

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 6/2025

Data: 4 novembre 2025

Il paradosso di un'industria europea della difesa senza una difesa comune*

di **Matteo Frau** – Professore ordinario di diritto pubblico comparato nell'Università degli studi di Brescia

TITLE: The Paradox of a European Defence Industry Without a Common Defence

ABSTRACT: Dalla mancata ratifica del Trattato CED, nel 1954, sino al *ReArm Europe Plan* del 2025 l'iniziale disegno di integrazione difensiva si è arenato, e per certi aspetti rovesciato, passando dall'ambizioso progetto federalista di esercito europeo a un piano di sviluppo industriale nel settore della difesa. L'accelerazione impressa in questo ambito dal Libro bianco sulla difesa europea e dal *ReArm Europe Plan* non è accompagnata da alcun serio tentativo di rilanciare le capacità strategiche e operative dell'UE. Il metodo intergovernativo e la regola dell'unanimità, che dominano il settore della PESC, hanno sinora condannato la Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) all'impasse. Anche la Cooperazione strutturata permanente (PESCO), avviata nel 2017, fatica a fare progressi significativi. Le missioni militari autonome dell'UE implicano la mobilitazione di piccoli contingenti, mentre le altre missioni operative avvengono congiuntamente alla NATO in base agli accordi *Berlin Plus* e si avvalgono delle strutture di comando di quest'ultima. Neppure la Bussola strategica del marzo 2022, nonostante il rafforzamento delle funzioni operative della Capacità militare di pianificazione e condotta (MPCC) dello Stato maggiore dell'UE (EUMS), rappresenta una svolta significativa in direzione dell'autonoma capacità

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Contributo soggetto alla licenza "CC BY-NC-ND" Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

difensiva dell'UE. Salvo l'impatto positivo sull'approvvigionamento-omogeneizzazione delle risorse difensive degli Stati membri, il *ReArm Europe Plan* rischia pertanto di rivelarsi strumentale alle politiche difensive e strategiche determinate da attori diversi dall'UE, confermando la subordinazione della difesa europea alla NATO. È infatti evidente che i due ambiti, quello delle risorse militari e quello delle capacità di intervento, sono complementari e che dovrebbero procedere congiuntamente nella costruzione di un'autentica difesa comune. La scelta politica e giuridica di dirottare ingenti risorse pubbliche europee su un piano di riarmo del tutto sganciato dalla prospettiva di un'integrazione politica e militare, oltre a rivelare la miopia della governance sovranazionale, mette in luce diversi problemi irrisolti di diritto pubblico europeo.

From the failure to ratify the EDC Treaty in 1954 to the 2025 ReArm Europe Plan, the initial vision of defense integration has stalled—and in some respects, even reversed—shifting from the ambitious federalist project of an integrated European army to an industrial development plan focused on the defense sector. The momentum generated by the European Defence White Paper and the ReArm Europe Plan has not been matched by any serious effort to revitalize the EU's strategic and operational capabilities. Even the Permanent Structured Cooperation (PESCO), launched in 2017, is struggling to make significant progress. To date, EU-led military operations have involved only small contingents, while larger-scale missions are carried out in coordination with NATO under the Berlin Plus agreement, relying on NATO's command structures. Not even the Strategic Compass of March 2022, despite the strengthening of the operational functions of the Military Planning and Conduct Capability (MPCC) within the EU Military Staff (EUMS), represents a significant shift towards the EU's autonomous defense capability. Although the White Paper on European Defence and the ReArm Europe Plan could significantly impact the Union's economic-industrial policies and contribute to harmonizing Member States' military resources, they risk becoming tools in service of Euro-Atlantic defense strategies largely shaped by external actors, thereby confirming the subordination of European defense to NATO. Yet it is evident that the two dimensions—military resources and intervention capabilities—are complementary and, even within the “constitutional” framework of Title V TEU, should evolve together toward the creation of a true common European defense. The political and legal decision to allocate substantial EU public resources to a rearmament plan entirely detached from the prospect of political and military

integration not only reveals the short-sightedness of current supranational governance but also underscores several unresolved issues in European public law.

KEYWORDS: Libro bianco sulla difesa europea, Piano *ReArm Europe*, Politica di Sicurezza e di Difesa Comune (PSDC), White Paper on European Defence, ReArm Europe Plan, Common Security and Defence Policy (CSDP)

SOMMARIO: 1. Dal naufragio della Comunità europea di difesa (CED) alla strategia industriale della difesa europea. Breve storia di un cammino comunitario alla rovescia. – 2. *White Paper for European Defence – Readiness 2030 e ReArm Europe Plan – Readiness 2030*: l’oblio delle priorità. – 3. Alcune amare annotazioni conclusive sulle molte incongruenze della difesa (non comune) europea.

1. Dal naufragio della Comunità europea di difesa (CED) alla strategia industriale della difesa europea. Breve storia di un cammino comunitario alla rovescia

Sullo sfondo del problema della mancata integrazione della difesa europea (o meglio: delle difese europee) si staglia il colpevole abbandono del Trattato istitutivo della Comunità europea di difesa (CED) siglato nel 1952 dagli stessi sei Stati fondatori della CECA, sulla cui importanza “costituzionale” – in negativo, come occasione mancata – non è mai stata fatta abbastanza luce. Nel contesto della Guerra Fredda, la CED mirava a permettere il riarmo “controllato” della Germania per mezzo della costruzione di un esercito integrato europeo, sottoposto a un comando militare e politico di stampo sovranazionale. Con molta lungimiranza, gli ispiratori della CED, fra cui René Pleven, Robert Schuman e Jean Monnet, avevano deciso di ancorare la difesa europea alla costruzione di un nuovo ordine costituzionale sovranazionale, così da emanciparla politicamente e militarmente dall’egemonia angloamericana. Non si trattava di competere con la NATO, ma di offrire alla NATO il supporto di una forza difensiva comunitaria espressione di una costituenda unità politica europea e come tale capace di interloquire alla pari con le potenze militari allora (come ora) dominanti, ossia gli Stati Uniti e il Regno Unito. Il disegno aveva una chiara vocazione federalista, assimilabile per alcuni aspetti al paradigma storico dell’Esercito continentale americano, lo strumento di difesa comune delle tredici ex-colonie britanniche nella Guerra d’Indipendenza, che

aveva stimolato l'avvio del lungo processo di unificazione politica sfociato nella Costituzione federale.

Riperkorrendo la fase genetica del progetto comunitario europeo, si riesce a intravedere un ideale rapporto di “complementarità progressiva” tra la CECA e la CED: mentre la prima Comunità aveva aperto la strada all'*integrazione economica* degli Stati membri tramite un mercato interno sottoposto al controllo sovranazionale di un'Alta autorità *indipendente*, la seconda avrebbe condotto all'*integrazione politica* tramite un esercito europeo sottoposto a un ministero *politico* della difesa comune. Per rafforzare questo disegno, la CED conteneva infatti alcune significative norme programmatiche finalizzate alla costruzione di un quadro istituzionale di stampo federale¹. Sebbene la Francia fosse stata inizialmente la più convinta promotrice del Trattato in questione, nel 1954 il relativo processo di ratifica si interruppe definitivamente proprio per via del voto contrario dell'Assemblea nazionale francese. Aveva infatti prevalso, in Parlamento, l'opposizione dei gollisti e dei comunisti, i primi favorevoli all'affermazione di una *grandeur* militare priva di vincoli sovranazionali, i secondi radicalmente contrari a qualsiasi possibilità di riarmo della Germania.

Orfano della componente autenticamente politica e costituente incorporata nel Trattato istitutivo della CED, il cammino di integrazione si è dovuto riorientare verso il modello “morbido” ed economicistico della Comunità economica europea (CEE), che ha poi influenzato il passaggio alla Comunità europea (CE) iscrivendosi nel patrimonio genetico dell'Unione Europea (UE). Come è noto, il vuoto di «costituzionalismo politico» è stato colmato da un invasivo potere euro-burocratico e dalla creatività normativa della Corte di giustizia².

Dalla sconfitta dell'ideale federalista su cui si basava il progetto della CED sono pertanto discesi, da un lato, il dominio degli Stati Uniti sulla politica di difesa euroatlantica³ e, dall'altro lato, lo stigma mercantilistico dell'integrazione europea di cui ancora oggi i costituzionalisti più

¹ Sul “cammino costituente” tracciato dall'articolo 38 della CED, v. D. PREDÀ, *De Gasperi, Spinelli e l'art. 38 della CED*, in *Il Politico*, n. 4, 1989, 575 ss.

² v. M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, 1643 ss. Circa l'espressione «costituzionalismo politico», qui ci si ispira alla celebre categoria coniata da Richard Bellamy e liberamente rivisitata in M. FRAU, *Trasformazioni costituzionali giurisprudenziali e difetto di costituzionalismo politico nell'Unione europea, ritornando sulla (ricorrente) comparazione con l'esperienza statunitense*, in *DPCE Online*, n. speciale, 2021, 925 ss.

