

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

**Da potenza trasformativa a potenza protettiva. Il percorso dell'UE verso una difesa comune dal Trattato di Lisbona ad oggi**

**This is a pre print version of the following article:**

*Original Citation:*

*Availability:*

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/1999851> since 2024-07-22T08:48:30Z

*Publisher:*

Ledizioni

*Terms of use:*

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

**L'Unione europea nel XXI secolo.**  
*Profili e prospettive  
dell'integrazione europea*

**a cura di**

Paolo Caraffini, Università di Torino

Filippo Maria Giordano, Link Campus University of Rome

**L'Unione europea nel XXI secolo.**  
*Profili e prospettive dell'integrazione  
europea*

**a cura di**

Paolo Caraffini, *Università di Torino*

Filippo Maria Giordano, *Link Campus University of Rome*



Quest'opera è distribuita con  
Licenza Creative Commons Attribuzione.  
Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale.  
Copyright © 2024, stampa 2024



Jean Monnet Centre of Excellence  
Artificial Intelligence for European Integration  
*L'Unione europea nel XXI secolo.  
Profili e prospettive dell'integrazione europea*

<https://www.jmcoe.unito.it>  
<https://www.observatory.unito.it>

Graphics and page layout  
Silvio Ortolani, SISHO - fotografia & archivi  
Cover images  
View of the European Council from inside the Berlaymont building  
Courtesy Barbara Ortolani



Ledizioni LediPublishing  
Via Antonio Boselli, 10  
20136 Milano - Italia  
[www.ledizioni.it](http://www.ledizioni.it)  
[info@ledizioni.it](mailto:info@ledizioni.it)

## L'Unione europea nel nuovo millennio: società e prospettive politiche ed economiche

- 00 **“La società europea”**  
Alessandro Cavalli
- 00 **Riflessioni sul futuro dell'Europa**  
Antonio Padoa-Schioppa
- 00 **Verso l'unione politica federale**  
Giulia Rossolillo
- 00 **Il Piano finanziario dell'Unione e le regole di bilancio**  
Alberto Majocchi

## Le crisi: democrazia e sicurezza regionale e internazionale

- 00 **Democracy and populist nationalism:  
the EU at the crossroad**  
Alberto Martinelli
- 00 **La Politica europea di sicurezza e difesa da Saint-Malò  
al trattato costituzionale**  
Paolo Caraffini
- 000 **Tra Kiev, Mosca e dintorni.  
L'idea di Europa e l'ordine che sarà**  
Giuseppe Romeo
- 000 **Da potenza trasformativa a potenza protettiva.  
Il percorso dell'UE verso una difesa comune  
dal trattato di Lisbona ad oggi**  
Giovanni Finizio
- 000 **Il sistema istituzionale dell'Unione europea  
alla prova delle crisi simmetriche e asimmetriche**  
Roberto Santaniello

---

## **Le sfide: pressioni migratorie, pandemia e cybersicurezza**

000 **Pressioni migratorie e confini europei: quali prospettive?**

Filippo Scuto

000 **From Recovery Plan to Federal Union. Institutions, policies and the place of Europe in the global arena**

Emanuele Felice

000 **Cybersecurity. Aspetti di sistema e traiettorie in movimento**

Giuseppe Romeo, Filippo Maria Giordano

---

## **L'Unione europea nel nuovo millennio: società e prospettive politiche ed economiche**

Special Issue 2023

---

## **Da potenza trasformativa a potenza protettiva. Il percorso dell'UE verso una difesa comune dal trattato di Lisbona ad oggi**

Giovanni Finizio

### **1. Introduzione**

Nell'ultimo decennio la difesa, tradizionalmente una delle aree più neglette dell'azione esterna dell'Unione Europea (UE), ha acquisito un'alta priorità per l'integrazione europea<sup>1</sup>. Tale tendenza ha trovato sostegno nei cittadini dell'Unione, che da almeno vent'anni si dichiarano a larghissima maggioranza (oltre il 70%) a favore di una politica di sicurezza e di difesa comune<sup>2</sup> e la considerano una priorità per rafforzare il ruolo dell'UE nel mondo<sup>3</sup>.

Questo saggio ricostruisce il processo di integrazione europea nella direzione di una difesa comune dalla firma del Trattato di Lisbona (2007) ad oggi, collocandolo nel quadro delle opportunità e dei vincoli posti dal rapido mutamento del contesto internazionale. In particolare, nel periodo considerato l'UE ha dovuto affrontare la sfida di mantenere (e possibilmente rilanciare) la propria influenza internazionale in un contesto più difficile e competitivo, in cui la politica di potenza, apparentemente rimasta sospesa nel ventennio precedente, è tornata a proporsi come l'orizzonte normale della politica internazionale, anche in Europa. L'indebolimento e la contestazione dell'ordine internazionale liberale, crisi e conflitti come quelli in Ucraina, Siria e Libia, le minacce terroristiche, sfide come il cambiamento climatico, le migrazioni, il Covid-19, la geopolitica della tecnologia digitale, hanno posto l'UE di fronte alla crescente necessità di *protezione* dei suoi stati membri e dei suoi cittadini. Ciò ha segnato una discontinuità nella politica estera dell'Unione rispetto ai vent'anni precedenti, quando quest'ultima si era affermata piuttosto come un attore orientato a rimodellare pacificamente l'ambiente esterno e alla *trasforma-*

---

<sup>1</sup> R. Youngs, *The European Union and Global Politics*, Red Globe Press, London 2021, p. 56.

<sup>2</sup> European Commission, *Standard Eurobarometer 99*, Spring 2023, p. 37.

<sup>3</sup> European Parliament, *Eurobarometer*, Spring 2024, EB 101.1, p. 193.

zione strutturale degli stati terzi, delle loro relazioni e dell'interno sistema internazionale.

## 2. La sicurezza e la difesa nei primi cinquant'anni di integrazione europea: dal tabù alla gestione delle crisi

Dal naufragio del progetto di una Comunità Europea di Difesa (CED) nell'agosto 1954, l'integrazione europea in materia di difesa rimase un tabù per tutta la guerra fredda. Le Comunità Europee non erano state dotate di competenze in quest'ambito, e la divisione del lavoro era chiara: alle istituzioni comunitarie competenze economiche, alla NATO quella in materia di difesa collettiva. Le relazioni transatlantiche avevano così imboccato una china marcatamente asimmetrica: in cambio della garanzia della sicurezza e della difesa, Washington si aspettava dagli alleati europei il sostegno attivo alla propria politica estera, il che si traduceva in un ruolo diretto degli Stati Uniti nella gestione degli affari europei e riduceva drammaticamente per gli alleati gli spazi per perseguire priorità proprie<sup>4</sup>. Il ruolo internazionale che l'Europa, attraverso la Comunità Europea (CE) e la Cooperazione Politica Europea (CPE), si era costruita nel tempo era stato descritto con il concetto di "potenza civile" ad indicare che, diversamente dalle potenze classiche, essa non basava la propria *actorness* sulla forza militare, bensì su strumenti non riconducibili alla politica estera tradizionale, come la cooperazione allo sviluppo, la politica commerciale, gli accordi di cooperazione e associazione, gli aiuti umanitari<sup>5</sup>.

La fine della guerra fredda, la ristrutturazione del sistema internazionale attorno agli Stati Uniti e l'apparentemente definitiva affermazione del paradigma liberale<sup>6</sup> aprirono nuovi spazi di azione per l'Europa. Il Trattato di Maastricht aveva lanciato l'UE sulla scena internazionale quale nuovo attore monetario e potenzialmente, con la nascita della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), quale nuovo attore politico internazionale, dopo che essa si era ormai affermata come l'unità commerciale più grande del mondo, il più importante donatore di aiuti allo sviluppo e la principale fonte di investimenti esteri diretti<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> D.P. Calleo, "Early American Views of NATO: Then and Now", in L. Freedman (ed.), *The Troubled Alliance: Atlantic Relations in the 1980s*, Heinemann, London 1983, pp. 7-27.

<sup>5</sup> F. Duchêne, "Europe's Role in World Peace", in R. Mayne (ed.), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, Collins, London 1972, pp. 32-47; sul punto si veda anche M. Telò, *L'Europa Potenza civile*, Laterza, Roma-Bari 2004.

<sup>6</sup> F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, Free Press, New York 1992.

<sup>7</sup> D. Allen, M. Smith, "Western Europe's Presence in the Contemporary International Arena", *Review of International Studies*, vol. 16, 1990, n. 2, pp. 19-37.

Contrariamente alle aspettative, tuttavia, la debolezza del nuovo strumento di politica estera non consentì all'UE di giocare alcun ruolo significativo ed autonomo nelle crisi internazionali scoppiate in Europa negli anni Novanta - in particolare quelle in Bosnia (1992-1995) e in Kosovo (1999). Il drammatico *capability-expectations gap* dell'UE<sup>8</sup> alimentato da tali fallimenti, indusse così i governi europei a lanciare la Politica Europea di Sicurezza e di Difesa (PESD), nel Consiglio Europeo di Colonia del 1999. Essa si sarebbe occupata di *gestione delle crisi* attraverso l'utilizzo sinergico di capacità civili e militari, di cui veniva incoraggiato lo sviluppo con impegni precisi da parte dei governi (*Headline Goals*); non si sarebbe occupata, invece, di difesa territoriale, che rimaneva appannaggio della NATO. Proprio con quest'ultima, il 17 marzo 2003, vennero conclusi degli accordi che avrebbero permesso all'UE di accedere ai suoi assetti, al suo comando integrato e ai suoi mezzi per dispiegare proprie missioni di gestione delle crisi (i cd. *Accordi Berlin Plus*)<sup>9</sup>.

Di fronte a questioni di instabilità regionale che non rappresentavano delle minacce dirette per l'Unione in termini di sicurezza tradizionale, una politica che assolvesse alle cd. *Missioni di Petersberg* - cioè missioni umanitarie e di evacuazione, di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace - appariva coerente con le esigenze dell'UE e nel contempo assecondava la resistenza dei paesi membri a condividere o cedere parte della propria sovranità in materia di difesa. Le cd. *nuove guerre*, ovvero guerre civili con elementi di transnazionalità spesso associate a fenomeni di fallimento dello stato, erano infatti diventate la regola nel contesto post-guerra fredda<sup>10</sup>. Più che esigenze di difesa territoriale, esse ponevano questioni di tutela della popolazione civile e ricostruzione dello stato, che richiedevano risposte complesse e multidimensionali (il cd. *comprehensive approach*), nelle corde dell'UE e della nuova PESD. Quest'ultima non faceva dell'Unione dunque né un attore geopolitico né una potenza militare classica, ma ne rafforzava piuttosto l'identità di potenza civile<sup>11</sup>. La *European Security Strategy* (ESS),

<sup>8</sup> C. Hill, "The Capability-Expectations-Gap, or Conceptualizing Europe's International Role", *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, 1993, n. 3, pp. 305-325. Il concetto, affermatosi proprio in quegli anni, esprime l'incapacità di soddisfare le crescenti aspettative e responsabilità che gravavano sull'UE quale attore internazionale in ascesa in un contesto di crescente riluttanza degli USA a impegnarsi sul continente.

<sup>9</sup> M. Reichard, "The EU-NATO 'Berlin Plus' Agreement: The Silent Eye of the Storm", in S. Blockmans (ed.) *The European Union and Crisis Management: Policy and Legal Aspects*. Asser Press, The Hague 2008, p. 234.

<sup>10</sup> M. Kaldor, *Le nuove guerre. La violenza organizzata nell'età globale*, Carocci, Roma 1999.

<sup>11</sup> M. Telò, "L'Unione Europea come potenza civile: un concetto controverso", in S. Giusti, A. Locatelli, *L'Europa sicura. Le politiche di sicurezza dell'Unione Europea*, EGEA, Milano 2008, pp. 55-71.

la prima strategia di politica estera dell'UE pubblicata all'indomani della guerra in Iraq (2003)<sup>12</sup>, riproponeva e sistematizzava l'attitudine dell'UE alla prevenzione strutturale delle crisi attraverso un approccio comprensivo alle minacce esterne e attraverso una politica trasformativa, che assegnavano allo strumento militare un ruolo marginale, di *extrema ratio*<sup>13</sup>. Nonostante l'UE non avesse le caratteristiche e non disponesse degli strumenti di una potenza classica, grazie alla PESD e ai propri strumenti di politica estera non convenzionali essa sembrava porsi in *pole position* per guidare un XXI secolo caratterizzato da una crescente interdipendenza globale<sup>14</sup>, continuando a lasciare nel contempo agli USA il ruolo di protettore di ultima istanza del continente.

