

# Il rafforzamento della difesa europea

di Edoardo Chiti

## Una nuova strategia per la difesa europea

Nelle sue conclusioni, il Consiglio europeo di Bruxelles del 20 marzo 2025 ha prospettato un'accelerazione nel processo di potenziamento di quella che è definita, con un brutto calco dall'inglese, la "prontezza dell'Europa", ovvero il rafforzamento delle sue capacità di difesa militare nei prossimi cinque anni. In particolare, ha invitato il Consiglio e il Parlamento europeo a dare seguito alle proposte presentate pochi giorni prima dalla Commissione, insieme all'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, nel loro libro bianco per la *European Defence Readiness 2030*.

L'accelerazione impressa dal Consiglio europeo e dalla Commissione è notevole, considerate le difficoltà politiche che storicamente accompagnano l'integrazione nel settore della difesa. Non si tratta, però, di un'evoluzione improvvisa, legata esclusivamente alle contingenze della guerra in Ucraina e della politica statunitense.

Sul piano politico, l'orientamento espresso dal Consiglio europeo e dalla Commissione è stato preparato dalle iniziative assunte nell'ultimo decennio. Due sono quelle principali: la Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea, elaborata nel 2016 dall'Alto rappresentante, e la Bussola strategica per la sicurezza e la difesa dell'Unione (*Strategic Compass for Security and Defence*), adottata dal Consiglio nel 2022. La prima ha stabilito che un "appropriate level of ambition and strategic autonomy is important for Europe's ability to foster peace and safeguard security within and beyond its borders". La seconda, messa a punto in un contesto diverso, caratterizzato dal "ritorno della guerra in Europa", ha formalizzato la volontà degli Stati membri a rafforzare le capacità militari dell'Unione, esemplificate dall'impegno a sviluppare una *EU Rapid Deployment Capacity*, composta da 5000 unità. Insieme, la Strategia globale e lo *Strategic Compass* hanno rilanciato le ambizioni del processo di integrazione europea nel settore della difesa.

Questo sviluppo politico è stato a sua volta accompagnato e sostenuto dalla costruzione di una articolata e

robusta amministrazione europea per la sicurezza e la difesa. Al termine di questo primo quarto del XXI secolo, essa consta di numerosi organismi. Alcuni sono contigui alle istituzioni politiche, come il Comitato politico e di sicurezza (CPS), che contribuisce alla preparazione delle decisioni del Consiglio Affari esteri, e il *Politico-Military Group* (PMG), che affianca lo stesso CPS. Altri stanno al vertice dell'amministrazione militare europea: è il caso, in particolare, dello *European Union Military Committee* (EUMC) e dello Stato maggiore dell'Unione europea (*European Union Military Staff* - EUMS). Altri ancora sono chiamati a svolgere specifiche attività: tra questi, il Centro satellitare europeo, lo *European Union Institute for Security Studies* (EUISS), il *Military Planning and Conduct Capability* (MPCC) e l'Agenzia europea per la difesa, chiamata a sostenere la cooperazione tra i ministeri della difesa dei vari Stati membri. Quanto alle forze armate degli Stati membri, sono direttamente coinvolte nelle missioni condotte nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune: al momento, l'Unione sta svolgendo 21 missioni (12 civili, 8 militari e una mista, civile-militare) che coinvolgono circa 3500 militari e 1300 funzionari civili.

Sul piano industriale, ancora, gli Stati membri hanno avviato una collaborazione nell'ambito della Strategia industriale europea della difesa avviata dalla Commissione nel marzo 2024. L'obiettivo della Strategia, che si riferisce al periodo 2025-2027, è garantire che l'Unione abbia la disponibilità di sistemi e di equipaggiamenti di difesa in caso di necessità ed è sostenuta da un programma di finanziamento di 1,5 miliardi di euro. Vanno nella stessa direzione il Fondo europeo per la difesa, che è stato istituito nel 2021 e ha finanziato progetti collaborativi in materia di difesa per circa 4 miliardi di euro, e lo *EU Defence Innovation Scheme* (EUDIS), attraverso il quale l'Unione vuole sostenere le piccole imprese attive nel settore della difesa.

