ex multis*: A. RUGGERI, *Stato di diritto sovranazionale e Stato di diritto interno: simul stabunt vel simul cadent*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2020, n. 3, pp. 10-48.

¹⁴⁷ In merito v. A. VAGTS, *The Military Attachè*, Pinceton 1967, pp. 176-191; ID, *Defence and Diplomacy. The Soldier and the Conduct o Foreign Relation*, New York, 1956, pp. 13-24.; G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa, cit.*, pp. 32-43.

in via tendenziale, nella primazia del primo¹⁴⁸, ancorché si riconosca che valutazioni di tipo militare ben possano influire in modo determinante sulle decisioni finali adottate dal potere politico¹⁴⁹.

In tal senso, pur se “*lo strumento militare ha una funzione politica ben più avanzata e complessa di quella della sola sicurezza, ma diviene una delle risorse che consentono allo Stato di perseguire il mantenimento e l'accrescimento della prosperità e del benessere, partecipando alla costruzione di un quadro di relazioni internazionali fondato su un condiviso patrimonio di valori*”¹⁵⁰, appare evidente come le forze armate¹⁵¹, di per

¹⁴⁸ Osserva G. GEMMA, *Indirizzo politico della difesa e “potere militare”*: a proposito di un libro recente, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, I, 1973, pp. 393-395, che “*l’ordinamento militare presenta due risvolti di pericolosità per la democraticità dell’ordinamento costituzionale generale. Il primo risvolto è l’accaparramento di potere da parte dei tecnici (militari), i quali sono, o tendono a essere, i detentori esclusivi delle scelte attinenti la difesa militare. Il secondo risvolto è costituito dalla manipolazione dei cittadini (particolarmente in quelli che prestano servizio militare in certi corpi speciali, per farne più che buoni soldati, sudditi fedeli delle scelte, (comprese quelle politiche), delle gerarchie militari. Su questi due temi di fondo delle forze armate la normativa costituzionale dice ben poco e contiene solamente delle generiche prescrizioni, che fissano o la supremazia del potere politico o il carattere democratico dell’ordinamento delle forze armate, mentre non molto più significativa sembra essere la legislazione subcostituzionale*”. Per una esaustiva disamina della questione v. G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa*, cit., pp. 110-122 ss., secondo il quale (122), “*tradizionalmente il controllo civile sulle forze armate è visto in funzione della precostituzione di una garanzia nei confronti dei detentori dei mezzi più vistosi e più efficaci di costruzione*”.

¹⁴⁹ Rileva C. JEAN, *L’ordinamento della difesa in Italia*, Padova, 1989, pp. 231-232, che “*in qualsiasi Stato democratico, la subordinazione del militare al politico non significa che le decisioni politiche vengano elaborate senza avvalersi dell’apporto dei pareri tecnici e specializzati, che analizzino le varie opzioni in base alla loro fattibilità e alle loro conseguenze. In qualsiasi processo democratico i politici devono avere la responsabilità delle decisioni finali, ma queste ultime devono tenere conto (ed essere anche temperate) dal parere tecnico...Tra politici e militari deve instaurarsi un rapporto di collaborazione, rispettoso delle competenze e delle prerogative di ciascuno. I vertici militari devono tenere conto delle conseguenze politiche delle loro valutazioni, proposte o decisioni tecniche. I responsabili politici non devono prescindere dalla realtà tecnica, che non può venire ridotta a considerazioni puramente politiche*”. Accoglie una diversa opzione ricostruttiva A. SANDULLI, *Disciplina militare e valori costituzionali*, in *Rass. Giust. Mil.*, 1979, p. 2, secondo cui “*nel nostro ordinamento, a base democratica, le forze armate non hanno ruolo di istituzione costituzionale: non sono perciò collocate, nello Stato, in una posizione di preminenza. Diversamente da altri ordinamenti remoti e recenti, esse non sono sede di scelte politiche, come è proprio delle istituzioni costituzionali; bensì fanno parte dell’apparato della pubblica amministrazione, concepita e diretta nelle sedi decisionali qualificate. Uno strumento il quale può essere impiegato soltanto al servizio della nazione in conformità dei principi costituzionali; e dunque non è un centro di potere autonomo, né può trasformarsi in un centro di potere, o essere utilizzato come strumento di potere da questa o quella delle parti impegnate nella competizione politica*”. Infine, mette in luce U. ROSSI MERIGHI, *Parlamento ed altri organi costituzionali tra politica della difesa e missioni militari nell’emergenza*, in *Il Politico*, n° 3, 1999, p. 425, che “*limiti alla configurabilità delle Forze Armate come un potere militare a se stante si desumono da una pluralità di norme costituzionali; art. 17: il diritto di riunione deve svolgersi senz’armi; art. 18: divieto di costituire associazioni che perseguono scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare; art. 98: si possono, con legge, stabilire limitazioni al diritto di iscriversi ai partiti politici per i militari di carriera in servizio*”.

¹⁵⁰ Così AA.VV., *Le problematiche delle Forze Armate verso il Duemila*, in *Unuci*, n° 3/4, 1998, p. 7.

¹⁵¹ Per uno studio sulla posizione giuridica rivestita dalle forze armate nell’ordinamento costituzionale, v. N. RONZITTI, *Forze Armate. I) Diritto Amministrativo*, (voce), in *Enc. Giur.*, XIV vol., Roma, 1989, pp. 1-7. Una disamina particolarmente approfondita in merito alle origini, all’evoluzione ed all’attuale natura e funzioni delle forze armate è rinvenibile in M. MULTARI, *Origini ed evoluzione*, in *Rassegna dell’Esercito*, n° 2/2003, pp. 4-12. Per una migliore comprensione circa lo sviluppo dei nuovi possibili scenari si veda A. NATIVI, *Nuove forze armate per il XXI secolo*, Chiavari (Genova), 2002.

sé, rappresentino solo una parte, ancorché fondamentale, delle risorse necessarie per la salvaguardia dell'integrità della comunità politica.