### 3. Il Trattato di Lisbona e la Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC)

Il grande allargamento del 2004-2007, che avrebbe portato l'UE da 15 a 27 membri, venne preceduto da negoziati per una riforma dei trattati che vi preparasse l'architettura istituzionale dell'Unione e che, nel contempo, ne rafforzasse la politica estera alla luce degli attacchi terroristici dell'11 Settembre 2001 e delle guerre in Afghanistan e Iraq. Il naufragio del risultato di questo processo – il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa – per effetto dell'esito negativo dei referendum confermativi in Olanda e Francia (27 e 29 maggio 2005), determinò però un'*impasse* istituzionale. 17 dei 27 paesi membri avevano già ratificato il Trattato e in Germania la fase parlamentare della ratifica era già stata conclusa. Un gruppo di saggi, presieduto da Giuliano Amato, era stato nominato per studiare possibili vie d'uscita, ma a sbloccare la situazione furono soprattutto l'elezione di Nicolas Sarkozy all'Eliseo (16 maggio 2007) e la Presidenza di turno tedesca della prima metà del 2007<sup>15</sup>. Durante la campa-

<sup>12</sup> European Council, *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003.

<sup>13</sup> S. Biscop, "The European Security Strategy in Context: A Comprehensive Trend", in S. Biscop, J.J. Anderson (eds.), *The EU and the European Security Strategy: Forging a Global Europe*, Routledge, Abingdon 2008, pp. 5-20.

<sup>14</sup> Come tale essa veniva celebrata da una crescente letteratura, accademica e non: J. Rifkin, *The European Dream: How Europe's Vision of the Future Is Quietly Eclipsing the American Dream*, Penguin, New York 2005; M. Leonard, *Why Europe Will Run the 21st Century*, Fourth Estate, London 2005; C. Kupchan, *op. cit.*; J. McCormick, *The European Superpower*, Palgrave MacMillan, Houndmills 2006; T.R. Reid, *The United States of Europe. The New Superpower and the End of American Supremacy*, Penguin Press, London 2004.

<sup>15</sup> F. Laursen, "The Lisbon Treaty: A First Assessment", *L'Europe en Formation*, 2011, n. 4 (362), pp. 45-70.

gna elettorale in Francia, Sarkozy aveva annunciato che avrebbe appoggiato un "mini-trattato" che non rendesse necessario un nuovo referendum e che salvaguardasse almeno una parte delle riforme introdotte dal Trattato Costituzionale. Appena eletto, egli concordò perciò con la cancelliera Angela Merkel di velocizzare il processo, e la Presidenza di turno adottò un'agile strategia di negoziati bilaterali controllati direttamente da Berlino<sup>16</sup>. Il comitato di esperti presieduto da Amato, d'altra parte, nel suo rapporto finale aveva suggerito di emendare i trattati esistenti inserendovi gli aspetti più importanti del Trattato Costituzionale<sup>17</sup>. Nel giugno si raggiunse un accordo politico su un nuovo "Trattato di riforma", che venne firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 e che emendava sia il Trattato sulla Comunità Europea, rinominato "Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea" (TFUE), sia il Trattato sull'Unione Europea (TUE). Entrato in vigore l'1 dicembre 2009, esso inquadrava la PESD/P-SDC in un contesto più ampio che includeva anche le relazioni esterne dell'Unione<sup>18</sup>, e le dedicava gran parte delle sue innovazioni (almeno 25 dei 62 emendamenti ai trattati)<sup>19</sup>.

La struttura a pilastri dell'UE creata dal Trattato di Maastricht venne formalmente abolita per valorizzare l'approccio olistico alla sicurezza tipico dell'UE e migliorare la coerenza e la sinergia tra diverse dimensioni della sua politica estera – PESD/PEDC, politica commerciale, aiuto allo sviluppo, assistenza umanitaria, aspetti esterni delle politiche interne. Allo stesso tempo, l'UE venne dotata di personalità giuridica, fino ad allora in capo alla CE.

Il Trattato di Lisbona introduceva anche la figura dell'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la politica di sicurezza (AR/VP), attribuendole

<sup>16</sup> S. Bulmer, "Germany: From Launching the Constitutional Debate to Salvaging the Treaty", in M. Carbone (ed.), *National Politics and European Integration: From the Constitution to the Lisbon Treaty*, Edward Elgar, Cheltenham 2010, pp. 51-70.

<sup>17</sup> Action Committee for European Democracy (Amato Group), *The Way Forward for the European Union*, 4 June 2007.

<sup>18</sup> A. Missiroli, *The Impact of the Lisbon Treaty on ESDP*, Briefing Paper, Policy Department External Policies, European Parliament, January 2008; G. Grevi, D. Helly, D. Keohane (eds.), *European Security and Defence Policy, The First 10 Years (1999-2009)*, EU Institute for Security Studies, Paris 2009.

<sup>19</sup> F. Laursen, *The EU's Lisbon Treaty: Institutional Choices and Implementation*, Ashgate, Aldershot 2012; R. Whitman, A. Juncos, "The Lisbon Treaty and the Foreign, Security and Defence Policy: Reforms, Implementation and the Consequences of (Non-) Ratification", *European Foreign Affairs Review*, vol. 14, 2009, n. 1, pp. 25-46.

un triplo cappello, cioè la presidenza del Consiglio Affari Esteri, la vicepresidenza della Commissione Europea e la guida della PESC. Ad essa venivano affidate anche la guida del nuovo Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE) e la rappresentanza esterna dell'UE a livello di Ministri degli esteri, così contribuendo a rafforzare la visibilità dell'UE nelle relazioni internazionali, fino ad allora mal assicurata (o perfino danneggiata) dal meccanismo delle Presidenze di turno del Consiglio<sup>20</sup>. Con lo stesso obiettivo, il Trattato istituiva la figura del Presidente del Consiglio Europeo, con mandato di due anni e mezzo rinnovabile una volta, sganciato dalla logica della presidenza di turno. Esso avrebbe presieduto le riunioni del Consiglio Europeo ma anche assicurato la rappresentanza esterna dell'Unione a livello di Capi di stato e di governo.

Importanti innovazioni riguardavano specificamente la PESD. Essa veniva rinominata *Politica di Sicurezza e Difesa Comune* (PSDC) e il Trattato ne formalizzava l'assetto esistente, che si era sviluppato fino ad allora per lo più all'esterno dei trattati attraverso decisioni del Consiglio, dichiarazioni comuni, rapporti delle presidenze di turno; l'Agenzia Europea per la Difesa (European Defence Agency, EDA), creata nel luglio 2004 con il compito di supportare il Consiglio e gli stati membri nell'attuazione di progetti collaborativi di sviluppo delle capacità di difesa, veniva incorporata nei trattati; venivano previste una *clausola di difesa reciproca*, secondo cui gli stati membri erano tenuti, in caso di aggressione armata, ad assistere lo stato colpito con tutti i mezzi a disposizione, e una *clausola di solidarietà*, in base alla quale i paesi membri erano tenuti ad agire in uno spirito di solidarietà qualora uno di essi fosse vittima di attacco terroristico o di una calamità naturale o provocata dall'uomo. Infine, il Trattato affermava il principio di flessibilità e differenziazione nella cooperazione in materia di difesa, introducendo la Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO) tra paesi membri "che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari e desiderano assumere impegni più vincolanti in materia ai fini di missioni più impegnative".

#### 4. Dall'Europa trasformativa all'Europa introvertita

Tra il 2003 e l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, ben 23 operazioni PESD erano state dispiegate nei Balcani, in Africa e in Medio Oriente, di natura militare, civile o mista. La nuova Politica si era dimostrata di-

<sup>20</sup> L. Jesien, *The European Union Presidency*, Peter Lang, Brussels 2013.

stante dagli opposti stereotipi con cui era stata accolta negli ambienti eu-roscettici britannici o statunitensi, e che la dipingevano alternativamente come un pericoloso esercito europeo (il cd. *Euro-army*) o come un mero "exercise in photocopying machines"<sup>21</sup>.

Paradossalmente, però, al momento della formalizzazione della PSDC nei trattati essa aveva perso parte del suo dinamismo. Nonostante le rassicurazioni<sup>22</sup>, la Francia aveva cominciato infatti a riporvi meno interesse per via della decisione di Sarkozy di riportare il paese nelle strutture del comando integrato della NATO (marzo 2009), da cui Parigi era uscita per decisione di Charles de Gaulle nel 1966. Il Regno Unito, d'altra parte, con l'uscita di scena di Tony Blair e il subentro a Primo Ministro del laburista Gordon Brown (giugno 2007), aveva posto fine al proprio attivismo in quest'ambito. Brown, anche a causa delle ingenti risorse investite (e perdite subite) da Londra in Afghanistan e Iraq, si era dimostrato infatti da subito molto più tiepido sul tema della PESD/PSDC, limitando il contributo del paese prevalentemente alle operazioni condotte nei Balcani d'intesa con la NATO<sup>23</sup>.

Il rallentamento della PSDC costituiva un primo segnale di un'interversione dell'UE che sarebbe stata in larga parte alimentata dalla crisi economica e finanziaria scoppiata negli Stati Uniti nel 2008 e giunta in Europa proprio nel pieno del processo di attuazione del Trattato di Lisbona. Dal 2009 essa investì infatti il Regno Unito, deflagrò nella crisi in Grecia e provocò le sue conseguenze in Irlanda, Spagna, Portogallo e Italia, finendo per mettere in crisi la stessa tenuta dell'Euro e dell'UE<sup>24</sup>. L'impatto della crisi sulla politica estera dell'Unione fu pesante e multi-dimensionale. Essa impresso, innanzitutto, una decisa accelerazione al declino economi-

<sup>21</sup> J. Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, 1<sup>st</sup> ed., Palgrave MacMillan, Houndmills 2007, pp. 39-42.

<sup>22</sup> Sarkozy, ad esempio, contestualmente al ritorno di Parigi nel comando integrato della NATO aveva manifestato la convinzione che la Francia e l'UE avessero assoluto bisogno degli Stati Uniti, ma che al contempo fosse nell'interesse statunitense e della NATO un'efficace politica di difesa europea: N. Sarkozy, *Speech at the French Ambassadors' Conference*, Élysée Palace, Paris, 27 August 2007.

<sup>23</sup> R. Whitman, "The UK and EU Foreign and Security Policy: An Optional Extra", *Political Quarterly*, vol. 87, 2016, n. 2, p. 258.

<sup>24</sup> P. Holden, "The End of *Solidarité*? The Euro Crisis and the European Union Model of Integration", in L. Fioramonti (ed.), *Regions and Crises. New Challenges for Contemporary Regionalisms*, Palgrave MacMillan, Houndmills 2012, pp. 67-84.

co dell'UE cominciato sul finire degli anni Ottanta<sup>25</sup>. Mentre nel 2010 l'Europa a 27 generava il 29% del PIL globale, secondo le proiezioni post-crisi più ottimistiche della Commissione (scenario chiamato "EU Renaissance") tale quota era destinata a scendere al 17% entro il 2050<sup>26</sup>.

La narrazione secondo cui l'UE si andava affermando come una superpotenza e accumulava influenza e forme innovative di azione esterna cedette all'immagine di un'Europa impegnata a minimizzare la caduta e ad impedire la propria disintegrazione<sup>27</sup>. In aggiunta all'impatto negativo sulle finanze e sulle risorse esterne dell'UE, la crisi generò nuove divisioni tra gli stati membri che dall'ambito delle politiche economiche debordarono in quello della politica estera dell'Unione. Un'ondata di rinazionalizzazione delle politiche estere determinò la diffusione di un "ethos of schism and discord within the EU's foreign policy machinery"<sup>28</sup>, l'indebolimento della propensione al coordinamento tra gli stati membri e una tendenza dei "tre grandi" (Francia, Germania e Regno Unito) ad ampliare i propri spazi di manovra in un quadro di multipolarizzazione del sistema internazionale<sup>29</sup>. Come osservato tra gli altri dall'ex Ministro degli Esteri tedesco Joshka Fischer, ciò alimentò una combinazione di introversione e provincialismo dell'Unione nelle relazioni internazionali<sup>30</sup>. Un focus ossessivo sul rischio di implosione del progetto europeo si riflesse nella perdita di attenzione per la proiezione esterna dell'UE, in una diminuzione dei budget nazionali riservati alla politica estera e in un declino della spesa in aiuti allo sviluppo<sup>31</sup> e nel settore della difesa<sup>32</sup>.

<sup>25</sup> R. Youngs, *Europe's Decline and Fall. The Struggle against Global Irrelevance*, Profile Books, London 2010, p. 7.

<sup>26</sup> European Commission, *Global Europe 2050*, Directorate General for Research and Innovation, Brussels 2012, pp. 62, 100.