³ Come sottolinea A. SOMMA, *Dal mercato senza Stato all'esercito senza Stato. L'Unione Europea della difesa tra atlantismo e imperialismo francese*, in E. BERTOLINI, ET AL. (a cura di), *Scritti in onore di Giuseppe Franco Ferrari*, vol. 1, Milano, 2023, 963, fu lo stesso Altiero Spinelli a preconizzare le conseguenze di un sistema difensivo europeo senza uno «Stato europeo»: «una forza collegata all'Alleanza atlantica, diviene uno strumento in balia degli Stati Uniti: con il risultato che è “il generale atlantico” il “sovrano effettivo dell'Europa”».

“disincantati” lamentano gli effetti distorsivi sull’interpretazione della costituzione europea multilivello⁴.

Archiviato l’ambizioso progetto di un esercito europeo, si sarebbe dovuto attendere il Trattato di Maastricht del 1992 e la nascita dell’UE per tornare a vedere uno spiraglio di luce sulla politica di difesa europea, ancorché sotto le sembianze, ben più modeste, di una cooperazione intergovernativa in ambito di politica estera e di sicurezza (il pilastro PESC).

Dopo Maastricht si possono annoverare almeno quattro tappe significative – tra passi avanti e passi indietro – verso l’orizzonte della difesa europea, ossia: 1) i Consigli di Colonia e di Helsinki del 1999 con il varo della Politica europea di sicurezza e difesa (PESD); 2) la riforma del Titolo V del TUE e l’introduzione della Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), nell’ambito del Trattato di Lisbona del 2009; 3) il lancio della Strategia globale dell’UE nel giugno del 2016, con tutto ciò che ne è seguito (un effetto praticamente “immediato” del referendum sulla Brexit); 4) la definizione della Bussola strategica dell’UE nel 2022, in seguito all’avvio dell’Operazione militare speciale da parte della Federazione russa.

Vale la pena ripercorrere questi quattro passaggi fondamentali.

1) Il *milieu* riformista del Trattato di Amsterdam, entrato in vigore nel 1999, preparò il terreno per la costituenda Politica europea di sicurezza e difesa (PESD), sorta ufficialmente dai Consigli europei di Colonia e di Helsinki, rispettivamente del giugno e del dicembre 1999, come articolazione della PESC. L’allegato III del Consiglio di Colonia annunciava la determinazione del Consiglio europeo «a far sì che l’Unione Europea svolga appieno il suo ruolo sulla scena internazionale», fornendo all’UE «i mezzi e le capacità necessari perché possa assumere le proprie responsabilità per quanto riguarda una politica europea comune in materia di sicurezza e di difesa». Il processo non avrebbe implicato né «la creazione di un esercito europeo» né la sovrapposizione con le azioni della NATO – ostandovi del resto la contrarietà di alcuni Stati – ma avrebbe dovuto condurre alla capacità dell’Unione di «condurre azioni in modo autonomo, potendo contare su forze militari credibili, i mezzi per decidere di farle intervenire e la disponibilità a farlo, al fine di

⁴ Per M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2000, 379, 385, tra questi effetti distorsivi spicca quella sorta di degradazione o «minorità» dei diritti sociali connessa a un’inversione del rapporto di forza tra mercato e giustizia sociale. Di qui un bilanciamento recessivo per i diritti sociali (recessivo rispetto alla «necessità di mantenere la competitività dell’economia dell’Unione» cui allude l’art. 151 TFUE), che A. APOSTOLI, *Diritti sociali senza diritti politici nel costituzionalismo multilevel*, in *federalismi.it*, n. 4, 2022, 25 ss. collega alla scarsa consistenza dei diritti politici (e dei partiti politici) europei.

rispondere alle crisi internazionali senza pregiudizio per le azioni della NATO» e di «contribuire alla pace e alla sicurezza internazionali secondo i principi della Carta delle Nazioni Unite». Pochi mesi dopo, il Consiglio europeo di Helsinki del 10 e 11 dicembre 1999 raccoglieva il testimone lasciato da Colonia, rimarcando una volontà politica chiara: «Il Consiglio europeo sottolinea la propria determinazione a sviluppare una capacità decisionale autonoma e, ove non sia impegnata la NATO nel suo complesso, a lanciare e condurre operazioni militari dirette dall'UE in risposta a crisi internazionali». Questa volontà veniva stavolta articolata in obiettivi specifici, tra cui lo *Headline Goal 2003*, ossia l'obiettivo di rendere l'UE, entro il 2003, capace di schierare una forza di 50.000-60.000 uomini nel giro di 60 giorni per permettere lo svolgimento delle c.d. missioni di Petersberg (tra cui le missioni umanitarie, le missioni di mantenimento della pace e le missioni di gestione delle crisi e di *peace enforcement*)⁵. Queste ambiziose prospettive erano destinate a rimanere per lo più sulla carta fino all'operazione Artemis, la prima missione militare svolta dall'UE in autonomia dalla NATO, finalizzata a gestire la crisi nella Repubblica Democratica del Congo su mandato del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Artemis, che era guidata dalla Francia, rappresentò indubbiamente un risultato molto significativo per l'integrazione europea, poiché, a differenza della coeva operazione EUFOR Concordia in Macedonia, si svolgeva al di fuori degli Accordi *Berlin Plus* del 2003, ossia al di fuori di una cooperazione con la NATO. Resta però il fatto che l'operazione congolese aveva comportato la temporanea mobilitazione di circa 2000 uomini, una forza molto inferiore ai 50.000-60.000 soldati (in sostanza, un corpo d'armata) dichiarati nell'*Headline Goal 2003*⁶. Nel 2004, alla luce delle difficoltà riscontrate nel raggiungimento di un obiettivo così impegnativo, lo *Headline Goal* veniva rivisto – di fatto, al ribasso – per l'orizzonte del 2010. L'attenzione si spostava sulla capacità di risposta rapida (tramite i *Battle Groups*, gruppi tattici di 1500 unità da schierare in campo entro 10 giorni per missioni brevi).

⁵ Si tratta delle missioni descritte nella Dichiarazione di Petersberg del Consiglio dell'Unione europea occidentale (UEO), il 19 giugno 1992, comprendenti diversi compiti militari e umanitari che l'allora UEO si proponeva di svolgere nel quadro della propria politica di sicurezza e difesa. Con il Trattato di Amsterdam del 1997, questi compiti sono stati incorporati nel Trattato sull'Unione Europea (TUE) e sono infine confluiti, con alcune modifiche, nell'attuale versione consolidata del TUE, all'articolo 43, dove costituiscono parte integrante della Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) istituita dal Trattato di Lisbona.

⁶ Per una visione meno pessimistica, v. G. QUILLE, *The impact of EU capability targets and operational demands on defence concepts and planning*, in A.J.K. BAILES ET AL. (Eds), *The Nordic countries and ESDP*, Oxford, 2006, 119 ss.

Sebbene i Consigli di Colonia e di Helsinki avessero effettivamente stimolato i primi passi dell'Unione verso il coordinamento militare e la pianificazione strategica europea, quello slancio iniziale verso l'autonoma capacità difensiva dell'UE finì per impantanarsi nelle notevoli difficoltà connesse all'impiego congiunto delle forze armate degli Stati membri. A pesare era anche la presenza, da un lato, degli Stati membri vocati alla neutralità (Austria, Irlanda e, a quel tempo, anche Finlandia e Svezia)⁷ e, dall'altro, di quelli che, come il Regno Unito, custodivano gelosamente la propria sovranità (v. *infra*).

In definitiva, oltre ad avere posto le basi per la nascita della PESD, il Trattato di Amsterdam si limitò a garantire una relativa semplificazione dei meccanismi decisionali (ad esempio attraverso l'astensione costruttiva) e alcune innovazioni nelle istituzioni sovranazionali (creando la figura dell'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune, antesignano dell'attuale Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, istituito con il Trattato di Lisbona). Tuttavia, la politica estera e di sicurezza comune (PESC) rimaneva saldamente ancorata alla logica intergovernativa.

2) Esattamente dieci anni dopo il Consiglio di Helsinki, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009, l'ambizione di edificare una difesa europea tornava a galla⁸. Il Trattato di Lisbona modificava il quadro normativo della PESC, disciplinato nel Titolo V del TUE, rafforzandone gli strumenti e i meccanismi decisionali, ma senza stravolgerne l'impianto intergovernativo. Nel tentativo di elevare l'UE a coprotagonista della sicurezza globale, il Trattato sostituisce la precedente Politica europea di sicurezza e difesa (PESD) con la nuova Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), disciplinata agli articoli 42-46 TUE. Inoltre la vecchia carica di Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune viene fusa con quella di

⁷ Si trattava anche di quattro Stati membri dell'UE non aderenti alla NATO (cui si deve aggiungere Cipro, esclusa ancora oggi a causa del veto turco). Nel 2004 un altro Paese neutrale, Malta, è entrato a far parte dell'UE restando fuori dalla NATO. Come è noto, Finlandia e Svezia sono successivamente entrate nell'Alleanza atlantica, rispettivamente nel 2023 e nel 2024, spinte dalla crescente tensione con la Federazione russa a seguito dell'invasione dell'Ucraina nel febbraio 2022. Sul concetto di neutralità dello Stato e sulla sua distinzione dal principio pacifista basti qui rinviare a G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2022, 71 ss. Sulla distinzione tra la neutralità *de facto* di uno Stato e la presenza di clausole costituzionali di neutralità, anche con riferimento ad alcune esperienze europee, v. R. IBRIDO, *I fattori costituzionali condizionanti della politica estera tra diritto e geopolitica*, in *DPCE*, n. 2, 2022, 359-364.