È in un simile quadro politico e amministrativo che si inserisce la nuova strategia per la difesa, tratteggiata

## Editoriale

# Unione europea

nel libro bianco per la *European Defence Readiness 2030* e confermata dal Consiglio europeo. Il suo obiettivo principale consiste nel ripristino della pace in Europa e nella tutela della integrità dell'Unione, direttamente minacciata da "attori esterni" tanto sul piano tanto territoriale quanto su quello dei valori fondativi, a partire dal principio democratico e dall'ideale della prosperità. La sua finalità, in altri termini, chiama in causa i valori fondativi del processo di integrazione europea, così come sono stati gradualmente arricchiti nel corso del tempo, e si giustifica in relazione alla minaccia "esistenziale" che grava sull'Unione. Per realizzare questa finalità, poi, ci si affida al "riarmo", ovvero al rafforzamento delle capacità operative dell'Unione, associato a un piano industriale per la difesa. Lo strumento principale, come si legge nel Libro bianco, è "un aumento massiccio della spesa europea per la difesa" e la costruzione di "una base industriale della difesa più forte e resiliente".

Di un tale progetto occorre mettere a fuoco l'opzione di fondo che esso esprime e valutare gli strumenti che si intende utilizzare. Il quadro che risulta è ambivalente: la *ratio* complessiva della nuova strategia è solo relativamente chiara e condivisibile; e gli strumenti prospettati pongono vari ordini di problemi.

### **L'opzione di fondo: il senso della prospettiva**

Per capire quale sia l'opzione strategica che sta alla base del nuovo progetto, occorre posizionare quest'ultimo nel quadro più ampio della evoluzione storica della sicurezza e della difesa europea. Il periodo da considerare, in particolare, è quello compreso tra i primi anni Novanta del secolo scorso, quando la politica estera e di sicurezza comune è entrata a far parte delle politiche dell'Unione europea, e il momento presente.

In tale periodo, dapprima si è formato e consolidato un modello complessivo di azione dell'Unione nella politica di sicurezza e di difesa, caratterizzato da una tensione interna. Quindi, negli ultimi quindici anni, si sono registrati alcuni sviluppi che spingono in una doppia direzione, quella di una razionalizzazione del modello e quella di un suo indebolimento. La nuova strategia per la difesa europea fa qualche passo in avanti, senza sciogliere, però, questa ambiguità.

### **Il modello tradizionale e la sua tensione interna**

Il modello che emerge tra gli anni Novanta e i primi anni Duemila presenta due tratti distintivi principali:

la scelta strategica a favore del multilateralismo, e in particolare di un multilateralismo ancorato al sistema delle Nazioni Unite, e il riconoscimento della preminenza funzionale della Organizzazione del trattato del Nord-Atlantico (NATO), tanto sul piano strategico quanto su quello operativo.

La scelta per un multilateralismo incentrato sulle Nazioni Unite è stata compiuta con chiarezza all'inizio degli anni Novanta e confermata in tutti i passaggi successivi. Nel Trattato di Maastricht, la nuova competenza in materia di sicurezza e di difesa non è stata costruita come un campo di azione autonomo e autosufficiente dell'Unione, ma piuttosto come un ambito strumentale all'attuazione sul piano regionale delle decisioni assunte dagli organi delle Nazioni Unite, a partire dal Consiglio di sicurezza. Nella stessa prospettiva, il Consiglio europeo di Göteborg del 2001 ha osservato che l'Unione "riconosce al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite la responsabilità primaria del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale". L'ancoraggio al sistema multilaterale e alle Nazioni Unite, poi, è stato confermato e rafforzato nel Trattato di Lisbona.