<sup>27</sup> J. Zielonka, *Disintegrazione. Come salvare l'Europa dall'Unione Europea*, Laterza, Roma-Bari 2015.

<sup>28</sup> R. Youngs, *The Uncertain Legacy of Crisis. European Foreign Policy Faces the Future*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC 2014, p. 39.

<sup>29</sup> S. Lehne, "A More Ambitious Europe?", *European Voice*, 20 September 2012; S. Lehne, *The Big Three in EU Foreign Policy*, Carnegie Paper, Carnegie Europe, Brussels 2012. Si veda anche C. Kupchan, "Centrifugal Europe", *Survival*, vol. 54, 2012, n. 1, pp. 111-118.

<sup>30</sup> J. Fischer, "Provincial Europe", *Project Syndicate*, 31 October 2012.

<sup>31</sup> Per la prima volta nella storia dell'UE, la spesa in aiuti allo sviluppo subì infatti una flessione di più del 6% nel 2011: European Commission, *Annual Report 2013 on the European Union's Development and External Assistance Policies and Their Implementation in 2012 - Highlights*, Publications Office, Brussels 2013.

<sup>32</sup> Il declino in questo settore, cominciato nel 2008, raggiunse un picco storico nel 2014: European Defence Agency, *op. cit.*, p. 4.

La contrazione delle risorse, comunque, contribuì contestualmente a riavviare il dibattito sul lancio di un percorso di integrazione nel settore della difesa per migliorare le capacità europee nella comune necessità di razionalizzare la spesa. Per la prima volta dal 2008, i Capi di stato e di governo ne discussero nel Consiglio Europeo del dicembre 2013<sup>33</sup>, dopo che già a fine 2012 gli stati membri avevano approvato su proposta dell'EDA un nuovo *Codice di Condotta sul Pooling and Sharing*, un impegno collettivo su base volontaria alla collaborazione nello sviluppo di capacità militari<sup>34</sup>. In parallelo, erano state lanciate diverse iniziative bilaterali o mini-laterali, tra cui l'accordo di Lancaster House (2 novembre 2010) tra Francia e Regno Unito, che approfondiva la loro cooperazione in materia di sicurezza e difesa<sup>35</sup>, e la Cooperazione Nordica di difesa (tra Norvegia, Svezia, Finlandia, Danimarca e Islanda; 2009)<sup>36</sup>.

A questa ripresa di interesse per la cooperazione nel settore della difesa aveva contribuito l'irrigidirsi della posizione statunitense sul *burden-sharing* tra gli alleati. Nel giugno 2011, il Segretario per la difesa Robert Gates aveva chiaramente avvertito che la perdurante resistenza dei partner europei all'incremento delle proprie spese per la difesa avrebbe messo in forse gli impegni di Washington in relazione alla NATO e alla sicurezza europea. Le nuove generazioni di politici statunitensi, infatti, non si erano formate durante la guerra fredda e dunque "may not consider the return on America's investment in NATO worth the cost"<sup>37</sup>. Questa "campagna" divenne un mantra durante le Amministrazioni Obama, secondo cui la distanza tra il contributo di Washington e quello dei partner europei

<sup>33</sup> G. Chevillard, *Un Bilancio del Consiglio Europeo sulla Difesa*, Commenti n. 23, Centro Studi sul Federalismo, Torino, 15 gennaio 2014.

<sup>34</sup> Si trattava di una serie di principi guida finalizzati a indurre gli stati membri a considerare prioritaria la cooperazione nell'elaborazione dei propri piani di difesa nazionali, e a sviluppare coerenza negli investimenti e nell'approvvigionamento evitando lacune e duplicazioni. L'aderenza a tali principi sarebbe stata monitorata dall'EDA con rapporti annuali: <https://eda.europa.eu/docs/news/code-of-conduct.pdf>.

<sup>35</sup> *Treaty between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic for Defence and Security Cooperation*, London, 2 November 2010: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/238153/8174.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/238153/8174.pdf). L'accordo prevedeva di combinare l'impegno militare dei due paesi in alcuni settori strategici: portaerei, aerei da trasporto, sottomarini nucleari, tecnologia satellitare militare, aerei a pilotaggio remoto, corpi di spedizione, ed eventualmente sistemi di combattimento: B. Jones, *Franco-British Military Cooperation: A New Engine for European Defence?*, Occasional Paper no. 88, EUISS, Paris 2011.

<sup>36</sup> T. Forsberg, "The Rise of Nordic Defence Cooperation: A Return to Regionalism?", *International Affairs*, vol. 89, 2013, n. 5, pp. 1161-1181.

<sup>37</sup> "Defense Secretary Warns NATO of 'Dim' Future", *New York Times*, 10 June 2011.

all'Alleanza era diventata insostenibile, con il rischio di spingere la NATO verso "l'irrilevanza militare"<sup>38</sup>. Nel contempo, la prospettiva di un'efficace politica di difesa europea era stata apprezzata e condivisa dalla seconda amministrazione di George W. Bush (2005-2009)<sup>39</sup> e poi da quelle di Obama (2009-2017)<sup>40</sup>, perchè un'UE più forte ed una sua cooperazione più stretta con la NATO sarebbero state di aiuto in contesti come l'Afghanistan e in relazioni chiave come quelle con la Russia. Il ridimensionamento della presenza della NATO e degli Stati Uniti in Europa, d'altra parte, era in atto da tempo (38.000 truppe nel 2011 a fronte delle 300.000 del periodo della guerra fredda), e la partecipazione degli USA alle missioni NATO nei Balcani stava declinando. Vi era nell'*establishment* di Washington il convincimento che le risorse del paese sarebbero state necessarie per fronteggiare in futuro nuove sfide al di fuori dell'Europa, mentre la sicurezza europea sarebbe dovuta diventare un affare europeo<sup>41</sup>. Il lancio della strategia conosciuta come *Pivot to Asia* (2012) da parte dell'Amministrazione Obama segnalava chiaramente lo spostamento dell'attenzione di Washington sull'Asia Pacifico - alimentato dalla preoccupazione di bilanciare l'ascesa della Cina - a detrimento di Europa e Medio Oriente<sup>42</sup>.

Al nuovo interesse degli europei per una difesa comune, infine, aveva contribuito lo scoppio della cd. "Primavera Araba", che dall'inizio del 2011 si era diffusa dalla Tunisia all'Egitto, alla Libia e alla Siria, travolgendo la maggior parte dei leader dei paesi della sponda sud del Mediterraneo. Da un lato, essa dimostrava il fallimento dei tentativi di politica estera strutturale dell'UE nei confronti della regione, dal Partenariato Euromediterraneo all'Unione per il Mediterraneo, alla Politica Europea di Vicinato<sup>43</sup>; dall'altro, la trasformazione delle ribellioni contro gli autocrati in aperte

<sup>38</sup> Così l'Ambasciatore USA presso la NATO Ivo Daalder, *Remarks at Carnegie Europe*, Brussels, 17 June 2013.

<sup>39</sup> Amb. V. Nuland, *Speech to Press Club and American Chamber of Commerce*, Paris, 22 February 2008.

<sup>40</sup> Il vice-presidente Joseph Biden, ad esempio, esprime una posizione di sostegno al rafforzamento della difesa europea, ad un ruolo forte dell'UE nella preservazione della pace e della sicurezza, e al rafforzamento della partnership UE-NATO: J.R. Biden, *Speech at the 45th Munich Security Conference*, 7 February 2009.

<sup>41</sup> A. Toje, *The European Union as a Small Power. After the Post-Cold War*. Palgrave, Basingstoke 2011, pp. 62-63.

<sup>42</sup> N.D. Anderson, V.D. Cha, "The Case of the Pivot to Asia: System Effects and the Origins of Strategy", *Political Science Quarterly*, vol. 132, 2017-2018, n. 4, pp. 595-617.

<sup>43</sup> T. Börzel, A. Dandashly, T. Risse (eds.), "Special Issue: Responses to the 'Arabellions'. The EU in Comparative Perspective", *Journal of European Integration*, vol. 37, 2015, n. 1.

guerre civili – in particolare in Libia, in Egitto e in Siria – aveva reso evidenti le criticità di un possibile intervento diretto europeo. Se nessuno aveva considerato seriamente l'idea di un intervento PSDC in Siria<sup>44</sup>, la crisi in Libia costituì un punto di svolta nella storia della politica di sicurezza e di difesa dell'UE. Essa aveva proprio le caratteristiche delle crisi per le quali la PSDC era stata concepita: una crisi nel vicinato, che avrebbe richiesto una missione a media intensità con componenti civili e militari, e nella quale Washington non aveva interesse ad essere coinvolta. Per l'Amministrazione Obama, infatti, non era opportuno che la NATO partecipasse ad una terza operazione in un paese musulmano dopo Afghanistan e Iraq<sup>45</sup>. Washington aveva segnalato chiaramente, dunque, che era pronta a trasferire agli europei responsabilità nel teatro europeo, eventualmente sostenendoli secondo il concetto del *leading from behind*<sup>46</sup>. L'UE tuttavia si era dimostrata incapace di qualsiasi azione apprezzabile. Una maggioranza di paesi europei (18 su 27)<sup>47</sup>, sostenuta dalla consapevole inerzia dell'AR/VP Catherine Ashton<sup>48</sup>, era contraria a qualsiasi operazione comune<sup>49</sup>. Furono Francia e Regno Unito ad intervenire con una contestata operazione aerea in virtù dell'accordo di Lancaster House, contribuendo al rovesciamento e alla morte di Gheddafi. Questa fase della PSDC, definita da alcuni una crisi

<sup>44</sup> A. Menon, "European Defence Policy from Lisbon to Libya", *Survival*, vol. 53, 2011, n. 3, p. 75.

<sup>45</sup> S. Kashmeri, "EU, not NATO, Should Lead in Libya", *Foreign Policy Association Feature*, 30 March 2011.

<sup>46</sup> F. Heisbourg, "The Defence of Europe: Toward a New Transatlantic Division of Responsibilities", in T. Valasek (ed.), *All Alone? What US Retrenchment Means for Europe and NATO*, Center for European Reform, London 2012, pp. 27-44.

<sup>47</sup> La Danimarca, che alla firma del Trattato di Maastricht aveva esercitato l'*opting out* in materia di difesa, non è qui considerata.

<sup>48</sup> J. Howorth, "The 'New Faces' of Lisbon: Assessing the Performance of Catherine Ashton and Herman van Rompuy on the Global Stage", *European Foreign Affairs Review*, vol. 16, 2011, n. 3, pp. 303-323.

<sup>49</sup> I paesi membri riuscirono ad accordarsi su un'operazione per permettere l'evacuazione di civili e personale diplomatico con il ricorso ai gruppi tattici ma, su istanza della Svezia, il suo dispiegamento venne subordinato ad esplicita richiesta da parte dell'Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) dell'ONU. La richiesta non arrivò, ma fu comunque chiaro che sarebbe stato difficile per l'UE mobilitare rapidamente uno dei gruppi tattici e accordarsi sulle sue regole di ingaggio: A. Missiroli, *L'Europa come potenza. Diplomazia, sicurezza e difesa*, Il Mulino, Bologna 2022, p. 117; F. Doeser, "Sweden Libya's Decision: A Case of Humanitarian Intervention", *International Politics*, Vol. 51, 2014, pp. 196-213. Con riferimento ai *gruppi tattici*, v. oltre, par. 5.

esistenziale<sup>50</sup>, aprì ulteriore spazio e conferì maggior rilevanza ad accordi bilaterali o mini-laterali tra paesi membri dell'UE<sup>51</sup>.

## 5. Le caratteristiche e i limiti della PSDC

All'entrata in funzione del trattato di Lisbona, il giudizio sulle operazioni PSDC era stato in generale positivo se commisurato al loro livello di ambizione. La letteratura aveva però chiaramente messo in luce i loro limiti strutturali<sup>52</sup>. Il primo luogo, esse erano dirette per lo più alla stabilizzazione post-conflitto, piuttosto che al *peace-making* o al *peace-keeping*<sup>53</sup>, ed erano di scala ridotta. Nel caso di missioni militari dispiegate autonomamente dall'UE senza l'utilizzo degli accordi *Berlin Plus*, esse raramente avevano coinvolto più di poche centinaia di truppe<sup>54</sup>. L'Unione faticava inoltre a reperire personale per le missioni civili, che in media dispiegavano non più di 300 persone<sup>55</sup>. I tempi di dispiegamento delle missioni era lungo – in media sei mesi con punte di un anno, a fronte dell'obiettivo di un mese contenuto nella ESS<sup>56</sup>-, il loro mandato era generalmente modesto e l'orizzonte temporale limitato. Ciò era dovuto, in buona parte, alla regola dell'unanimità nel processo decisionale, che faceva prevalere le preferenze del paese meno interventista<sup>57</sup>. Di conseguenza, l'impatto sul ter-

<sup>50</sup> A. Menon, *Ibid.* Analoghe considerazioni venivano dal Capo di Stato Maggiore dell'Esercito francese, che parlò di una "ibernazione" della PSDC: E. Guillaud in J. Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, 2<sup>nd</sup> ed., Palgrave MacMillan, Houndmills 2014, p. 139.