⁸ V., tra i molti: P. DE PASQUALE, S. IZZO, *La politica di sicurezza e di difesa dopo il Trattato di Lisbona tra Unione europea e Stati membri*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, A. SANTINI, D. RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, 187 ss.; S. MANGIAMELI, *Il disegno istituzionale dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2011, 377 ss.; N. KLEIN, W. WESSELS, *CFSP Progress or Decline after Lisbon?*, in *European Foreign Affairs Review*, n. 4, 2013, 449 ss.

Vicepresidente della Commissione europea (nonché di Commissario per le relazioni esterne e Presidente del Consiglio affari esteri), dando origine all'attuale Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Vengono poste le basi giuridiche per sviluppare gradualmente una «capacità operativa» dell'UE (art. 42.1) e una «politica di difesa comune» che, con una deliberazione all'unanimità del Consiglio europeo, «condurrà a una difesa comune» (42.2), basata sul contributo degli Stati membri (art. 42.3 TUE), ma gli atti legislativi e il metodo comunitario restano in linea di massima esclusi dal contenuto essenziale del Titolo V TUE (art. 31 TUE); si stabiliscono, fra le altre cose, lo strumento della Cooperazione strutturata permanente (CSP o PESCO, di cui all'art. 42.6 TUE), effettivamente avviata nel 2017 da 25 Stati membri (v. *infra*), e la clausola di difesa reciproca (art. 42.7 TUE).

Anche in questo caso, tuttavia, la realizzazione del disegno programmatico dell'UE incontrava la resistenza di alcuni Stati, principalmente del Regno Unito, che peraltro aveva già ottenuto importanti concessioni nella revisione del Titolo V del TUE. Fin dal suo ingresso nella CEE nel 1973, il Regno Unito si era infatti dimostrato riluttante all'ipotesi di un'autentica difesa integrata, promuovendo la piena sovranità difensiva statale e una visione "NATO-centrica" delle capacità difensive europee (visione che purtroppo è stata incorporata nel TUE).

3) L'esito del referendum sulla Brexit del 2016 ha pertanto comportato un cambio di passo estremamente significativo, dando nuova linfa all'attuazione del Titolo V⁹. Sebbene la fuoriuscita del Regno Unito dall'Unione abbia richiesto un percorso giuridico annoso e articolato, la Brexit ha avuto un effetto pressoché immediato nel togliere dalla scena il principale oppositore alla realizzazione della difesa comune europea. Il 28 giugno del 2016, ossia pochi giorni dopo il referendum (svoltosi il 23 giugno), il Consiglio europeo varava la *Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy* predisposta dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza Federica Mogherini¹⁰. La Strategia mirava a rilanciare la prospettiva pionieristica dei Consigli di Helsinki e Colonia del 1999, invocando «un'Unione che sia autonoma dal punto di vista strategico», senza rinunciare «a consolidare il legame transatlantico e il nostro partenariato con la NATO». Ma, proprio per questo, si doveva prendere atto che «l'idea secondo cui

⁹ Si veda A. HAMONIC, *Union européenne et défense : un Etat membre de (presque) perdu ; dix innovations de (re)trouvées*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, n. 4, 2019, 783 ss.

¹⁰ Con il sottotitolo: «Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe» (https://www.eeas.europa.eu/eeas/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en).

l'Europa è esclusivamente una "potenza civile" non corrisponde più a una realtà in evoluzione» e che «per l'Europa, *soft power* e *hard power* vanno di pari passo»¹¹. Il primo ministro britannico David Cameron, che aveva annunciato le sue dimissioni dopo la sconfitta politica del fronte *remain* e che era presente al vertice del 28 giugno, preferì non intervenire sul contenuto della Strategia, lasciando chiaramente intendere che, con la Brexit, il Regno Unito rinunciava a influenzare le future scelte dell'Unione in materia di sicurezza e difesa.

La Strategia globale – oltre a dare impulso, l'8 luglio 2016, alla prima delle tre Dichiarazioni congiunte UE-NATO¹² – conduceva all'adozione del connesso *Implementation Plan on Security and Defence* (doc. 14392/16, 14 novembre 2016) approvato dal Consiglio europeo il 15 dicembre 2016¹³. Ne seguivano i primi progressi nella PSDC, tra cui: l'istituzione, nel 2017, della Capacità militare di pianificazione e condotta (*Military Planning and Conduct Capability* - MPCC), ossia il centro di comando militare dell'UE parte della struttura dello Stato maggiore dell'UE (*EU Military Staff* - EUMS); l'avvio, sempre nel 2017, della citata Cooperazione strutturata permanente (*Permanent Structured Cooperation* - PESCO) per lo sviluppo congiunto delle capacità progettuali, industriali e operative dell'UE nel campo della difesa¹⁴; lo strumento della Revisione coordinata annuale sulla difesa (CARD), finalizzato al coordinamento degli investimenti per lo sviluppo militare; il Regolamento (UE) 2018/1092, istitutivo del Programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa, per finanziare progetti collaborativi; in seguito, il Regolamento (UE) 2021/697, istitutivo del Fondo europeo per la difesa o EDF, per il periodo 2021-2027, con una dotazione finanziaria di circa otto miliardi di euro. Veniva così delineato un percorso di crescita basato sul funzionamento coordinato dei tre citati strumenti complementari: la Cooperazione strutturata permanente (PESCO), il Fondo europeo per la difesa (EDF) e la Revisione annuale coordinata sulla difesa (CARD).

¹¹ *Ibidem*, nella versione in lingua italiana. Per una più accurata descrizione della Strategia globale v. F. SALMONI, *La difesa comune europea come pilastro della NATO. Un esercito senza stato per un'Europa senza sovranità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2022, 63-67.

¹² La prima Dichiarazione congiunta UE-NATO, dell'8 luglio 2016, è stata siglata durante il vertice NATO di Varsavia; la seconda, del 10 luglio 2018, ha preceduto l'avvio dei lavori del vertice NATO di Bruxelles (11-12 luglio 2018); nella terza e ultima, firmata il 10 gennaio 2023 presso la sede della NATO a Bruxelles, entrambe le parti annunciano la volontà di rafforzare ulteriormente la loro cooperazione condannando «in the strongest possible terms Russia's aggression against Ukraine and reiterated their unwavering support to the country» e ribadiscono che «NATO and the EU play complementary».

¹³ Cfr. F. SALMONI, *La difesa comune europea come pilastro della NATO*, cit., 67-70.

¹⁴ Istituita nel dicembre 2017 con la decisione (PESC) 2017/2315 del Consiglio affari esteri dell'UE.

La PESCO sembra costituire ancora oggi lo strumento principale offerto dall'Unione Europea per permettere agli Stati membri che vi aderiscono di approfondire il loro legame in ambito difensivo. Le funzioni di Segretariato della PESCO sono infatti svolte congiuntamente dal Servizio europeo per l'azione esterna (EEAS/SEAE) – comprendente lo Stato maggiore dell'UE – e dall'Agenzia europea per la difesa (EDA), i quali agiscono sotto la supervisione e la responsabilità dell'Alto rappresentante (che del resto presiede anche l'EDA). Attualmente la PESCO include 26 Paesi (l'ultimo è la Danimarca, entrata del 2023) coinvolti in 75 progetti finalizzati a migliorare non solo le capacità militari ma anche l'interoperabilità¹⁵. Nonostante questi sforzi, la cooperazione stenta a decollare, soprattutto sul fronte delle capacità di intervento congiunto, mentre alcuni passi avanti si sono registrati sul piano della collaborazione industriale e logistica. Diversi progetti connessi alla PESCO si sono peraltro arenati per ragioni tecniche e/o finanziarie, portando alla loro complessiva ridiscussione¹⁶. In altri casi, la fattiva cooperazione ha subito la forza centrifuga degli interessi nazionali, che spesso hanno prevalso sulla necessità di perseguire l'interesse comune. Ciò è dipeso anche dagli approcci strategici divergenti degli Stati (a riprova della perdurante assenza di una visione strategica comune europea)¹⁷. Infine, a fronte del fatto che i passi avanti compiuti dalla PESCO hanno riguardato principalmente le capacità militari “statiche” ma non le capacità di intervento, la Francia e un gruppo di Stati al suo seguito hanno deciso di rimediare a questa lacuna con il lancio della *Initiative Européenne d'Intervention* (IEI), annunciato il 25 giugno 2018 durante una sessione del Consiglio affari esteri in sessione congiunta con i ministri europei della difesa¹⁸. L'iniziativa guidata dalla Francia si colloca fuori dall'ambito istituzionale dell'UE producendo una dannosa competizione con la PESCO.