Prospettiva che, sempre valevole con riguardo a ciascun Stato sovrano, acquista un valore aggiunto nell'ottica della promozione di una avanzata politica di difesa comune europea, connotata da un potenziale militare non del tutto esplorato che, come detto, può fare dell'Unione un "provider di sicurezza efficace"¹⁵², non traducendosi in una mera "esigenza dello spirito o - nella - ingenua illusione di sognatori visionari - ma divenendo una - impellente necessità"¹⁵³.

Ciò, perché "non vi possono essere espressione di valori o ambizioni politiche senza la capacità operative di promuoverli o difenderli anche nei casi in cui rischiano di essere sopraffatti"¹⁵⁴.

Del resto, i principi di civiltà giuridica, propri di una comunità che affermi con forza il consolidamento delle libertà civili e politiche e la loro strenua salvaguardia a fronte di possibili pericoli di attentato alla loro più intima consistenza, "come tutti i beni della vita, come tutti i valori, non basta averli conquistati una volta per sempre, ma occorre difenderli e custodirli quotidianamente rendendosene degni, avendo l'animo abbastanza forte per affrontare la lotta il giorno in cui fossero in pericolo"¹⁵⁵.

ABSTRACT: In un contesto geopolitico sempre più frammentato e disunito, si assiste ad un incessante, forte mutamento dello spazio globale ed all'emersione di nuove minacce, tradizionali o ibride, che contribuiscono ad arricchire e consolidare la complessità del mondo contemporaneo. In un siffatto quadro geostrategico connotato da "costante incertezza", la "Bussola strategica Ue", di recente adottata, rappresenta un passaggio significativo nel processo di costruzione di un modello di difesa comune capace di salvaguardare e promuovere valori ed interessi condivisi tra gli Stati membri in tema di sicurezza ed integrità dei confini e dei valori europei. Frutto di uno sforzo comune, che ha visto operare sinergicamente istituzioni eurounitarie e Stati

¹⁵² In tal senso, v. G. TERZI DI SANT'AGATA, F. VOCE, *Sicurezza euro-atlantica*, cit., p. 356.

¹⁵³ Così B. CARAVITA, *Difesa comune*, cit., in C. SBAILÒ (a cura di), *Difesa europea*, cit., p. 6. Ne richiama la prospettiva, in chiave federalista, M. FRAU, *I nodi irrisolti*, cit., pp. 23-26.

¹⁵⁴ Così M. D'AGOSTINI, *Politica di difesa comune e solidarietà europea. L'articolo 42 del Trattato sull'Unione europea contro il terrorismo internazionale*, in *Federalismi*, 2016, 1, p. 42, il quale prosegue: "Sembra dunque che possano difficilmente convivere nell'identico spazio geopolitico, nel lungo periodo, due insiemi di attori mossi da obiettivi diametralmente opposti, quali un'Europa, da un lato, che difende un patrimonio di valori, le ragioni del diritto, le libertà fondamentali ovunque vengano violate, una politica di aiuto allo sviluppo non strumentale ad altri fini, l'approccio multilateralista e basato sulla forza della persuasione, ed i suoi Stati membri, dall'altro, che perseguono i rispettivi interessi e la sicurezza nazionale, secondo le linee tradizionali della politica di potenza. Occorre quindi che l'Unione evolva divenendo il luogo in cui i due approcci - quello della difesa dei grandi principi e quello, più tradizionale, della difesa della sicurezza e degli altri interessi strategici - vengano composti. Perché questo avvenga è necessario, da un lato, colmare il gap esistente tra le capacità operative e gli interessi da difendere e, dall'altro, esprimere quella volontà politica la cui mancanza solamente può spiegare il ritardo nei progressi conseguiti, stanti invece il consistente sviluppo degli apparati tecnici e delle risorse coinvolte".

¹⁵⁵ Così C.A. JEMOLO, *Che cos'è la Costituzione*, Roma, 1946, p. 63.

membri, il documento assurge a strumento di garanzia dell’attivazione di iniziative rivolte nella direzione di affermare, in chiave internazionale, la coesione interna e la condivisione di obiettivi strategici anche in partnership con altri attori.

KEYWORDS: Unione Europea – Bussola Strategica – Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) – pace – esercito europeo.

COMMON EUROPEAN DEFENCE, “STRATEGIC COMPASS” AND THE (CONSTITUTIONAL) VALUE OF PEACE

ABSTRACT: In an increasingly fragmented and disunited geopolitical context, we are witnessing an incessant, strong change in the global space and the emergence of new threats, traditional or hybrid, which contribute to enriching and consolidating the complexity of the contemporary world. In such a geostrategic framework marked by “constant uncertainty”, the recently adopted “EU Strategic Compass”, represents a significant step in the process of building a common defense model capable of safeguarding and promoting shared values and interests among the Member States regarding the security and integrity of European borders and values. The result of a joint effort, which has seen the synergistic action of EU institutions and Member States, the document becomes a guarantee instrument for the activation of initiatives aimed at affirming, from an international perspective, internal cohesion and the sharing of strategic objectives also in partnerships with other actors.

KEYWORDS: European Union – Strategic Compass – Common Security and Defense Policy (CSDP) – Peace – European Army.