<sup>51</sup> Si veda ad esempio, oltre ai casi già considerati, l'istituzione della Visegrad Group Defence Cooperation (Slovacchia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Polonia) nel 2016, il cui più visibile risultato era il Visegrad Battlegroup: M. Paulech, J. Urbanovská, "Visegrad Four EU Battlegroup: Meaning and Progress", *Obranastrategie*, vol. 2014, n. 2, pp. 49-60.

<sup>52</sup> Si veda, a mo' di esempio, M. Eilstrup-Sangiovanni, "Europe's Defence Dilemma", *The International Spectator*, vol. 49, 2014, n. 2, pp. 83-116; A. Cottey, "The EU's Common Security and Defence Policy. Institutions without Strategy", in S. Economides, J. Sperling (eds.), *EU Security Strategies. Extending the EU System of Security Governance*, Routledge, Abingdon 2017, pp. 125-142.

<sup>53</sup> P.-H. D'argenson, "The Future of European Defence Policy", *Survival*, vol. 51, 2009, n. 5, pp. 143-54.

<sup>54</sup> M. Eilstrup-Sangiovanni, *op. cit.*, p. 106.

<sup>55</sup> D. Korski, R. Gowan, *Can the EU Rebuild failing States? A Review of Europe's Civilian Capacities*, European Council on Foreign Relations, Brussels 2009.

<sup>56</sup> M. Asseburg, R. Kempin (eds.), *The EU as a Strategic Actor in the Realm of Security and Defence? A Systematic Assessment of ESDP Missions and Operations*, SWP Research Paper. SWP, Berlin 2009, p. 5.

<sup>57</sup> M. Eilstrup-Sangiovanni, *op. cit.*, p. 88.

reno delle operazioni si era dimostrato piuttosto limitato. Secondo alcuni rapporti, ad esempio, nei Balcani occidentali la situazione era continuata a peggiorare anche dopo il dispiegamento delle missioni UE, e in Congo e in Ciad queste ultime non avevano contribuito a migliorare la sicurezza regionale<sup>58</sup>. Le missioni civili, d'altra parte, erano state definite da alcuni osservatori "small, lacking in ambition and strategically irrelevant"<sup>59</sup>.

Dal punto di vista politico-istituzionale, inoltre, a dispetto del cambio di nome la PSDC continuava a non essere una politica realmente "comune"<sup>60</sup>. Essa non era infatti servita da capacità comuni (personale e equipaggiamenti), e doveva affidarsi agli assetti forniti dai paesi membri su base volontaria. Gli stati, d'altra parte, acconsentivano solo a missioni con mandati brevi e soggetti a rinnovo frequente per mantenerne il controllo. La loro partecipazione alle diverse operazioni poteva essere molto diseguale, per diversi fattori: gli interessi strategici, ad esempio, potevano divergere da un paese all'altro per la posizione geografica di una crisi e per le relazioni tra il singolo paese e il contesto di crisi; il meccanismo di finanziamento delle missioni, d'altra parte, scoraggiava la partecipazione dei paesi membri alle missioni e ne alimentava nel contempo la propensione al *free riding*, perché era basato sul principio "costs lie where they fall", secondo cui ogni paese paga le spese del contingente che ha dispiegato<sup>61</sup>. A ciò va aggiunto che gli stati membri manifestano ancora oggi un'eterogeneità considerevole nel loro impegno allo sviluppo di capacità comuni, e hanno capacità militari molto differenti<sup>62</sup>.

Anche se le istituzioni comuni dell'UE – Commissione e Parlamento Europeo (PE) -, inoltre, avevano nel tempo accresciuto le proprie prerogative in modo più o meno informale<sup>63</sup>, esse mantenevano una posizione

<sup>59</sup> V.K. Holt, T.C. Berkman, *The Impossible Mandate. Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations*, Henry L. Stimson Centre, Washington DC 2006, p. 162.

<sup>59</sup> D. Korski, R. Gowan, *op. cit.*, p. 24.

<sup>60</sup> S. Keukeleire, T. Delreux, *op. cit.*, pp. 187-189.

<sup>61</sup> Fanno eccezione le spese comuni, equivalenti a solo il 10% del totale, a cui gli stati membri contribuiscono con una quota annuale proporzionale al loro PNL (meccanismo *Athena*).

<sup>62</sup> H. Meijer, M. Wyss (eds.), *The Handbook of European Defence Policies and Armed Forces*, Oxford University Press, Oxford 2018.

<sup>63</sup> J. Stacey, *Integrating Europe. Informal Politics and Institutional Change*, Oxford University Press, New York 2010; D. Jančić, "World Diplomacy of the European Parliament", *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 11, 2016, n. 2-3, pp. 121-143; D. Thym, "Beyond Parliament's Reach? The Role of the European Parliament in the CSFP", *European Foreign Affairs Review*, vol. 11, 2006, n. 1, pp. 113-117.

marginale nel processo decisionale PSDC. La lettera del Trattato di Lisbona, ad esempio, sembrava escluderne del tutto la Commissione, premurandosi, anzi, di specificare con apposita Dichiarazione allegata che le previsioni riguardanti la PESC non avrebbero conferito “alla Commissione nuovi poteri di iniziativa per le decisioni”<sup>64</sup>.

A ciò va aggiunto che l'UE mancava di quartieri generali comuni per la direzione delle proprie missioni e doveva ricorrere a due opzioni sub-ottimali: l'utilizzo in regime di accordi *Berlin Plus* del *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE), il quartiere generale operativo della NATO situato in Belgio, con il *Vice Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR) facente da comandante delle operazioni; oppure l'uso dei quartieri generali operativi di alcuni stati membri (Francia, Germania, Spagna, Italia), i quali venivano all'occorrenza “multinazionalizzati” per le operazioni UE. La prima opzione esponeva l'Unione alle decisioni discrezionali della NATO (i cui membri non coincidevano del tutto con quelli dell'UE) e lasciava a Washington, i cui ufficiali occupavano molte posizioni chiave in SHAPE, un alto potere di influenza rispetto al corso delle missioni<sup>65</sup>. La seconda opzione invece poneva le missioni alla mercè dei paesi che ospitavano i quartieri generali, i quali non sempre si dimostravano disponibili a metterli a disposizione per via dei costi o dei propri interessi nazionali<sup>66</sup>.

In questo quadro, non sorprende che i cd. *gruppi tattici* (*battlegroups*), forze di reazione rapida composte da almeno 1500 truppe messe a disposizione a rotazione da uno o più paesi e dispiegabili entro 15 giorni, ad oggi non siano mai stati utilizzati benché operativi dal 2007<sup>67</sup>.

Da ultimo, le industrie della difesa, le forze armate e il mercato europeo della difesa non erano integrati. Il problema è stato analizzato dalla letteratura sui cd. “costi della non-Europa della difesa”, cioè i costi economici e politici derivanti dalla mancanza di integrazione in questo settore<sup>68</sup> e dall'inefficiente coesistenza di 27 forze armate per lo più di modeste di-

mensioni, che richiedono 27 ministri della difesa e altrettanti Stati Maggiori, college militari, sistemi di approvvigionamento, sistemi di manutenzione. Per effetto dell'utilizzo inefficiente e frammentato dei budget nazionali per la difesa e della frammentazione del mercato europeo della difesa<sup>69</sup>, la capacità militare europea è stimata solo al 10-15% di quella statunitense a fronte di una spesa europea aggregata pari al 45,4% della spesa degli USA (1,5% del PIL contro il 3,4% al 2022). Il protezionismo nel campo della difesa rimane, in effetti, un'eccezione rispetto al mercato unico<sup>70</sup> e costituisce ancora un ostacolo consistente allo sviluppo di capacità europee. Non a caso, in Europa si contano 178 sistemi d'arma contro i 30 degli Stati Uniti, e si calcola una sovrapposizione di spesa di più di 100 miliardi di euro all'anno. Ancora nel 2019 (anno dal quale si osserva un miglioramento progressivo della situazione), solo il 20% delle spese per l'approvvigionamento degli equipaggiamenti nel campo della difesa avveniva in schemi collaborativi<sup>71</sup>, e al 2022 solo il 7,2% della spesa in investimenti in ricerca e tecnologia nel campo della difesa avveniva su progetti collaborativi<sup>72</sup>. Il risultato è che ben il 78% delle acquisizioni in ambito di difesa ha oggi origine extra-UE (2023)<sup>73</sup>. In questo quadro, meno fondi sono disponibili per investimenti in ricerca e tecnologia e nell'acquisizione di nuove armi ed equipaggiamenti, a favore delle spese di personale e di mantenimento<sup>74</sup>.

I limiti delle politiche di difesa dei paesi europei vennero messi a nudo dall'intervento militare in Libia del 2011<sup>75</sup>. Esso aveva dimostrato che

<sup>69</sup> European Defence Agency, *Defence Data 2022. Key Findings and Analysis*, Brussels 2023, p. 3.

<sup>70</sup> L'art. 346 TFEU prevede infatti un'esenzione dalle regole generali del mercato interno, stabilendo che “ogni Stato membro può adottare le misure che ritenga necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza e che si riferiscano alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico”.

<sup>71</sup> European Defence Agency, *Defence Data 2018-2019. Key Findings and Analysis*, Brussels 2022, pp. 12-15.

<sup>72</sup> European Defence Agency, *Defence Data 2022...*, pp. 15-16.

<sup>73</sup> Ciò pone ancora una volta il tema della dipendenza dagli Stati Uniti, da cui proviene la maggior parte degli equipaggiamenti militari (80%), seguiti da Corea del Sud (13%), Regno Unito e Israele (3% ciascuno): J-P. Maulny, *The Impact of the War in Ukraine on the European Defence Market*, Policy Paper, Institut de Relations Internationales et Stratégiques, Paris, September 2023, p. 15.

<sup>74</sup> Al 2022, la percentuale della spesa in investimenti rispetto al totale della spesa militare era del 24,2%. Il dato indica comunque un incremento significativo rispetto al 2014 (16,6%), che ha inaugurato un trend di crescita per gli anni successivi: European Defence Agency, *op. cit.*, p. 9.

<sup>75</sup> C. Fahron-Hussey, “The Decision for a NATO Operation in Libya in Early 2011”, in C. Fahron-Hussey (ed.), *Military Crisis Management Operations by NATO and the EU: The Decision-Making Process*, Springer, Wiesbaden 2019, pp. 109-151.

<sup>64</sup> *Declaration concerning the Common Foreign and Security Policy* (Declaration 14), 12016L/AFI/DCL/14.

<sup>65</sup> S. Biscop, *European Strategy in the 21<sup>st</sup> Century. New Future for Old Power*, Routledge, Abingdon 2019, pp. 105-106.

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> European Union Institute for Security Studies (EUISS) “EU Battlegroups”, *EU Security and Defence Core Documents 2005*, vol. 6, Chaillot Paper n. 87, Paris 2006.

<sup>68</sup> V. Briani, “I dilemmi della non-difesa europea: verso l'integrazione o l'irrilevanza strategica?”, in G. Finizio, U. Morelli (a cura di), *L'Unione Europea nelle relazioni internazionali*, Carocci, Roma 2015, pp. 43-55.

perfino le capacità militari di Londra e Parigi erano inadeguate soprattutto nel settore dei cd. *strategic enablers*, cioè quei sistemi di intelligence militare, sorveglianza e riconoscimento, munizioni intelligenti, capacità di rifornimento in volo e di trasporto che permettono ad un attore di proiettare all'esterno la propria forza militare e di impiegarla con la massima precisione e il minor rischio per le proprie truppe. Ciò perpetuava una dipendenza dell'UE rispetto agli Stati Uniti, chiamati anche in Libia al *leading from behind* e a colmare le lacune europee per impedire il fallimento delle operazioni<sup>76</sup>.

## 6. La virata protettiva della politica estera dell'UE e le implicazioni per la difesa europea

Dalla fine della guerra fredda le relazioni tra Europa e Russia si erano gradualmente deteriorate, seguendo un'evoluzione opposta a quella auspicata nella fase finale del conflitto bipolare, quando Michail Gorbacëv e i maggiori leader europei avevano evocato la prospettiva di una "Casa Comune" sotto il cui tetto, di sicurezza e fiducia, riunire tutti i popoli europei<sup>77</sup>. In questo, la rinuncia dell'Europa a perseguire un'adeguata integrazione politica (incluso l'ambito della politica estera, di sicurezza e di difesa) a favore dell'allargamento era stata determinante, perché aveva impedito la nascita di un attore unitario e autorevole in grado di rapportarsi alla pari e in modo autonomo con il Cremlino<sup>78</sup>. La mancanza di una difesa europea autenticamente comune, in altre parole, aveva contribuito alla perdita di una direzione delle relazioni euro-russe, che si erano sviluppate al di fuori di un quadro istituzionale certo, carenza particolarmente preoccupante nel settore della sicurezza<sup>79</sup>.