In risposta a questa difficoltà, nello stesso anno, l'UE ha lanciato il progetto PESCO “Mobilità militare”, che tuttavia negli anni successivi ha subito un forte rallentamento. Per rivitalizzare il progetto in questione, il Consiglio ha trovato un escamotage finalizzato a permettere, dopo

¹⁵ <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/pesco/> (consultato il 4 settembre 2025).

¹⁶ Nella sua *Strategic Communication* del 21 settembre 2022 («Development, Delivery and Determination: PESCO forging ahead») l'EEAS segnalava il problema con il dilemma «Delays: Revive or Retire?».

¹⁷ Ad esempio, la Polonia ha espresso preoccupazioni sul fatto che la PESCO potrebbe danneggiare la NATO o indebolire la cooperazione in materia di sicurezza con gli Stati Uniti, entrambi vitali per la sicurezza del fianco orientale. V. M. TERLIKOWSKI, *PeSCo: The Polish Perspective*, Policy Paper, ARES, October 2018.

¹⁸ V. A. SOMMA, *Dal mercato senza Stato all'esercito senza Stato*, cit.; N. NOVÁKY, *France's European Intervention Initiative. Towards a Culture of Burden Sharing*, in *Wilfried Martens Centre for European Studies*, vol. 17, n. 2, 2018. Inizialmente in 9, i Paesi aderenti all'IEI sono poi saliti a 13: Belgio, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna e Svezia.

un'apposita valutazione, la partecipazione di Paesi terzi ai singoli progetti della PESCO, aggirando in tal modo la preclusione normativa che riserva lo strumento PESCO ai soli Stati membri. E così, nel 2021, il Canada, la Norvegia e gli Stati Uniti sono stati coinvolti nel progetto "Mobilità militare"¹⁹. Infine, il 15 novembre 2022, per effetto della guerra russo-ucraina, anche il Regno Unito – ironia della sorte – è stato incluso nel medesimo progetto. È evidente che simili aperture, benché foriere di alcuni indubitabili benefici (in termini di risorse e *know-how* aggiuntivi) e quantunque assistite da certe cautele a salvaguardia dell'autonomia strategica europea, possono tutt'al più servire a rilanciare singoli progetti PESCO nel breve periodo, ma a lungo andare rischiano di rivelarsi controproducenti rispetto all'obiettivo di dare vita a una difesa integrata europea indipendente dalle ingerenze esterne.

L'apertura al contributo di Paesi terzi può peraltro condurre a un paradosso. L'articolo 44 TUE, infatti, ammette la possibilità di affidare, sotto l'egida del Consiglio, l'attuazione di una missione dell'UE «a un gruppo di Stati membri che lo desiderano e dispongono delle capacità necessarie per tale missione» e sembra pertanto escludere – come sarebbe del tutto ragionevole – il coinvolgimento di Paesi terzi²⁰. Eppure, nella Risoluzione del Parlamento europeo del 19 aprile 2023 dedicata alla materia in questione («Capacità di dispiegamento rapido dell'UE, gruppi tattici dell'UE e articolo 44 TUE: la via da seguire»), l'istituzione rappresentativa dei cittadini europei, tra le altre cose, avvalorava l'interpretazione dell'articolo 44 che va nel senso opposto. Il PE non si limita infatti a sottolineare che «il ricorso all'articolo 44 TUE può offrire vantaggi significativi, quali la rapidità, la flessibilità e la libertà di azione pur mantenendo un'azione congiunta dell'Unione», ma, più ancora, «sottolinea che il processo decisionale relativo alla mobilitazione della capacità di dispiegamento rapido dell'UE basato sull'articolo 44 TUE consente anche di coinvolgere Paesi terzi nelle sue missioni, laddove necessario e auspicato»; il che equivale ad avvalorare la tesi interpretativa del Consiglio e a certificare al contempo il clamoroso ritardo nella costruzione di una capacità di intervento sovranazionale (come in effetti la stessa Risoluzione finisce per ammettere esplicitamente: vedi *infra*, sub 4).

¹⁹ Il 5 novembre 2020 il Consiglio ha adottato la decisione (PESC) 2020/1639 che stabilisce le condizioni generali in base alle quali gli Stati terzi possono essere invitati in via eccezionale a partecipare a singoli progetti PESCO. In seguito, il 6 maggio 2021, il Consiglio ha approvato la partecipazione degli Stati Uniti, del Canada e della Norvegia al progetto PESCO "Mobilità militare".

²⁰ *European Parliament resolution of 19 April 2023 on the EU Rapid Deployment Capacity, EU Battlegroups and Article 44 TEU: the way forward (2022/2145(INI))*.

4) Poco dopo la massiccia invasione russa dell'Ucraina del febbraio 2022, e precisamente nel mese di marzo dello stesso anno, il Consiglio dell'UE varava la *Strategic Compass for Security and Defence* («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»), ennesima “roadmap” per rilanciare l'accidentato cammino di integrazione difensiva²¹. La Bussola strategica è un documento programmatico che sembra offrire una visione sufficientemente ampia e bilanciata tra capacità di azione e risorse. Questo «ambizioso piano d'azione per rafforzare la politica di sicurezza e di difesa dell'UE entro il 2030», si propone, tra gli altri obiettivi strategici, di definire «nuove azioni e nuovi mezzi per [...] consentirci di agire in modo più rapido e deciso davanti alle crisi»²². Tra le novità più importanti, la Bussola valorizza il ruolo esecutivo del centro di comando militare dell'UE (*Military Planning and Conduct Capability* - MPCC), che fino a tempi recenti si occupava solo di missioni di addestramento (EUTM), di supporto logistico e di pianificazione strategica. Dal 2022 il centro MPCC è designato anche come «quadro operativo preferenziale» non solo per gli *EU Battle Groups*, che, come si già è visto, implicano il dispiegamento di massimo 1500 soldati (e che ad oggi non sono mai stati impiegati benché “pronti” dal 2007), ma anche per la nuova *EU Rapid Deployable Capability* (RDC), introdotta proprio dalla Bussola strategica, cioè la capacità di dispiegamento di una forza rapida che può arrivare fino a 5000 unità (ma che al momento è ancora in fase di sviluppo)²³. Sulla base della Bussola strategica, l'Alto rappresentante ha adottato l'*Action plan on military mobility 2.0* (in forma di Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio, il 10 novembre 2022)²⁴, che prevede appunto nuove iniziative in materia di mobilità militare per il periodo 2022-2026, fra cui «further actions to enable the swift, efficient and unimpeded movement of potentially large-scale forces»²⁵.

Eppure, anche con queste significative novità, siamo ancora molto lontani dall'orizzonte di un'autonoma capacità strategico-operativa dell'UE. Nella citata Risoluzione del 19 aprile 2023 il PE «sottolinea i progressi insufficienti compiuti dall'UE riguardo agli abilitanti strategici negli

²¹ Bruxelles, 21 marzo 2022 (OR. en) 7371/22.

²² *Ibidem*.

²³ Come descritto nella *Strategic Communication* dell'EEAS del 15 febbraio 2023: «This should be preceded by preparations, exercises and training in 2023 and 2024, including live exercises involving the MPCC as the Operational HQ. The MPCC, once it reaches its Full Operational Capability (FOC), is the preferred military strategic level C2 structure for the RDC. This will not affect the ability to continue using the pre-identified national OHQs».

²⁴ JOIN(2022) 48 final.

²⁵ *Ibidem*.

ultimi 20 anni e invita gli Stati membri e le istituzioni competenti dell'UE a far fronte con urgenza alle carenze di capacità e a impegnarsi a colmare in modo sostanziale entro il 2025 le mancanze critiche, in particolare quelle legate alla capacità di dispiegamento rapido dell'UE e ai divari strutturali [...]». Nonostante questa sottolineatura, dal 2023 ad oggi le lacune segnalate dal PE non sembrano essere state considerate.

A fronte delle implicazioni del conflitto russo-ucraino, che si aggiungono alle numerose altre sfide della storia più recente (il riemergere del terrorismo internazionale, il possibile disimpegno degli Stati Uniti sul fronte euroatlantico, il rovinoso ritiro della forza di pace dall'Afghanistan, l'aumento dell'instabilità a livello globale), ci si sarebbe dovuti aspettare dall'UE una svolta coraggiosa o, quantomeno, un ritorno alla prospettiva lungimirante del Consiglio di Helsinki del 1999 e al connesso *Headline Goal 2003*, con l'obiettivo (ad oggi mancato) di dotare l'UE della capacità di dispiegare una forza di almeno 50.000 uomini. Invece la montagna ha finito per partorire un topolino: fuor di metafora, la Bussola strategica 2022 si "accontenta" dell'obiettivo di mobilitare una forza rapida di 5000 uomini (la citata RDC, oltretutto al momento inoperante)²⁶, che, pur comportando un notevole passo avanti rispetto all'entità più ridotta dei preesistenti *Battle Groups*, rappresenta pur sempre un decimo della forza europea – sia pure "non rapida" – cui ambiva la più illuminata governance sovranazionale nell'ormai lontano 1999²⁷.