Dopo il conflitto russo-georgiano del 2008 e la crisi russo-ucraina del gas del 2009, che avevano reso evidente la crescente tensione nelle rela-

<sup>76</sup> Nel caso dell'operazione franco-britannica in Libia, gli Stati Uniti fornirono i tre quarti di tali capacità: S. Biscop, *op. cit.*, p. 99; C. Graziano, *Missione. Dalla Guerra Fredda alla Difesa europea*, Luiss University Press, Roma 2022.

<sup>77</sup> "Discorso di Mikhail Gorbaciov al Consiglio d'Europa, Strasburgo, 6 luglio 1979", *Rivista di Studi Politici Internazionali*, vol. 56, 1989, n. 3, pp. 472-482.

<sup>78</sup> S. Tavani, "Le relazioni euro-russe e la sicurezza continentale fra cooperazione universale e si in un quadro di stema regionale", in G. Finizio (a cura di), *L'organizzazione internazionale tra universalismo e regionalismo*, Wolters Kluwer/CEDAM, Milano 2020, pp. 131-145.

<sup>79</sup> Sul declino dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), ad esempio, si veda L. Schuette, H. Dijkstra, "When an International Organization Fails to Legitimate: The Decline of the OSCE", *Global Studies Quarterly*, vol. 3, 2023, pp. 1-13.

zioni euro-russe, l'annessione della Crimea da parte di Mosca nel febbraio-marzo 2014 costituì un punto di svolta sia per la NATO che per l'UE. Il ritorno della politica di potenza in Europa, sebbene al momento non coinvolgesse direttamente l'Alleanza atlantica (di cui l'Ucraina non faceva parte), impose a quest'ultima un cambiamento di priorità geografiche e operative. Al Summit NATO del Galles del 4-5 Settembre 2014, inoltre, tutti i suoi membri si impegnarono ad invertire la rotta rispetto al declino della spesa militare, portandola in dieci anni al 2% del PIL<sup>80</sup>. Ignorare ancora tale impegno avrebbe potuto mettere a rischio il sostegno di Washington; d'altra parte, però, era anche evidente che il valore aggiunto di un aumento della spesa militare da parte dei paesi europei sarebbe stato limitato se condotto al di fuori di schemi collaborativi in materia di *procurement*, di investimenti e di gestione delle risorse militari.

L'annessione della Crimea segnalava, inoltre, che il contesto rassicurante descritto dalla ESS – "Europe has never been so prosperous, so secure, nor so free"<sup>81</sup> – non c'era più. Alla percezione di questo cambiamento concorrevano altre sfide che nello stesso periodo acquisivano crescente rilevanza nell'agenda dell'Unione. Nel 2015 era scoppiata infatti la cd. crisi dei rifugiati, che solo in quell'anno vide l'arrivo di più di un milione di migranti soprattutto da Siria, Afghanistan e Iraq. La pressione migratoria sopraffecce il sistema di asilo di Dublino, producendo nuove fratture tra paesi membri e nuovi rischi di disgregazione per l'UE. Il controllo delle frontiere e la gestione delle migrazioni acquisirono una priorità crescente per i cittadini, che cominciarono a chiedere un ruolo effettivo dell'UE nel rafforzare i confini e nel restringere gli accessi<sup>82</sup>, e per gli stati europei, dai quali tale questione era ormai percepita come un problema di sicurezza nazionale. La precedente narrazione dell'UE centrata sul dissolvimento del ruolo dei confini attorno ad essa venne rovesciata dalla crisi, nel nome della protezione dello spazio europeo di cooperazione e di libera circolazione e dunque, in definitiva, della sopravvivenza stessa del progetto europeo<sup>83</sup>. Tali dinamiche, d'altra parte, alimentando spinte populiste ed eu-

<sup>80</sup> *Wales Summit Declaration*, issued by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Wales, 5 September 2014. A quel momento, l'unico paese a superare la soglia del 2% era la Grecia, paradossalmente in funzione difensiva nei confronti di un altro membro dell'Alleanza, ovvero la Turchia.

<sup>81</sup> European Council, *op. cit.*, p. 1.

<sup>82</sup> Si veda ad esempio European Commission, *Standard Eurobarometer 90*, Autumn 2018, p. 13.

<sup>83</sup> R. Youngs, *The European Union and Global Politics*, cit., pp. 60, 64, 68.

roscoettiche in seno agli stati membri, provocarono gravi problemi anche per la tenuta delle società democratiche liberali e per i valori alla base dell'identità europea<sup>84</sup>.

A partire dagli attacchi di Madrid e Londra del 2004 e 2005, anche il terrorismo aveva cominciato a rappresentare una minaccia per l'UE, e con gli attacchi successivi (Parigi, Bruxelles, Nizza, Berlino, Londra, Stoccolma e Manchester tra gli altri) il contrasto al terrorismo era diventato una questione di politica estera dell'Unione. La Francia, dopo gli attacchi di Parigi del novembre 2015, invocò la clausola di assistenza reciproca del Trattato di Lisbona per indurre l'UE e i suoi membri a intraprendere azioni anti-terrorismo al di fuori dei propri confini. Accanto alle missioni dispiagate da Parigi nel Sahel - ad esempio l'*Opération Barkhane*, lanciata nell'agosto 2014 con il supporto di altri paesi europei - l'UE intraprese missioni PSDC in Mali, Niger e Somalia, il cui focus era soprattutto la cooperazione anti-terrorismo con le forze governative di quei paesi. Come notato, "CSDP become a form of extended border protection against both terrorism and migration; the lines blurred between CSDP and Frontex, Europol and Eurojust"<sup>85</sup>.

Infine, il tema della *cyber-security* e *cyber-defence* era divenuto una priorità per l'UE a partire dalla seconda metà degli anni 2010, quando si erano moltiplicati gli attacchi contro infrastrutture critiche in Europa. Ciò divenne una questione di politica estera dell'Unione nella misura in cui la maggior parte di questi attacchi proveniva da attori - spesso stati, Russia e Cina in particolare - con obiettivi politici, tra cui quello di destabilizzare la democrazia europea. Questo aveva portato l'UE a reagire con documenti strategici e strumenti di reazione rapida<sup>86</sup>.

Per effetto di queste pressioni esterne e su richiesta degli stati membri, l'UE aveva spostato gradualmente il focus della propria attenzione dagli ambiziosi obiettivi di trasformazione strutturale dei paesi terzi, delle loro relazioni e del sistema internazionale, alla costruzione di sistemi e strumenti di protezione dei suoi paesi membri e dei suoi cittadini, per ammortizzare i rischi esterni e mantenere lo *status quo*.

Questo cambio di passo ha trovato legittimazione e supporto in un nuovo documento strategico dell'Unione, intitolato *Shared Vision, Com-*

<sup>84</sup> J. Von Rosen, "The Securitization of Migration as a Threat to Liberal Democratic Societies", *Sicherheit und Frieden/Security and Peace*, vol. 37, 2019, n. 1, pp. 35-40.

<sup>85</sup> R. Parkes, "Reading the Runes: The Future of CSDP and AFSJ", in D. Fiott (ed.), *The CSDP in 2022*, EU Institute for Security Studies, Paris 2022, p. 101.

<sup>86</sup> Youngs, p. 66.

*mon Action: A Stronger Europe* (EU Global Strategy, EUGS), presentato al Consiglio Europeo dall'AR/VP Federica Mogherini il 28-29 giugno 2016<sup>87</sup>. La nuova strategia riconosceva la crisi esistenziale dell'UE e le nuove minacce a cui l'Europa si trovava di fronte. Diversamente dalla ESS, redatta quando l'Unione era al suo punto più alto, la EUGS nasceva come esigenza di imprimere una direzione alla sua azione in un ambiente geostrategico in grave deterioramento. Essa si proponeva inoltre di ricreare le condizioni per l'unità nell'UE dopo le crisi multiple che l'avevano colpita, e di rafforzare l'efficacia della sua politica estera<sup>88</sup>. La nuova strategia presentava una visione della sicurezza che includeva, oltre alla difesa di un *rules-based international order*, la protezione dei cittadini dell'Unione all'interno dei suoi confini, e di conseguenza aggiungeva la *protezione dell'Europa da minacce esterne* alle due funzioni tradizionali della PSDC - gestione delle crisi e *capacity-building*<sup>89</sup>. Pur non citando esplicitamente la difesa territoriale, essa suggeriva che l'UE

should start concerning itself more with issues such as counterterrorism, hybrid threats, cyber security, and the protection of land, air and sea borders and critical infrastructure: all areas that lie at the nexus between internal and external security<sup>90</sup>.

La EUGS invitava inoltre l'Unione ad assumersi maggiori responsabilità sviluppando "un livello appropriato di ambizione e *autonomia strategica*" (corsivo aggiunto). Quest'ultimo concetto, non definito precisamente dalla Strategia, implicava la riduzione della dipendenza da altri attori internazionali,

setting objectives, making decisions and mobilizing resources in ways that do not primarily depend on the decisions and assets of others<sup>91</sup>.

<sup>87</sup> European External Action Service (2016). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, Brussels, June 2016. Il processo che ha portato alla nuova strategia è stato presentato in prima persona da Nathalie Tocci, special adviser di Mogherini ed incaricata della redazione del documento, nel suo libro *Framing the EU Global Strategy. A Stronger Europe in a Fragile World*, Palgrave MacMillan, Houndmills 2017.

<sup>88</sup> Ibid., pp. 8-16.

<sup>89</sup> European External Action Service, *op. cit.*, p. 19.

<sup>90</sup> N. Tocci, *op. cit.*, p. 69.

<sup>91</sup> G. Grevi, *Strategic Autonomy for European Choices: The Key to Europe's Shaping Power*, Discussion Paper, European Policy Centre, Brussels, 19 July 2019, p. 3.

Per perseguire questi obiettivi, la EUGS riconosceva che il *soft power* non fosse più sufficiente. Al contrario, l'UE avrebbe dovuto investire in modo adeguato nella difesa, facendo l'uso più efficiente delle risorse e dedicando il 20% del budget in quest'ambito all'approvvigionamento di equipaggiamenti e alla ricerca e tecnologia<sup>92</sup>. In particolare, era necessario investire negli *strategic enablers* e nelle tecnologie cibernetiche necessarie a rafforzare la resilienza dell'UE, e ciò implicava che la cooperazione in materia di difesa diventasse la regola per gli stati membri<sup>93</sup>. Per rendere l'Europa "reattiva", inoltre, l'Unione avrebbe dovuto sviluppare capacità di reazione rapida e rimuovere gli ostacoli al dispiegamento dei gruppi tattici. Dal punto di vista istituzionale, la Strategia riconosceva la necessità di rafforzare la struttura di pianificazione e condotta operativa e la *liaison* tra le strutture e missioni militari e civili<sup>94</sup>.

La EUGS venne presentata due giorni dopo il referendum sulla Brexit, il cui esito implicava una perdita netta per la potenza collettiva dell'UE, in termini di capacità, influenza e raggio d'azione internazionale<sup>95</sup>. L'uscita del Regno Unito dall'UE si sarebbe rivelata però meno dannosa nell'ambito della difesa e della PSDC che in altri aspetti della sua *membership*. Da un lato, le capacità militari britanniche erano importanti soprattutto nel campo degli *strategic enablers*, proprio le capacità che più facevano difetto agli altri paesi europei<sup>96</sup>; dall'altro, però, Londra nell'ultimo decennio era passata da leader a fanalino di coda in termini di supporto allo sviluppo di una difesa comune. La PSDC non era centrale nella pianificazione strategica di Londra<sup>97</sup>, la quale, se aveva dato un contributo rilevante alle sue

missioni civili e allo sviluppo del *comprehensive approach* dell'UE alla gestione delle crisi<sup>98</sup>, dal punto di vista quantitativo si era dimostrata un contribuente modesto sul piano militare. Piuttosto, il Regno Unito aveva preferito l'impegno nel quadro della NATO, cercando al contempo di guidare la PSDC per limitarla, riuscendo a bloccare le dimensioni considerate contrarie agli interessi nazionali, in particolare il dispiegamento di significative operazioni militari autonome<sup>99</sup>.

La decisione di Londra fornì inoltre un incentivo per un rilancio delle ambizioni europee in materia di difesa, e dal 2016 "tanto nel linguaggio ufficiale che nel dibattito pubblico si sarebbe tornati a parlare di difesa europea e non più semplicemente di PSDC" e di missioni di Petersberg<sup>100</sup>. A questo rilancio aveva contribuito d'altra parte l'elezione di Donald Trump alla Presidenza degli Stati Uniti (gennaio 2017), che come mai prima provocò incertezza sull'impegno di Washington nel garantire la sicurezza del continente<sup>101</sup>. Oltre ad ampliare la distanza tra le due sponde dell'Atlantico su questioni fondamentali come il sostegno al multilateralismo e alle organizzazioni internazionali, Trump si dimostrò freddo nei confronti dell'Alleanza Atlantica, ammonendo fin dalla campagna elettorale che i paesi che non avessero contribuito adeguatamente alla NATO non avrebbero potuto contare sugli Stati Uniti per la propria sicurezza<sup>102</sup>. Il *target* del 2% del PIL in spesa militare cominciò così a proporsi quasi come un feticcio nei dibattiti NATO<sup>103</sup>.

L'esigenza di dare sostanza all'autonomia strategica come proposto dalla EUGS usciva rafforzata da queste dinamiche e venne recepita dal Presidente della Commissione Jean-Claude Juncker (2014-2019), che dal suo insediamento aveva fatto della "protezione dell'Europa" una delle parole chiave del suo mandato e aveva cercato, in modo inedito, di imprimere impulso alla cooperazione e all'integrazione in quest'ambito. In diversi interventi

<sup>98</sup> S. Post, *Towards a Whole-of-Europe Approach: Organising the European Union's and the Member States' Comprehensive Crisis Management*, Springer, Wiesbaden 2014.

<sup>99</sup> S. Biscop, op. cit., p. 1297.

<sup>100</sup> A. Missiroli, op. cit., pp. 147-148.

<sup>101</sup> M. Pieper, M. Lak, "The End of Transatlanticism? EU Security and Defence Policies and the 'Strategic Autonomy Debate from a Historical and Contemporary Perspective", *Studia Europejskie*, vol. 23, 2019, n. 4, pp. 23-44.

<sup>102</sup> S. Biscop, *European Strategy in the 21<sup>st</sup> Century*, cit., p. 109.

<sup>103</sup> G. Pastori, "Dividere il fardello: Stati Uniti ed Europa da Barack Obama a Donald Trump", in M. de Leonardis (a cura di), *Effetto Trump? Gli Stati Uniti nel sistema internazionale fra continuità e mutamento*, EduCatt, Milano 2017, pp. 37-57.

<sup>92</sup> European External Action Service, op. cit., pp. 44-45.

<sup>93</sup> Ibid., pp. 45-46.

<sup>94</sup> Ibid., pp. 47-48.

<sup>95</sup> A. Missiroli, op. cit., p. 147. Al 2016, il Regno Unito aveva il 20,8% delle capacità dell'UE, comparate al 21,4% della Francia e al 16% della Germania, aveva uno dei network diplomatici più estesi (secondo paese UE per numero di ambasciate, dopo la Francia), e al 2014 era al quinto posto nel mondo per PIL, dopo USA, Cina Giappone, e Germania: R.G. Whitman, op. cit., p. 255.

<sup>96</sup> A ciò si aggiunga che il Regno Unito aveva, ad esempio, messo a disposizione dell'UE il suo Quartier Generale operativo per l'operazione PSDC anti-pirateria EUNAVFOR Atalanta dispiegata nel 2008 al largo delle coste della Somalia.

<sup>97</sup> Si consideri, ad esempio, che il documento strategico quinquennale del 2010 *Strategic Defence and Security Review* non menzionava neppure la PSDC come parte dell'approccio del Regno Unito alla propria sicurezza e difesa: Government of the United Kingdom, *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*, London, October 2010.

e documenti, Juncker aveva esortato gli Stati membri a superare l'unanimità nei processi decisionali in ambito di difesa<sup>104</sup>, ricordando che dinnanzi alle sfide e alle minacce che l'Europa aveva di fronte “it is time to go further” nella direzione di una “unione della difesa”, perché “the protection of Europe can no longer be outsourced” e “soft power alone is not powerful enough in an increasingly militarized world”. In un contesto di crescente interdipendenza, la condivisione della sovranità e la cooperazione in materia di difesa avrebbero reso gli stati più forti, non più deboli, e dunque i paesi membri, piuttosto che temere la perdita di sovranità nazionale, avrebbero dovuto costruire una sovranità europea ponendo fine alla finzione secondo cui “countries so intimately linked as we are ...do not also need to face external threats together”. Tali considerazioni, secondo Juncker, dovevano indurre alla correzione dell'inefficienza della spesa militare in Europa e dell'inefficienza delle capacità europee, e dunque all'incentivazione della cooperazione sistematica in materia di ricerca, sviluppo e approvvigionamento della tecnologia e degli equipaggiamenti. Era necessario svegliare “la bella addormentata del Trattato di Lisbona” - la PESCO - e istituire un nuovo Fondo Europeo per la Difesa (EDF), come dettagliatamente proposto dalla stessa Commissione nel giugno 2017<sup>105</sup>.

Il lancio della prima vide un'accelerazione nell'estate 2017, quando Francia e Germania, a cui si erano aggiunte Italia e Spagna, presentarono una proposta per la sua attuazione. L'idea era che un nucleo di paesi disposti ad assumere impegni vincolanti per generare capacità più rapidamente, integrassero in modo più stretto i propri impegni nel campo della difesa sotto l'egida dell'UE, facendo uso delle sue istituzioni. 25 paesi membri sottoscrissero la PESCO, cioè tutti eccetto Regno Unito (in uscita dall'UE), Danimarca (che non prendeva parte alla PSDC) e Malta (per la sua neutralità)<sup>106</sup>. Il Se-

<sup>104</sup> Questo non avrebbe reso necessario emendare i Trattati, perché l'art. 31(3) del Trattato di Lisbona permetteva al Consiglio Europeo di decider all'unanimità quali decisioni possano in futuro essere adottate a maggioranza qualificata (clausola passerella): Jean-Claude Juncker, *Proposals for the Future of Europe that Can Be Implemented on the Basis of the Lisbon Treaty, State of the Union Address 2017*, 13 September 2017; *Speech by President Jean-Claude Juncker at the 54<sup>th</sup> Munich Security Conference*, Munich, 17 February 2018. Si veda anche Silvia Kotanidis, *Clausole Passerella nei trattati dell'UE. Opportunità per un processo decisionale sovranazionale più flessibile*, Servizio Ricerca del Parlamento Europeo, Bruxelles, Dicembre 2020.

<sup>105</sup> *Speech by President Jean-Claude Juncker at the Defence and Security Conference Prague: In Defence of Europe*, Prague, 9 June 2017.

<sup>106</sup> S. Sweeney, N. Winn, “EU Security and Defence Cooperation in Times of Dissent: Analyzing PESCO, the European Defence Fund and the European Intervention Initiative (EII) in the Shadow of Brexit”, *Defence Studies*, vol. 20, 2020, n. 3, pp. 224-249.

gretariato della PESCO sarebbe stato garantito dall'EDA e dal SEAE sotto la responsabilità dell'AR/VP, e la coerenza di questi progetti rispetto ad una logica strategica comune sarebbe stata agevolata dal *Capability Development Plan*. Si trattava di un documento pubblicato e aggiornato dall'EDA per individuare i possibili scenari di sicurezza per l'UE e offrire suggerimenti sulle capacità di cui quest'ultima avrebbe avuto bisogno per rispondere ad una serie di possibili eventi. Tre anni dopo il lancio della PESCO, circa 50 progetti erano stati avviati, per esempio in ambito di formazione e strutture; di sistemi terrestri, aerei e marittimi; di cyber e spazio (lo sviluppo del cd. “Eurodrone”, il Counter Unmanned Aerial System, i Cyber Rapid Response Teams, l'EUFOR Crisis Response Operation Core). Ad oggi, non tutti i paesi partecipanti alla PESCO hanno preso parte a tutti i progetti, e dunque il quadro appare come un *patchwork* di livelli di cooperazione differenziati. I progetti PESCO sono co-finanziabili dall'EDF, e sebbene la partecipazione sia volontaria, una volta che un paese firma per un progetto PESCO gli obblighi assunti sono vincolanti. Ciò rappresenta una rottura rispetto agli impegni totalmente volontari che dominavano la PSDC in passato<sup>107</sup>.

Quanto all'EDF, esso venne istituito nel 2020 come parte del Piano Finanziario Pluriennale 2021-2027, mettendo a disposizione 7 miliardi di euro per il co-finanziamento (al 20%) di attività di ricerca collaborative in ambito di difesa, e per l'acquisizione e lo sviluppo congiunti di tecnologie. Con questo meccanismo, la Commissione cercava un effetto moltiplicatore che massimizzasse l'impatto del fondo e intendeva contribuire a trasformare programmi di ricerca e di tecnologia in sviluppo industriale concreto. Per la prima volta, il budget dell'UE poteva essere utilizzato per sostenere e incoraggiare la cooperazione nel campo della difesa e per la prima volta la Commissione entrava formalmente nel campo rigidamente intergovernativo della PSDC<sup>108</sup>, gestendo uno strumento per guidare gli stati nell'investimento in tecnologie e capacità di cui l'UE nel suo complesso aveva necessità<sup>109</sup>.

In questo quadro, tra il 2017 e il 2018 era stata lanciata anche la *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD) per superare la logica nazionale

<sup>107</sup> Ciò non toglie che vi sia un ritardo della maggior parte dei paesi nel rispettare gli impegni assunti in ambito PESCO: L. Béraud-Sudreau, “Integrated Markets? Europe's Defence Industry after 20 Years”, in D. Fiott (ed.), *The CSDP in 2020: The EU's Legacy and Ambition in Security and Defence*, EUISS, Paris 2020, pp. 59-74.

<sup>108</sup> P. Haroche, “Supranationalism Strikes Back: A Neofunctionalist Account of the European Defence Fund”, *Journal of European Public Policy*, vol. 27, 2020, n. 6, pp. 853-872.

<sup>109</sup> PS. Biscop, op. cit.

nella pianificazione della spesa e del *procurement* per la difesa, attraverso la mappatura delle strategie di spesa nazionali e il suggerimento di opportunità per la cooperazione tra gli stati membri. Sebbene si trattasse di un meccanismo a cui gli stati erano liberi di sottoporsi, l'avvio della PESCO lo ha reso vincolante per i paesi a questa aderenti<sup>110</sup>.

La Brexit aveva reso possibile anche la creazione, nella primavera 2017, del primo quartier generale militare operativo integrato dell'UE. Il *Military Planning and Conduct Capability* (MPCC), a lungo osteggiato da Londra, venne infatti istituito come opzione complementare rispetto a quelle già a disposizione dell'UE – il Quartier Generale della NATO e l'uropeizzazione del quartiere generale di uno stato membro – per aiutare l'UE ad assolvere efficacemente ad operazioni militari non esecutive (missioni di addestramento e di *capacity-building*) e missioni esecutive della dimensione di un gruppo tattico. Nonostante il nuovo strumento avesse dimensioni ridotte (una trentina di ufficiali) e fosse stato descritto come un esercizio largamente simbolico<sup>111</sup>, esso sarebbe stato effettivamente utilizzato dal 2020 per le *EU Training Missions* in Mali, Somalia, Repubblica Centrafricana e Mozambico, per l'*EU Military Partner Mission* (EUPM) in Niger e per l'*EU Military Assistance Mission* (EUMAM) per l'Ucraina (v. oltre, par. 7)<sup>112</sup>.

A fine 2018 il Presidente francese Emmanuel Macron invocò “un vero esercito europeo” (senza, però, specificarne la sostanza) con il sostegno di Angela Merkel e del primo ministro spagnolo Pedro Sanchez<sup>113</sup>. La novità era rappresentata soprattutto dall'impegno della Germania. In un quadro di crescente attivismo che aveva portato Berlino da metà anni Novanta a partecipare a operazioni di *peacekeeping* nei Balcani, in Africa e in Afghanistan, il Libro Bianco del 2016 pubblicato dal Ministero della Difesa di Ursula von der Leyen aveva chiaramente espresso la volontà del paese di assumersi maggiori responsabilità<sup>114</sup>. In questa logica si inseriva l'accordo di Aquisgrana concluso da Macron e Merkel il 22 gennaio 2019, nel giorno

del 56esimo anniversario dell'accordo dell'Eliseo<sup>115</sup>. Il trattato, descritto da Merkel come un contributo alla creazione di un esercito europeo, prevedeva tra l'altro l'impegno dei due paesi a sostenersi a vicenda nel caso di un attacco esterno, in coerenza con la clausola di difesa comune del Trattato di Lisbona, e ad intraprendere missioni comuni. La proposta di un *European renewal* presentata da Macron nel febbraio 2019 includeva molte proposte relative alla politica estera dell'UE, come quelle di una forza di frontiera comune, di un ufficio per l'asilo, di un Consiglio europeo per la sicurezza interna, di un nuovo trattato sulla sicurezza e la difesa e di un Consiglio di sicurezza europeo<sup>116</sup>. Quest'ultimo avrebbe dovuto coinvolgere anche il Regno Unito e fu presentato da Londra e Parigi come un modo per mantenere un coordinamento strategico stretto dopo la Brexit<sup>117</sup>.