Bisogna oltretutto osservare che, almeno sino ad oggi, nessuna missione militare autonoma dell'Unione Europea ha comportato un dispiegamento superiore ai 2000-3000 soldati (vetta raggiunta a malapena con EUFOR RD Congo (2006)) mentre, per quanto riguarda le operazioni congiunte UE-NATO nell'alveo degli Accordi *Berlin Plus* – in cui, si badi, l'UE opera avvalendosi delle strutture e dei quadri di comando della NATO – si è arrivati, al massimo, al dispiegamento di circa 7000 uomini con l'operazione EUFOR Althea (Bosnia-Erzegovina) iniziata nel 2004. Anche le missioni europee di addestramento congiunto (EUTM) hanno per lo più una dimensione molto "localizzata" (con l'importante eccezione della missione EUMAM Ucraina, che aveva l'obiettivo di addestrare decine di migliaia di soldati ucraini entro il 2023).

²⁶ https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-rapid-deployment-capacity_en.

²⁷ Tralascio volutamente la questione della compatibilità delle azioni militari europee con i nostri limiti costituzionali, alla luce dell'interpretazione dell'articolo 11 della Costituzione, perché ritengo che la questione non dipenda dalla maggiore o minore capacità di dispiegamento delle truppe da parte dell'Unione, ma dalle finalità per le quali la forza militare europea può essere impiegata. In questo senso, ci sono le criticità segnalate, ad esempio, da F. SALMONI, *La difesa comune europea come pilastro della NATO*, cit., 70-79.

In definitiva, guardando all'esito complessivo delle misure sinora adottate nell'ambito della PSDC, si può parlare di risultati molto modesti. L'Unione, come ente sovranazionale, resta sostanzialmente incapace di influenzare le strategie della difesa euroatlantica, potendo tutt'al più diventare «il pilastro europeo della NATO»²⁸.

Considerando le più recenti evoluzioni di questa lunga vicenda, ossia quelle oggetto del prossimo paragrafo, sembra di trovarsi di fronte a un percorso di integrazione comunitaria quasi rovesciato, in cui si è partiti dal progetto di un esercito europeo inserito in un chiaro disegno federalista per arrivare, dopo oltre settant'anni, all'obiettivo ben più modesto del *ReArm Europe Plan* del 2025. Con una discutibile inversione dell'ordine delle priorità, l'attenzione della governance europea si è dunque spostata sempre più sul lato delle risorse militari lasciando sostanzialmente irrisolti i problemi strategico-operativi che ancora oggi ostacolano la realizzazione di una difesa comune.

2. *White Paper for European Defence – Readiness 2030* e *ReArm Europe Plan – Readiness 2030*: l'oblio delle priorità

L'avvio, il 24 febbraio 2022, dell'Operazione militare speciale da parte della Federazione russa sul suolo ucraino (nell'ambito di un conflitto risalente di fatto al 2014) avrebbe dovuto fornire all'UE lo slancio necessario per avviare, oltre che un piano di approvvigionamento di adeguate risorse militari, un serio tentativo di riforma istituzionale finalizzato a colmare la lacuna che ancora oggi affligge la capacità strategico-difensiva dell'Unione. Eppure, ad eccezione di alcune novità previste nella citata Bussola strategica del marzo del 2022, di questo serio tentativo, trascorsi oltre tre anni di “*undeclared war*” russo-ucraina, non vi è ancora traccia. L'attenzione delle istituzioni europee si è infatti concentrata dapprima sulla fornitura di materiale bellico all'Ucraina (per lo più smaltendo scorte di magazzino degli Stati membri) e, successivamente, sull'incremento della spesa militare degli Stati membri per promuovere acquisti comuni e rafforzare la base industriale e

²⁸ Per le ragioni illustrate da F. SALMONI, *La difesa comune europea come pilastro della NATO*, cit., 79-87.

tecnologica della difesa europea²⁹. Benché la Dichiarazione di Versailles dell'11 marzo 2022³⁰, che rappresenta una sorta di manifesto programmatico della risposta europea alla crisi russo-ucraina, avesse annunciato nientemeno che «ulteriori passi decisivi verso la costruzione della nostra sovranità europea», nessuna delle azioni dell'UE successivamente intraprese sembra essere orientata verso questo risultato³¹: né l'adozione dei Regolamenti ASAP (*Act in Support of Ammunition Production*) ed EDIPRA (*European Defence Industry Reinforcement Through Common Procurement Act*) nel 2023, né le iniziative più recenti e più significative adottate dalla Commissione sulla scia delle conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 29-30 giugno 2023³², che sono sfociate da ultimo nel *White Paper for European Defence – Readiness 2030* e nel connesso *ReArm Europe Plan – Readiness 2030*.

Uno sguardo più approfondito al contenuto delle iniziative adottate dalla Commissione negli ultimi due anni conferma che l'obiettivo di costruire una “vera” difesa comune europea sembra essere precipitato nell'oblio.

Il 5 marzo del 2024, a fronte del perdurare della crisi russo-ucraina e del rischio di un ridimensionamento dell'impegno economico e politico degli Stati Uniti nella difesa euroatlantica, la Commissione von der Leyen, unitamente all'Alto rappresentante e all'Agenzia europea per la difesa (EDA), ha lanciato la *European Defence Industrial Strategy (EDIS Join Communication 2024)*³³. La strategia mira a potenziare l'industria europea della difesa stabilendo alcuni obiettivi strategici da realizzare “step by step” entro il 2030 ed entro il 2035. Il principale destinatario di queste misure è un complesso sistema di imprese, istituti di ricerca, infrastrutture tecnologiche e risorse umane operanti in Europa nel settore della difesa, che viene individuato con l'acronimo EDTIB, ossia *European Defence Technological and Industrial Base*. La Strategia EDIS non è altro che un'importante dichiarazione programmatica, ossia un atto di indirizzo politico della Commissione

²⁹ Accanto a un piano di riduzione della dipendenza energetica, ossia il Piano *RePowerEU* presentato dalla Commissione nel maggio 2020 per ridurre la dipendenza dell'UE «dai combustibili fossili russi e accelerare la transizione verde» (<https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/repowereu/>).

³⁰ Versailles, 11 marzo 2022, *Riunione informale dei capi di Stato o di governo, Dichiarazione di Versailles, 10 e 11 marzo 2022*.

³¹ Non essendo collegato ad alcun disegno politico federalista (e nemmeno funzionalista), questo riferimento alla «sovranità» nella Dichiarazione di Versailles finisce per essere «sinonimo di potenza», come osserva F. SALMONI, *La difesa comune europea come pilastro della NATO*, cit., p. 106.

³² Bruxelles, 30 giugno 2023 (OR. en) EUCO 7/23, CO EUR 5, CONCL 3.

³³ Brussels, 5 March 2024, JOIN(2024) 10 final, *A new European Defence Industrial Strategy: Achieving EU readiness through a responsive and resilient European Defence Industry*.

europea che può tradursi in un impegno giuridicamente vincolante soltanto mediante la conseguente adozione di appositi atti normativi. Per tale ragione, EDIS è stata accompagnata dallo *European Defence Industry Programme* (EDIP), ossia da una proposta di Regolamento (*establishing the European Defence Industry Programme and a framework of measures to ensure the timely availability and supply of defence products*)³⁴ che al momento ha ricevuto soltanto l'approvazione preliminare da parte delle commissioni ITRE (Industria, ricerca ed energia) e SEDE (sicurezza e difesa) del Parlamento europeo, il 24 aprile 2025.

Come proposta di atto legislativo, EDIP mira a muovere un primo passo concreto verso gli obiettivi della Strategia (EDIS) stabilendo, tra le altre cose: il rafforzamento della competitività del sistema EDTIB e, allo scopo di governarne efficacemente il processo di sviluppo, l'istituzione di apposite *Structures for European Armament Programme* (SEAP)³⁵; l'avvio di una cooperazione con l'Ucraina per ricostruire la sua industria difensiva; lo stanziamento di un sostegno finanziario di 1,5 miliardi di euro dal bilancio dell'Unione per il periodo 2025-2027 come fondo europeo destinato allo sviluppo delle capacità difensive (per un miliardo di euro) e alla ricerca in ambito di difesa (per il restante mezzo miliardo). Tra le altre cose, il Regolamento ripropone un meccanismo – in precedenza rigettato – «per imporre più o meno prudentemente alle imprese produttrici di materiali rilevanti per l'industria bellica scelte che discendono da valutazioni politiche degli Stati» (mediante una procedura che coinvolge la Commissione attribuendole poteri potenzialmente lesivi della libertà d'impresa e di altri diritti affermati nella CFUE)³⁶.