Nel febbraio 2020, Macron aveva anche offerto ai partner UE un dialogo sull'uso della capacità nucleare francese, per irrobustire la protezione europea da minacce esterne<sup>118</sup>. Il tema della correzione delle crescenti vulnerabilità europee, del perseguimento dell'autonomia strategica e di una “sovranità europea” per impedire che l'Europa si riducesse ad un campo da gioco per le grandi potenze, divenne ricorrente nella retorica francese ed europea<sup>119</sup>. Ciò venne alimentato ulteriormente dall'annuncio, il 15 settembre 2021 – lo stesso giorno della pubblicazione della strategia dell'UE per l'Indo-Pacifico -, della conclusione del cd. *Accordo AUKUS* da parte di Australia, Regno Unito e Stati Uniti. Si trattava di un accordo trilaterale, ma suscettibile di coinvolgere altri paesi come il Giappone<sup>120</sup>, finalizzato a intensificare la cooperazione in materia di sicurezza nell'Indo-Pacifico, per

<sup>115</sup> Già nel suo discorso alla Sorbona il 26 settembre 2017, Macron aveva invocato il rinnovamento del Trattato dell'Eliseo, che era stato firmato da Charles De Gaulle e Konrad Adenauer il 22 gennaio 1963 al fine di istituzionalizzare la cooperazione tra i due paesi nei settori della difesa, della politica estera, dell'educazione e della cultura: G. Finizio, “Trattato dell'Eliseo”, in M.E. Cavallaro, F.M. Giordano (a cura di), *Dizionario storico dell'integrazione europea*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2018, pp. 6868-6875.

<sup>116</sup> La proposta di Macron, rivolta “ai cittadini europei”, è pubblicata sul sito dell'Eliseo: <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2019/03/04/for-european-renewal>.

<sup>117</sup> A. Billon-Galland, T. Raines, R. Whitman, *The Future of the E3: post-Brexit Cooperation between the UK, France and Germany*, Chatam House, London 2020, p. 5. *Studia Europejskie*, vol. 23, 2019, n. 4, pp. 23-44.

<sup>118</sup> R. Youngs, *op. cit.*, p. 57.

<sup>119</sup> W. Drozdziak, *The Last President of Europe*, Public Affairs, New York 2020, p. 3.

<sup>120</sup> D. Matthews, *AUKUS Defence Technology Pact Welcomes Japan, but the EU Is Excluded for Now*, Science Business, 11 April 2024.

<sup>110</sup> D. Moro, *Verso la difesa europea. L'Europa e il nuovo ordine mondiale*, Il Mulino, Bologna 2018, pp. 46-47.

<sup>111</sup> S. Biscop, *op. cit.*, p. 105.

<sup>112</sup> Y. Reykers, “A Permanent Headquarters under Construction? The Military Planning and Conduct Capabilities as a Proximate Principal”, *Journal of European Integration*, vol. 41, 2019, n. 6, pp. 783-799.

<sup>113</sup> M. de la Baume, D.M. Herszenhorn, “Merkel Joins Macron in Calling for EU Army to Complement NATO”, *Politico.eu*, 13 November 2018.

<sup>114</sup> Bundesministerium der Verteidigung, *Weissbuch 2016. Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin, Juli 2016.

bilanciare l'influenza cinese. L'accordo prevedeva, tra l'altro, la fornitura all'Australia di sottomarini statunitensi a propulsione nucleare, con la conseguente cancellazione di un contratto già in essere con Parigi per la fornitura di sottomarini a propulsione diesel. Il Presidente francese contestò la segretezza e la mancanza di lealtà che avevano caratterizzato le manovre dei tre paesi, e trovò il consenso dei partner UE sull'esigenza di correggere l'ingenuità degli europei nei confronti degli Stati Uniti, che avevano ormai spostato il loro interesse strategico verso l'Asia<sup>121</sup>, e di dare vita, dunque, ad un'unione della difesa<sup>122</sup>. Si trattava di un campanello d'allarme che si aggiungeva peraltro alla decisione unilaterale di Washington di ritirarsi dall'Afghanistan, adottata nell'estate del 2021 senza consultare i partner europei<sup>123</sup>.

Un contributo significativo all'avanzamento della cooperazione in materia di difesa venne anche dalla nuova Presidente della Commissione Ursula von der Leyen, già ministro della Difesa della Germania, che dalla sua elezione (dicembre 2019) aveva annunciato una "Commissione geopolitica". Von der Leyen diede forte priorità alla politica estera dell'UE e al settore della difesa, in particolare allo sviluppo di capacità militari congiunte<sup>124</sup>, costituì un nuovo comitato sotto la sua direzione per coordinare le aree legate alla politica estera e per orientarle in senso geopolitico, e creò la nuova Direzione Generale Difesa, Industria e Spazio (DG EFIS), responsabile per lo sviluppo e l'attuazione della politica della Commissione sull'industria della difesa e lo spazio<sup>125</sup>. Sulla linea della Presidente della Commissione si era posto il nuovo AR/VP, l'ex ministro degli Esteri spagnolo Josep Borrell, secondo cui "we need to nurture a culture of thinking geopolitically" e l'UE andava sollecitata a "relearn the language of power"<sup>126</sup>.

<sup>121</sup> A. Gross, E. Varvitsioti, "EU Should Stop being 'Naive' about US Strategic Interests, Says Macron", *Financial Times*, 28 September 2021.

<sup>122</sup> U. von der Leyen, *Strengthening the Soul of Our Union. 2021 State of the Union Address*, 15 September 2021.

<sup>123</sup> C. Graziano, *Missione. Dalla guerra fredda alla difesa europea*, LUISS University Press, Roma 2022, p. 17.

<sup>124</sup> D.M. Herszen horn, M. de la Baume, H. Von der Burchard, "The Von der Leyen Commission: Lofty Ambitions, Odd Job Titles", *Politico*, 10 September 2019.

<sup>125</sup> S. Keukeleire, T. Delreux, *op. cit.*, p. 94.

<sup>126</sup> J. Borrell, *Confirmation Hearing in the European Parliament*, 7 October 2019; J. Borrell, "Embracing Europe's Power", *Project Syndicate*, 8 February 2020.

## 7. La guerra russo-ucraina e la strada verso una difesa comune

La nuova aggressione dell'Ucraina da parte di Mosca, il 24 febbraio 2022, ha impresso un ulteriore impulso alle dinamiche già in corso. Oltre ad aver messo in discussione le regole di convivenza internazionale iscritte nella Carta delle Nazioni Unite, essa ha messo in crisi l'intero sistema di sicurezza collettiva multilaterale che, come osservato fin dal periodo interbellico, non poteva che smettere di funzionare di fronte alla violazione dello *status quo* da parte di una grande potenza, a maggior ragione se potenza nucleare<sup>127</sup>. In tali condizioni l'UE, che da subito aveva riconosciuto l'invasione come "a clash... between a rules-based order and a world of naked aggression"<sup>128</sup>, ha risposto con sanzioni economiche (10 *round* di sanzioni nel 2023), con la garanzia all'Ucraina dello status di candidato all'adesione (giugno 2022), con il supporto economico (7,2 miliardi di euro in sostegno macro-finanziario e 620 milioni in supporto al budget nel 2022), con l'aiuto umanitario e, rompendo un tabù, con il sostegno militare (finanziamenti, armi e munizioni)<sup>129</sup>. Quattro giorni dopo lo scoppio della guerra, il Consiglio ha deciso per la prima volta di utilizzare lo *European Peace Facility* (EPF)<sup>130</sup> per rimborsare parzialmente gli stati membri che inviavano armi a Kiev<sup>131</sup>. Il Fondo è stato anche utilizzato per finanziare il dispiegamento della prima missione PSDC su suolo UE, l'*EU*

<sup>127</sup> Lord Lothian (Philip Kerr), *Il pacifismo non basta*, Il Mulino, Bologna 1990; sulla teoria della sicurezza collettiva e i suoi limiti, si veda F. Andreatta, *Istituzioni per la pace. Teoria e pratica della sicurezza collettiva da Versailles alla ex Jugoslavia*, Il Mulino, Bologna 2000.

<sup>128</sup> Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on Putin's Aggression against Ukraine, Brussels, 1 March 2022, <https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/738621/en>.

<sup>129</sup> J.J. Andersson, C.S. Cramer (eds.), *Yearbook of European Security 2023*, EUISS, Paris 2023.

<sup>130</sup> L'EPF fu istituito nel 2020 in sostituzione del meccanismo *Athena* e dell'*African Peace Facility* (APF). A differenza del budget PESC, l'EPF è esterno al budget dell'UE ed è finanziato dagli stati membri attraverso un meccanismo di distribuzione degli oneri fisso. L'EPF fornisce all'UE i fondi per contribuire ad operazioni con partner in altre parti del mondo, e per il periodo 2021-2027 ha una dotazione limitata, di 5 miliardi di Euro: S. Keukeleire, T. Delreux, *op. cit.*, p. 138.

<sup>131</sup> Degli 11,5 miliardi di armamenti inviati dagli stati membri, l'UE ne ha rimborsati 3,1 nel 2022. Tutti i membri dell'UE hanno contribuito individualmente o attraverso le istituzioni comuni, ad eccezione di Malta, di Cipro e dell'Ungheria: J.J. Andersson, C.S. Cramer, *op. cit.*, p. 23.

*Military Assistance Mission* (EUMAM), per addestrare truppe ucraine in Germania e Polonia<sup>132</sup>.

Nel contempo, la crescente insicurezza provocata dalla postura di Mosca ha portato la Danimarca, a seguito di referendum (1 giugno 2022), ad avanzare richiesta di ingresso nella PESCO (accolta dal Consiglio il 23 maggio 2023), così abbandonando l'*opt out* del paese rispetto alla PSDC<sup>133</sup>. Finlandia e Svezia hanno avviato dibattiti interni sull'adesione alla NATO, che è avvenuta il 4 aprile 2023 e il 7 marzo 2024 rispettivamente e ha posto fine alla loro tradizionale neutralità. Il nuovo contesto internazionale ha anche indotto la generalità dei paesi UE ad aumentare la propria spesa militare fino a superare, in diversi casi, la soglia del 2% del PIL. La Germania, in particolare, ha stanziato 100 miliardi di euro per modernizzare le proprie forze militari e la Polonia si è proposta di creare le più potenti forze armate di terra dell'UE. Il riflesso automatico dei paesi membri è stato, tuttavia, di agire in autonomia e in modo non cooperativo, con l'acquisto di sistemi d'arma per lo più statunitensi. Questo ha spinto la Commissione e l'AR/VP a pubblicare una Comunicazione volta a sollecitare acquisti congiunti, la definizione di chiare priorità nella programmazione strategica della difesa e il sostegno alla base industriale europea<sup>134</sup>.

Nella riunione informale del 10-11 marzo 2022, i Capi di Stato e di Governo si sono impegnati a rafforzare la difesa europea nel quadro di un'assunzione di responsabilità per la sicurezza del continente e di un processo finalizzato alla riduzione delle dipendenze europee<sup>135</sup>. A questo

<sup>132</sup> Alla primavera del 2023, la missione aveva addestrato 17.000 soldati: European External Action Service (EEAS), European Union Military Assistance Mission Ukraine (EUMAM), 2022: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-military-assistance-mission-ukraine-eumam\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-military-assistance-mission-ukraine-eumam_en)

<sup>133</sup> In questo modo solo Malta, che nel 2017 aveva adottato un atteggiamento di "wait and see" rispetto alla contraddittorietà della partecipazione alla PESCO rispetto alla sua neutralità, manteneva la sua decisione di non aderire, non senza accesi dibattiti interni: K. Sansone, *Safeguarding Neutrality and Indifference: The Decision to Opt Out of EU Military Cooperation*, Malta Today, 3 March 2023: [https://www.maltatoday.com.mt/news/national/121524/safeguarding\\_neutrality\\_and\\_indifference\\_the\\_decision\\_to\\_opt\\_out\\_of\\_eu\\_military\\_cooperation](https://www.maltatoday.com.mt/news/national/121524/safeguarding_neutrality_and_indifference_the_decision_to_opt_out_of_eu_military_cooperation).

<sup>134</sup> European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint Communication on the Defence Investment Gaps Analysis and Way Forward*, Brussels, 18 May 2022, JOIN(2022) 24 final.

<sup>135</sup> *Riunione informale dei capi di Stato o di governo. Dichiarazione di Versailles, Versailles*, 11 marzo 2022, <https://www.consilium.europa.eu/media/54792/20220311-versailles-declaration-it.pdf>.

è seguito, il 24 marzo, l'approvazione da parte del Consiglio della *Bussola Strategica* per la Sicurezza e la Difesa<sup>136</sup>, finalizzata ad identificare una strategia per l'UE nel campo della PESCO, aumentando l'autonomia strategica dell'UE e la sua influenza geopolitica. La Bussola, la cui prima bozza era stata presentata prima dello scoppio della guerra (15 novembre 2021)<sup>137</sup>, constatando il ritorno della politica di potenza e della competizione sistemica ha identificato quattro priorità per l'UE: migliorare la capacità di anticipare le minacce, dal campo cibernetico a quello spaziale; investire massicciamente nella difesa con un miglior coordinamento delle spese nazionali e il rafforzamento delle filiere industriali strategiche europee; rafforzare la collaborazione con organizzazioni e partner che condividono la stessa impostazione strategica, come la NATO, l'ONU e gli Stati Uniti; migliorare la capacità di azione con la costruzione di una forza di reazione rapida di 5000 truppe entro il 2025, da impiegarsi in contesti non permissivi, e con il rafforzamento della MPCC in modo che possa assumere nel medio periodo la gestione esecutiva di tutte missioni PSDC.

Contestualmente, il nuovo *concept* strategico della NATO, approvato dal Summit di Madrid del 29 giugno 2022, ha proposto un'analisi del contesto internazionale convergente con quella proposta dalla Bussola, e ha descritto l'UE come partner unico ed essenziale per l'Alleanza, ha riconosciuto il valore di "una difesa europea più forte e capace, che contribuisca positivamente alla sicurezza transatlantica e globale", che sia "complementare e in grado di operare con l'Alleanza", che accresca spese e risorse "evitando duplicazioni non necessarie" e coinvolga gli alleati non membri dell'Unione<sup>138</sup>.

Nel Consiglio Europeo del 21 marzo 2024, il Presidente francese Macron e la Prima Ministra dell'Estonia Kaja Kallas hanno proposto l'emissione da parte dell'UE di *eurobond* per finanziare con 100 miliardi di euro lo sviluppo di capacità di difesa dell'UE, analogamente al lancio del programma *Next Generation EU* dopo la crisi da Covid-19. La proposta ha raccolto il consenso di alcuni paesi ma ha trovato l'opposizione dei cd. *paesi*

<sup>136</sup> Consiglio dell'Unione Europea, *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, 7321/22.

<sup>137</sup> D. Fiott, L. Cullman (eds.), *Yearbook of European Security 2022*, EUISS, Paris 2022, p. 162.

<sup>138</sup> NATO Strategic Concept 2022, Madrid, 29 June 2022, para. 43: [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf).

*frugali* - Austria, Danimarca, Finlandia, Olanda e Svezia - tradizionalmente contrari alla creazione di un debito comune<sup>139</sup>. Una proposta alternativa è stata avanzata da 14 paesi membri (incluse Francia e Germania), che il 14 aprile 2024 hanno inviato una lettera alla Banca Europea per gli Investimenti (BEI) affinché si renda disponibile al finanziamento di progetti di difesa, cambiando la propria politica che le consente di finanziare lo sviluppo di equipaggiamenti a doppio uso, civile e militare, ma non armamenti in senso stretto<sup>140</sup>.

## 8. Conclusioni

A causa delle crescenti minacce esterne e delle crisi multiple che hanno investito l'Europa, nel primo decennio del nuovo millennio – in particolare dall'annessione della Crimea da parte di Mosca – l'UE ha spostato gradualmente il focus della propria politica estera dalla trasformazione del mondo esterno alla protezione dei propri stati membri e dei loro cittadini. Parallelamente, tra gli studiosi si è avviato un dibattito sull'opportunità di trasformare l'UE da una potenza civile e normativa ad una potenza “normale”. La consapevolezza di queste necessità, tuttavia, si è affermata con ritardo. Come riconosciuto da Von der Leyen, Borrell e diversi leader europei, l'UE dagli anni Novanta aveva trascurato di coltivare l'abitudine al pensiero strategico, e ciò le aveva impedito di comprendere a fondo l'evoluzione della politica internazionale e a prepararsi per tempo ai suoi rapidi cambiamenti<sup>141</sup>.

Da metà degli anni 2010, dunque, il richiamo di concetti come “unione per la difesa”, “esercito europeo” o “difesa comune”, si è fatto sempre più insistente, anche se il loro significato è rimasto largamente indeterminato. Se un esercito europeo che sostituisca i 27 eserciti nazionali non è considerato un'opzione, una politica di difesa realmente “comune” richiede

*integrazione*, non solo *cooperazione*. Questo implica il principio di maggioranza qualificata nei processi decisionali, la creazione di forze multinazionali permanenti gestite, addestrate e dispiegate dall'UE, e un'unica struttura di comando e di controllo. Inoltre, questo obiettivo richiede che l'UE individui il proprio livello di ambizione, e su questa base identifichi le proprie esigenze tecnologiche e di equipaggiamenti e rediga un piano di difesa comune. Gli stati membri dovrebbero lavorare a queste esigenze comuni attraverso progetti di ricerca congiunti (co-) finanziati dall'UE, che dovrebbe guidare il processo in accordo ai bisogni comuni. Questo sistema dovrebbe appoggiarsi ad un fondo comune per la difesa, basato su risorse proprie dell'UE e gestito da istituzioni sopranazionali, e prevedere un sistema di *procurement* congiunto<sup>142</sup>.

Le innovazioni incrementali adottate dal 2014 vanno in questa direzione, ma il processo si è dimostrato lento, difficoltoso, e non ha ancora affrontato seriamente i nodi politici di fondo. Il principio di unanimità non è stato superato; il coinvolgimento delle istituzioni comuni nella PESC/PSDC resta ancora limitato; l'MPCC è disponibile per lo più per missioni non esecutive; PESCO, EDF e CARD costituiscono dei tentativi di produrre collaborazione nella ricerca, negli investimenti, e nel *procurement*, ma riposano sulla buona volontà degli stati, rispetto alla quale la Commissione può solo svolgere un ruolo di stimolo. Il riflesso automatico che ha portato gli stati a gestire in autonomia l'aumento del proprio budget della difesa dopo il 24 febbraio 2022, dimostra la loro resistenza ad un cambio di marcia verso una difesa autenticamente comune, che possa portare l'UE ad assumere, in prospettiva, delle responsabilità anche in materia di difesa territoriale e a costituirsi come un pilastro all'interno della NATO, accanto a quello statunitense.

La difesa è percepita come l'ultimo bastione della sovranità, ma come suggerito da questo saggio la sovranità militare in Europa è in larga parte un'illusione. Poiché nessun paese europeo può lanciare da solo operazioni significative ed efficaci, essa si riduce in effetti alla libertà di non intraprendere una missione. Anche questa, tuttavia, può subire severe compressioni (si veda il caso dell'intervento NATO in Afghanistan, rispetto al quale gli stati europei difficilmente avrebbero potuto opporre un rifiuto a Washington).

<sup>142</sup> Ibid., pp. 112-125.

<sup>139</sup> M.G. Jones, “EU Leaders to Discuss Breaking the Defence Bond Taboo at Brussels Summit”, *Euronews*, 21 March 2024: <https://www.euronews.com/my-europe/2024/03/21/eu-leaders-to-discuss-breaking-the-defence-bond-taboo-at-brussels-summit>; A. Brzozowski, A. Pgnnet, “EU leaders divided over how to finance weapons”, *Euractiv.com*, 22 March 2024: <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/eu-leaders-divided-over-how-to-finance-weapons/>

<sup>140</sup> E. Butler, “EU States Urge European Investment Bank to Rethink Defence Policy”, *Euronews*, 18 March 2024: <https://www.euronews.com/business/2024/03/18/eu-states-urge-european-investment-bank-to-rethink-defence-policy>

<sup>141</sup> S. Biscop, *op. cit.*, p. 7.

Da potenza trasformativa a potenza protettiva.

Il percorso dell'UE verso una difesa comune dal trattato di Lisbona ad oggi

I movimenti dell'ultimo decennio dimostrano ancora una volta come i principali motori dell'integrazione europea rimangano la guerra<sup>143</sup> e le crisi<sup>144</sup>, ma questo ha portato finora a passi piccoli, reattivi e tardivi. Come suggerito da alcuni, ad esempio, se i passi necessari ad un'integrazione politica fossero stati effettuati negli anni Novanta, un ruolo diverso dell'UE nelle relazioni tra Occidente e Russia avrebbe reso più improbabili le dinamiche che hanno portato alla guerra in Ucraina<sup>145</sup>.

Le elezioni europee di giugno 2024 e il conseguente riassetto degli equilibri politico-istituzionali in seno all'UE possono costituire un fattore cruciale per il processo di integrazione in materia di difesa, che può beneficiare di *input* come il cd. *Letta Report*, che pone il tema della costituzione di un mercato comune per l'industria della difesa<sup>146</sup>. Le elezioni statunitensi del novembre 2024 ripropongono la prospettiva di Donald Trump alla Presidenza degli Stati Uniti. Per l'UE può trattarsi di un *dèjà vu*, o di un'occasione per "diventare adulta"<sup>147</sup>.

---

<sup>143</sup> F. Fabbrini, *La Bussola strategica dell'UE: luci e ombre*, Commento n. 245, Centro Studi sul Federalismo, Torino 24 Marzo 2022.

<sup>144</sup> U. Morelli, "Lo sviluppo dell'integrazione europea: il ruolo delle crisi" in: M.M. Fracanzani, F. Palermo (a cura di) *Quale cultura per l'Europa?*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2013, pp. 101-118.

<sup>145</sup> S. Tavani, *op. cit.*

<sup>146</sup> E. Letta, *Much More than a Market. Speed Security, Solidarity: Empowering the Single Market to Deliver a Sustainable Future and Prosperity for All EU Citizens*, April 2024, pp. 70-75.

<sup>147</sup> L. Tsoukalis, *Europe's Coming of Age*, Polity Press, Cambridge 2022.



Il sostegno della Commissione europea alla produzione di questa pubblicazione non costituisce un'approvazione del contenuto, che riflette esclusivamente il punto di vista degli autori, e la Commissione non può essere ritenuta responsabile per l'uso che può essere fatto delle informazioni ivi contenute.



Quest'opera è distribuita con  
Licenza Creative Commons Attribuzione.  
Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale.  
Copyright © 2023, stampa 2024

Stampato nel mese di luglio 2024 da BDPrint - The Factory (Roma)

---

**Jean Monnet Centre of Excellence  
Artificial Intelligence for European Integration**

<https://www.jmcoe.unito.it>  
<https://www.observatory.unito.it>

# L'Unione europea nel XXI secolo.

## *Profili e prospettive dell'integrazione europea*

---

**a cura di**

**Paolo Caraffini**, Università di Torino

**Filippo Maria Giordano**, Link Campus University of Rome

Nulla quis nibh. Proin ac pede vel ligula facilisis gravida. Phasellus purus. Etiam sapien. Duis diam urna, iaculis ut, vehicula ac, varius sit amet, mi. Donec id nisl. Aliquam erat volutpat. Integer fringilla. Duis lobortis, quam non volutpat suscipit, magna sem consequat libero, ac hendrerit urna ante id mi. Quisque commodo facilisis tellus. Integer sodales lorem sed nisl. Morbi consectetuer mauris quis odio. Ut dolor lorem, viverra vitae, viverra eu, euismod nec, enim. Lorem ipsum dolor sit amet, consectetuer adipiscing elit. Morbi nisl eros, dignissim nec, malesuada et, convallis quis, augue. Vestibulum ante ipsum primis in faucibus orci luctus et ultrices posuere cubilia Curae; Proin aliquam, leo at luctus tempus, eros lectus eleifend massa, quis sollicitudin erat magna non leo. Vestibulum vel metus. Donec sagittis velit vel augue. Fusce in nisl vitae massa venenatis rhoncus. Praesent orci velit, lobortis eget, suscipit semper, congue eu, est. Quisque malesuada volutpat enim. Vestibulum leo sem, molestie a, mattis bibendum, feugiat facilisis, nisl. Nam

---

---