Nelle more dell'approvazione di questo Regolamento, la Commissione europea ha adottato il *White Paper for European Defence – Readiness 2030* e il connesso *ReArm Europe Plan – Readiness 2030*, che traducono le linee strategiche tratteggiate nel 2024 in un piano operativo più dettagliato guardando all'orizzonte intermedio del 2030. Sullo sfondo del Libro bianco e del Piano

³⁴ European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Industry Programme and a framework of measures to ensure the timely availability and supply of defence products ('EDIP')*, Brussels, 5 March 2024, COM(2024) 150 final, 2024/0061 (COD). Sul sito ufficiale dell'UE EDIS ed EDIP sono descritti come due pezzi del medesimo puzzle («EDIS and EDIP: pieces of the same defence puzzle»). V. L.F. HELLEMEIER, *Europe's Defence Industry More Than Two Years after Russia's Full-scale Invasion*, in *European Review of International Studies*, vol. 11, n. 3, 2025, 439 ss.

³⁵ «In order to increase efforts to aggregate and harmonise European demand for defence equipment requirements from the EDTIB, EDIP proposes a ready-to-use legal framework, the Structures for European Armament Programme (SEAP), for cooperating and jointly managing defence equipment throughout its life cycle» (European Commission, *Proposal for a Regulation establishing the European Defence Industry Programme ('EDIP')* COM(2024) 150 final, *Explanatory memorandum*).

³⁶ Cfr. A. SOMMA, *Dal mercato senza Stato all'esercito senza Stato*, cit., IX-X.

di riarmo vi è l'aggravarsi degli accadimenti che avevano suggerito la Strategia definita nel 2024: il lento ma inesorabile avanzamento delle forze russe sul suolo ucraino; l'estensione della crisi nel Medio Oriente; il consolidarsi della prospettiva di un disimpegno degli Stati Uniti – peraltro ampiamente preannunciato – sul fronte della difesa euroatlantica; infine, il continuativo sostegno militare all'Ucraina da parte di molti Paesi europei, che in tal modo hanno visto le loro scorte militari ridursi sensibilmente.

Entrando più nello specifico, il 19 marzo 2025 il Commissario europeo per la difesa e lo spazio Andrius Kubilius e l'Alto rappresentante Kaja Kallas hanno presentato il *White Paper for European Defence – Readiness 2030* e, come parte integrante del suddetto Libro bianco, il *ReArm Europe Plan – Readiness 2030*, definito nei termini di «an ambitious defence package providing financial levers to EU Member States to drive an investment surge in defence capabilities». Il Libro bianco definisce pertanto i criteri che devono guidare la realizzazione del Piano di riarmo dirigendola verso gli obiettivi difensivi strategici del 2030³⁷. L'importanza politica di questo documento ha suggerito un passaggio parlamentare preventivo, che si è concretizzato nell'approvazione da parte del PE di una risoluzione politica non legislativa votata il 12 marzo 2025, alcuni giorni prima della presentazione ufficiale del Libro bianco³⁸. È appena il caso di evidenziare che da un Libro bianco sulla *difesa europea* – per giunta con il riferimento testuale alla sua *prontezza* per il 2030 – ci si sarebbe dovuti aspettare un serio piano d'azione per migliorare le capacità strategiche e di intervento operativo delle forze dell'Unione, in quanto obiettivo complementare se non prioritario rispetto a quello dello sviluppo dell'industria difensiva e dell'approvvigionamento. Al contrario, il tenore del Libro bianco si rivela a tal punto strumentale al piano di riarmo che la sua denominazione appare persino inappropriata. Forse proprio allo scopo di giustificare l'ampiezza del riferimento alla *difesa europea*, il Libro bianco menziona tra i suoi obiettivi principali anche il problema delle capacità operative, ma lo fa nel segno di quella patologica inversione delle priorità che da troppo tempo la governance europea impone al cammino di integrazione difensiva, antepoendo gli sforzi

³⁷ «While the ReArm Europe Plan/Readiness 2030 strengthens pan-European defence capabilities with new financial means, the White Paper frames a new approach to defence and identifies investment needs» (https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/introducing-white-paper-european-defence-and-rearm-europe-plan-readiness-2030_en).

³⁸ V. *European Parliament resolution on the white paper on the future of European defence*, 2025/2565(RSP), che, tra le altre cose, «Welcomes the five-point 'ReArm Europe' plan proposed by the Commission President on 4 March 2025» (punto 68), approvata a larghissima maggioranza con 419 voti a favore, 204 contrari e 46 astensioni.

per costruire l'industria europea degli armamenti a quelli necessari per costruire una difesa comune europea³⁹.

La Commissione fornisce peraltro una descrizione estremamente riduttiva di ciò che sarebbe necessario per «migliorare la preparazione dell'Europa agli scenari peggiori», ossia: «incrementa[re] la mobilità militare, la costituzione di scorte» e – si potrebbe dire “*last and least*” – «promuove[re] la cooperazione operativa in tutta l'UE». Ben poca cosa, quindi, rispetto a ciò che servirebbe davvero per gettare le basi di una difesa comune, la quale esige capacità di decisione politica e capacità d'intervento militare.

Il piano *ReArm Europe*, che è a sua volta espressione della strategia industriale per il quinquennio 2025-2030, si articola in cinque punti.

1) Istituzione dello strumento *Security Action for Europe*. In primo luogo il *Rearm Europe Plan* prevede l'istituzione del Fondo *Security Action for Europe* (SAFE), che metterà a disposizione 150 miliardi di euro in prestiti a basso interesse per sostenere gli sforzi economici destinati all'approvvigionamento congiunto, convogliando le risorse per la difesa dei singoli Paesi europei verso un'economia di scala sovranazionale (anche allo scopo di razionalizzare in chiave europea l'attuale disomogeneità dei sistemi difensivi e del munizionamento).

2) «Boosting national defence funding», mediante l'attivazione della *national escape clause* del Patto di stabilità e crescita. In secondo luogo, il *ReArm Europe Plan* permette di derogare ad alcune rigidità fiscali dell'UE al fine di favorire la spesa per la difesa da parte degli Stati membri, consentendo a questi ultimi di attivare la clausola di salvaguardia del Patto di stabilità e derogare così ai normali limiti di bilancio nell'auspicio che ciò porti a un adeguato aumento della spesa per la difesa rispetto al PIL. La concessione di questa flessibilità fiscale nazionale in deroga ai limiti del Patto di stabilità (fino a +1,5 % PIL per anno fino a quattro anni) potrebbe mettere a disposizione del Piano di riarmo circa 650 miliardi di Euro. Sommando astrattamente queste ingenti risorse ai 150 miliardi potenzialmente derivanti del citato strumento SAFE, si calcola la possibilità di mobilitare fino a 800 miliardi di Euro per aumentare la spesa militare europea nei prossimi 4 anni. Ma si tratta pur sempre di misure che favoriscono l'indebitamento nel settore delle spese militari.

³⁹ Nel descrivere i suoi tre obiettivi principali, il Libro bianco riporta la «cooperazione operativa» come terzo ed ultimo scopo (dopo i primi due, che sono: «colmare le lacune in termini di capacità e sostenere l'industria europea della difesa, anche semplificando le normative e razionalizzando i programmi industriali»; «rafforzare il mercato unico della difesa e accelerare la trasformazione della difesa attraverso innovazioni dirompenti come l'IA e la tecnologia quantistica»).

3) «Making EU instruments more flexible to allow greater defence investment». Il Piano prevede che nel breve termine l'UE possa utilizzare il proprio bilancio per affrontare l'urgente esigenza di aumentare la spesa per la difesa. Riconoscendo che la politica di coesione sostiene i progetti legati alla difesa in quanto questi ultimi favoriscono anche lo sviluppo regionale e promuovono l'innovazione e la creazione dei sistemi economici locali, si stabilisce che le autorità operanti ai vari livelli possano sfruttare il riesame intermedio della politica (e dei fondi) di coesione per riorientare le risorse esistenti verso le nuove priorità della difesa e della sicurezza.

4) Attingere ai fondi della Banca europea per gli investimenti (BEI). Allo scopo di integrare le forme di finanziamento pubblico a favore dei progetti europei di difesa e sicurezza, il Piano di riarmo prevede la possibilità di ricorrere, tramite un apposito canale di accesso, al capitale della BEI, la quale è conseguentemente chiamata a espandere il suo ambito di intervento creditizio al settore in questione⁴⁰.

5) Mobilitare il capitale privato. Le misure di finanziamento pubblico devono essere integrate da un accesso agevolato al capitale privato, che si giustifica anche in virtù del crescente interesse del settore finanziario per la difesa. Ne discende la possibilità di utilizzare il capitale privato raccolto tramite l'Unione del risparmio e degli investimenti (SIU) per investimenti sostenibili nell'industria della difesa («from start-ups to major industry players»)⁴¹.

Come si vede bene da questa breve descrizione, e senza dover entrare nel dettaglio degli strumenti tecnici approntati dal Piano, si tratta di misure economiche importanti che incidono sulle risorse stanziabili a beneficio di altre voci di spesa, compreso il welfare, e sugli investimenti destinabili ad altri settori industriali. Allo stato dell'arte, cioè mentre si scrivono queste righe, l'Unione Europea ha già approvato alcuni atti giuridicamente vincolanti ai fini della concreta attuazione del Piano di riarmo. Anzitutto nel maggio 2025 il Consiglio dell'UE ha adottato il Regolamento per lo strumento finanziario *Security Action for Europe* (SAFE), la cui proposta era stata ufficialmente presentata dalla Commissione europea contestualmente alla comunicazione del Piano *ReArm Europe* il giorno 19 marzo 2025. La Commissione europea, dal canto suo, ha avviato misure per rendere più flessibili i fondi esistenti, come quelli della coesione, permettendo agli Stati

⁴⁰ Nella convinzione che «This approach not only secures financing but also strengthens market confidence» (*ibidem*).

⁴¹ *Ibidem*.

membri di reindirizzarli verso lo sviluppo industriale nel settore della difesa, le infrastrutture, l'innovazione e la ricerca tecnologica *dual use* (civile-militare).

In questo nuovo scenario si registrano anche i primi impegni nazionali sul versante di un significativo aumento della spesa nazionale dedicata alla difesa, specialmente da parte dei Paesi più esposti ad Est (come la Polonia) e di quelle potenze economiche il cui riarmo, a cominciare dalla Germania, è reputato dirimente per le sorti della difesa europea. A dimostrazione della contiguità – se non della strumentalità – della strategia europea alle esigenze dell'Alleanza atlantica, nel corso del Summit NATO dell'Aia del 24-25 giugno 2025, gli alleati hanno concordato di portare la spesa per la difesa al 5% del PIL annuale entro il 2035, con una revisione nel 2029 (*The Hague Summit Declaration*)⁴². E, proprio in vista di questo traguardo, la Germania punta a raggiungere il 3,5% entro il 2029, mentre altri Paesi, soprattutto nell'Est Europa, si avvicinano già al 5%⁴³.

Sul versante dell'UE, l'aspetto più rilevante della strategia di riarmo riguarda il fatto che il piano di sviluppo dell'industria bellica europea prevede una direzione politica della Commissione che ne dovrebbe assicurare la declinazione sovranazionale. In altre parole, valorizzare e razionalizzare la produzione intraeuropea di armi e sistemi difensivi e, con essa, il mercato interno della difesa persegue anche un'indubbia finalità politica, quella propria di una sorta di "economia di guerra" diretta a favorire lo sviluppo di catene di approvvigionamento integrate all'interno dell'Unione e sempre più indipendenti (almeno in teoria) dalle forniture provenienti da potenze industriali militari extra UE, come gli Stati Uniti e Israele.

Tuttavia, questo imponente sforzo economico-industriale, oltre a essere compromesso dalle notevoli contraddizioni di cui si dirà, lascia del tutto irrisolto il problema della carenza di strutture politiche e militari sovranazionali idonee a realizzare un governo europeo della difesa. Nonostante la presenza di svariati organismi europei operanti in questo settore – ad esempio, oltre ai citati EEAS (Servizio europeo per l'azione esterna), EDA (Agenzia europea per la difesa), EUMS (Stato maggiore dell'UE) e MPCC (Capacità militare di pianificazione e condotta), anche EUMC (Comitato militare dell'Unione Europea) e PSC (Comitato politico e di sicurezza) – è un dato di fatto che siamo ancora lontanissimi non solo da una politica di difesa comune, ma anche

⁴² https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_236705.htm.

⁴³ https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Pressemitteilungen/2025/2025-07-30-government-draft-2026-federal-budget.html?utm_source=chatgpt.com.

dall'efficienza delle strutture di comando della NATO, delle quali l'UE continua non a caso ad avvalersi per le missioni più significative.

3. Alcune amare annotazioni conclusive sulle molte incongruenze della difesa (non comune) europea

Quando si parla di Europa a due velocità, in genere si allude al fatto che alcuni Stati membri viaggiano verso l'integrazione più rapidamente – e più convintamente – di altri. Nel caso della difesa europea le due velocità sono invece rapportate a due settori, ossia quello dell'industria della difesa, recentemente soggetto a un'accelerazione significativa, e quello della capacità strategica e di intervento, che viceversa fatica ancora a prendere slancio. Le iniziative della Commissione europea descritte nel paragrafo precedente hanno infatti consentito di avviare un importante piano di sviluppo industriale e tecnologico, mentre nel cammino verso l'autonoma capacità d'intervento militare l'Europa viaggia con il passo della lumaca, quando non è del tutto immobile. È evidente che i due ambiti sono speculari e che dovrebbero procedere nella stessa direzione e allo stesso ritmo verso la costruzione di un'autentica difesa comune europea. Ciò per evitare che l'industria europea della difesa e le risorse investite negli armamenti finiscano per essere asservite – come lo sono già oggi – a strategie e politiche di sicurezza e difesa decise da altri attori, potenzialmente portatori di interessi differenti o persino divergenti da quelli dell'Unione nel suo complesso. Gli “altri attori” sono, banalmente, le potenze militari regionali e/o nazionali (al di fuori e persino all'interno dell'Unione) dotate di reali capacità di intervento nelle crisi internazionali e quindi in grado di determinare o co-determinare gli indirizzi politici della difesa euroatlantica. Ne deriva la debolezza dell'Unione Europea nel rapporto con la NATO, rapporto che peraltro, come si è già visto in precedenza, è stato purtroppo impostato alla tendenziale “sussidiarietà” della difesa europea al Patto atlantico (che resta il fondamento della difesa collettiva per gli Stati membri della UE che ne fanno parte, ai sensi dell'art. 42.2 TUE).

Dal punto di vista del diritto pubblico europeo, il problema principale della doppia velocità in discorso è dato dal fatto che, almeno in certa misura, l'industria, la ricerca e il mercato della difesa possono rientrare nelle competenze della Commissione europea ed essere attratti nell'alveo del metodo comunitario, con la conseguente possibilità di affidarne la disciplina agli atti legislativi

dell'Unione, mentre in tema di PSDC e, più in generale, di PESC, il Titolo V del TUE stabilisce il sostanziale predominio del metodo intergovernativo e – salvo eccezioni – della regola deliberativa dell'unanimità. In questo ambito la Commissione europea non può imprimere alcuna accelerazione alla PSDC paragonabile a quella prodotta dalle recenti iniziative culminate nel piano di riarmo.

Senza il necessario riequilibrio delle priorità della difesa europea sul versante istituzionale, che permetterebbe di riconciliare gli attuali sforzi economici per armare l'Europa alla visione programmatica della difesa comune codificata nel Titolo V, è difficile giustificare il massiccio “dirottamento” delle risorse finanziarie europee a vantaggio dell'industria degli armamenti, o meglio, la sperequazione di trattamento economico che ne deriva a svantaggio di alcuni diritti fondamentali europei meritevoli di (almeno) eguale attenzione, a cominciare dai diritti sociali. Ed è altrettanto difficile giustificare le limitazioni alla libertà d'impresa che derivano da certe misure di “economia di guerra” proposte dalla Commissione. Tra di esse vi è anche quella relativa a una significativa deregolamentazione in materia di produzione e commercio degli armamenti, che potrebbe avere un impatto significativo sul livello di tutela di altri beni costituzionali (come ad esempio l'ambiente)⁴⁴.

Vi è inoltre il rischio concreto che a beneficiare maggiormente delle misure economiche in questione siano le grandi aziende che operano nel settore della difesa e che hanno sede nei Paesi più grandi e più industrializzati (come Francia, Germania e Italia). Esistono poi dinamiche industriali contraddittorie che la governance dell'Unione non sembra essere capace di gestire razionalmente. La strategia di sviluppo dell'industria europea dovrebbe infatti condurre, almeno in teoria, a un'autonoma capacità di approvvigionamento e alla cooperazione industriale “interna” nel segno dell'omogeneità dei sistemi difensivi europei (munizionamento, carri armati, aeromobili, droni, sistemi “dome”, etc.). Eppure oggi si fronteggiano nel cuore dell'Europa due giganteschi progetti di caccia multiruolo di VI generazione, ossia, da un lato, il *Future Combat Air System* (FCAS), guidato dalla Francia (capofila con Dassault Aviation), insieme a Germania (con Airbus Defence & Space) e Spagna (con Indra) e, dall'altro lato, il progetto *Global Combat Air Programme* (GCAP) che coinvolge in forma paritetica, oltre all'Italia (con Leonardo), due partner esterni all'UE, cioè il Regno Unito (con BAE Systems) e il Giappone (con Japan Aircraft Industrial Enhancement Co. Ltd.). La joint venture GCAP è stata approvata dalla Commissione europea a giugno 2025, proprio

⁴⁴ Cfr. A. SOMMA, *Dal mercato senza Stato all'esercito senza Stato*, cit., XIV-XV.

in concomitanza con la narrazione eurocentrica che ha accompagnato il lancio del Libro bianco sulla difesa europea e del *ReArm Europe Plan*. Naturalmente, nulla toglie alla validità e alla competitività del progetto GCAP, un progetto indipendente che non ha ricevuto alcun finanziamento diretto dai canali europei (né dal Fondo EDF né dalla PESCO). Ma la circostanza che ci sia una controproducente concorrenza interna su un'arma strategica essenziale come il caccia di VI generazione (il c.d. “sistema di sistemi”) e che al momento non sia stato promosso un unico progetto di caccia multiruolo europeo frutto di un'ampia cooperazione interna all'Unione è la dimostrazione lampante del fatto che non solo l'attuale governance dell'Unione Europea non è in grado di sostenere alcun valido disegno politico-strategico di difesa comune, ma fatica a trovare la quadra persino nella strategia industriale⁴⁵.

È dunque evidente che nel Libro bianco e nel *ReArm Europe Plan* la “difesa europea” non viene intesa propriamente come difesa dell'Unione Europea, bensì, prevalentemente, come capacità difensiva “degli Stati membri dell'Unione Europea”.

Nella scarsa consapevolezza del problema, si continua ad affermare che l'esigenza di sicurezza collettiva è oggi un'emergenza prioritaria nell'agire dell'Unione. Tuttavia, dovrebbe essere chiaro a tutti che la sicurezza europea dipende anzitutto dalla capacità dell'Unione di determinare e di attuare una politica di difesa comune.

Ciò di cui avrebbe bisogno l'Unione è dunque ben altro, cioè il coraggio di tornare a una visione “costituzionale” della PSDC, che sembra essere stata colpevolmente abbandonata proprio nel momento in cui valeva la pena sforzarsi di rilanciarla. Le difficoltà riscontrate nei ripetuti tentativi di dotare l'UE della capacità di dispiegamento di una forza militare europea dimostrano che sarebbe necessaria una trasformazione costituzionale di ispirazione federalista (o perlomeno autenticamente comunitaria e funzionalista) basata sul ridimensionamento – sia pure relativo – della piena sovranità statale in materia di politica estera e di difesa a vantaggio di una competenza concorrente dell'UE (e di fatto “esclusiva” nel settore della difesa comune) nell'ottica di una coerente interpretazione del principio di sussidiarietà verticale. Una competenza che, a differenza dell'attuale “competenza particolare” nella PESC, permetta di affrontare con gli strumenti istituzionali e normativi propri del

⁴⁵ Non a caso il ministro della difesa belga Theo Francken – in rappresentanza del Belgio quale “osservatore” interessato al progetto a guida francese – ha definito questa situazione frustrante e incoerente rispetto all'obiettivo di una difesa europea autonoma e non frammentata («this is not the way we have to go, sorry»). V. L. FERRAN, *Belgian defense minister: FCAS, GCAP 6th-gen fighter projects show Europe failing to integrate*, 7 maggio 2025, in <https://breakingdefense.com>.

metodo comunitario la dimensione globale delle sfide che stanno logorando il progetto europeo. La revisione degli assetti istituzionali del Titolo V dovrebbe comprendere l'estensione della regola della maggioranza qualificata in luogo della regola deliberativa dell'unanimità e una metamorfosi della figura ibrida dell'Alto rappresentante, che non ha ancora la caratura istituzionale e funzionale di un vero segretario/ministro della difesa europea. L'autonomia strategica e operativa dell'UE esigerebbe infine – o meglio, anzitutto – la rescissione dei vincoli normativi che, a cominciare da quelli incorporati nel diritto primario dell'Unione (tra cui spicca il citato art. 42.2 TUE), condannano la difesa europea ad essere sottomessa alla NATO.

Vi sarebbe pertanto l'urgente necessità di rimettere mano al diritto primario dell'Unione. Non si tratta di un'ipotesi di riforma utopistica, ma è pur sempre una prospettiva di revisione decisamente ambiziosa e complessa da realizzare. Se non vi è la possibilità di procedere in tempi ragionevoli a una modifica dei Trattati, si devono cercare altre soluzioni per ottenere, quantomeno, un ridimensionamento della regola della deliberazione unanime che paralizza i progressi nel campo della PSDC. A marzo del 2025, durante la conferenza *Europe 25*, la ministra degli Esteri tedesca Annalena Baerbock ha assunto al riguardo una posizione netta: considerando i crescenti rischi per la sicurezza europea e l'incertezza su quale posizione adotteranno gli Stati Uniti, l'UE non può più permettersi di restare paralizzata da un solo veto nazionale e dunque è giunto il momento di utilizzare la votazione a maggioranza qualificata anche nelle questioni chiave di politica estera e di difesa⁴⁶. Si potrebbe arrivare a questo risultato impiegando gli strumenti normativi già previsti dai Trattati (le cosiddette “clausole passerella”) e facendo appello al principio della leale cooperazione sancito all'art. 4, paragrafo 3, del TUE.

Ad ogni modo, in attesa che venga costruita una vera difesa comune e al netto del problema dei veti incrociati che in sede intergovernativa paralizzano la governance della PESC e della PSDC (per effetto delle procedure decisionali disciplinate nel Titolo V TUE), l'ordinamento europeo può solo ripiegare verso la soluzione “recessiva” offerta dall'art. 44 TUE – e già ampiamente criticata nelle pagine precedenti – che consiste nella possibilità di delegare le missioni militari dell'UE a un gruppo di Stati “capaci e volenterosi” (includendo persino Paesi terzi, secondo la discutibile interpretazione estensiva della norma avvalorata anche dal PE; v. *supra*, par. 1).

⁴⁶ Auswärtiges Amt (Federal Foreign Office), *Rede von Außenministerin Baerbock bei der Konferenz „Europe25“ von ZEIT, Handelsblatt, Wirtschaftswoche und Tagesspiegel*, 27.03.2025.

Se si esclude il “surrogato” offerto dall’art. 44, al fine di far fronte a istanze difensive urgenti, nell’ambito dell’UE non resta che lo strumento della difesa reciproca (art. 42.7 TUE)⁴⁷. Va ricordato, in proposito, che la clausola di difesa reciproca è stata invocata per la prima volta dal ministro della difesa francese Jean-Yves Le Drian durante la riunione del Consiglio dell’UE “affari esteri” in formazione “difesa” del 17 novembre 2015, cioè quattro giorni dopo i terribili attentati terroristici del 13 novembre 2015. Come quella vicenda ebbe a dimostrare, si tratta di uno strumento significativo ma privo del carattere stringente di clausole apparentemente simili (come l’articolo 5 del Trattato NATO), poiché lascia amplissima discrezionalità agli Stati circa la tipologia e l’entità dell’assistenza (civile e/o militare) da fornire allo Stato richiedente. In effetti, le criticità dimostrate dalla clausola in quell’occasione hanno spinto il PE ad adottare una risoluzione in cui quest’ultimo, dichiarandosi «preoccupato per il fatto che la gestione bilaterale dell’aiuto e dell’assistenza previsti dalla clausola di difesa reciproca, come in questo caso, non [era] possibile per tutti gli Stati membri», invitava «il Consiglio europeo a promuovere l’ulteriore sviluppo della clausola di difesa reciproca e a rafforzare il ruolo delle pertinenti istituzioni dell’UE nell’agevolare tale processo»⁴⁸. A ben vedere, però, l’articolo 42.7 descrive uno strumento “contraddittorio” rispetto a un auspicabile modello di solidarietà difensiva sovranazionale, nel senso che la gestione bilaterale tipica dello strumento della difesa reciproca e la mancanza di coordinamento europeo rivelano, precisamente, la grave lacuna di una capacità di intervento di tipo “comunitario”, cioè di un vero sistema di difesa comune, che dovrebbe rappresentare l’obiettivo prioritario del processo di integrazione europea.

Per concludere, si può affermare che dal naufragio della CED sino al *ReArm Europe Plan* il cammino federativo della difesa europea ha compiuto, dopo un decisivo balzo all’indietro determinato dall’abbandono dell’iniziale disegno federale, pochissimi passi avanti, di fatto senza che ad oggi sia garantita, nemmeno in termini di impegno per il futuro, alcuna capacità strategica e operativa adeguata alle dimensioni economiche e geopolitiche dell’Unione Europea.

Il traguardo di una difesa comune europea non è un miraggio, ma un ambizioso obiettivo di natura costituzionale che, teoricamente, l’UE avrebbe raggiunto già da tempo se non fosse prevalsa

⁴⁷ Poi c’è anche la clausola di solidarietà dell’art. 222 TFUE, che configura un dovere di assistenza in caso di attacchi terroristici o catastrofi.

⁴⁸ *Risoluzione del PE del 21 gennaio 2016 sulla clausola di difesa reciproca (articolo 42, paragrafo 7, TUE) (2015/3034(RSP))*.

la miopia dei governi nazionali e delle burocrazie sovranazionali rispetto ai rischi evidenti di una dipendenza eccessiva dalla NATO e di un affidamento opportunistico alla protezione militare storicamente assicurata in area euroatlantica dagli Stati Uniti (e, va detto, con ingenti spese da parte loro). Per realizzare la difesa comune europea non è necessario rispolverare l'avanzato modello federalista dell'esercito integrato europeo – giacché ci vorrebbe una spinta riformatrice e persino “costituente” oggi come oggi irrealistica – ma è imprescindibile lavorare a una forza militare che sia autonoma dalla NATO e strumentale a una visione strategica e politica alternativa a quella intrinsecamente conflittuale e divisiva connaturata all'atlantismo.