Si tratta di un orientamento tutt'altro che sorprendente, se si considera il momento storico nel quale è stato assunto, caratterizzato da una forte spinta alla cooperazione internazionale e dalla globalizzazione giuridica e istituzionale, che accompagnavano e sostenevano quella economica. La scelta per il multilateralismo compiuta nel 1992 e ribadita nel 2009 valeva a riaffermare questo processo e i valori normativi sui quali era fondato, quali la legalità internazionale, i diritti fondamentali e la sovranità degli Stati.

Ciò che qui interessa notare, però, sono soprattutto le implicazioni istituzionali di questa opzione. L'Unione è chiamata a operare, in tale disegno, come componente di un più ampio sistema comune globale, accanto alle amministrazioni di altri Stati e organizzazioni internazionali. E in tale sistema comune globale essa contribuisce al perseguimento degli obiettivi di sicurezza della comunità mondiale definiti dal diritto e dalle pratiche istituzionali delle Nazioni Unite, che alla fine degli anni Novanta ne hanno esteso la portata sino a includervi la tutela dei diritti fondamentali. In quanto organizzazione regionale, in particolare, l'Unione è chiamata a calare le iniziative di sicurezza delle Nazioni Unite nello specifico contesto europeo, con un'operazione che, ben lungi dal risolversi in una meccanica trasposizione delle scelte operate dalle Nazioni Unite,

richiede un complesso bilanciamento degli interessi strategici, politici ed economici in gioco, oltre allo svolgimento delle necessarie attività militari.

Il secondo tratto distintivo del modello - la preminenza funzionale riconosciuta alla NATO - aggiunge a questo quadro complessivo un ulteriore elemento. Anche in questo caso, la scelta è stata compiuta dal Trattato di Maastricht e ribadita nei successivi passaggi. In base al Trattato di Maastricht, la politica di sicurezza e di difesa dell'Unione deve rispettare "gli obblighi derivanti per alcuni Stati membri dal trattato dell'Atlantico del Nord" ed essere "compatibile con la politica di sicurezza e di difesa comune adottata in questo ambito". Confermando la medesima prospettiva, il Trattato di Lisbona ha poi stabilito che gli impegni e la cooperazione nel settore della sicurezza e della difesa in questo settore, incluso il dovere di mutua assistenza tra gli Stati membri, "rimangono conformi agli impegni assunti nell'ambito dell'Organizzazione del trattato del Nord-Atlantico che resta, per gli Stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva e l'istanza di attuazione della stessa".

Questa scelta è stata accompagnata dalla decisione dell'Unione di non sviluppare una propria capacità militare. L'unica possibilità offerta dal Trattato è quella che alcuni Stati membri, quelli che hanno maggiori capacità militari e hanno sottoscritto impegni ai fini delle missioni più impegnative, instaurino una "cooperazione strutturata permanente", la cosiddetta PESCO: possibilità che è stata effettivamente utilizzata nel 2017, con il coinvolgimento di 25 Stati membri. In alternativa, la cooperazione militare tra Stati membri può realizzarsi fuori dal Trattato, come avvenuto nel caso degli *Eurocorps*, costituiti nel 1992 e divenuti, nel 2002, la Forza di reazione rapida (*Rapid deployable corps*), così come nel caso di altre forze multinazionali, come la *European Maritime Force* (EUROMARFOR) e la *European Gendarmerie Force* (EUROGENDFO).

Gli sviluppi interni alla NATO hanno confermato questo disegno, che schiaccia la cooperazione tra l'Unione e l'Alleanza sulle capacità progettuali e militari dell'Alleanza stessa. Ad esempio, è la NATO, attraverso il *New Strategic Concept of the Atlantic Alliance*, adottato dai capi di Stato e di governo della NATO nel 1999, a definire il processo - la cosiddetta *European Security and Defence Identity* - attraverso il quale i paesi dell'Unione possono fornire il proprio contributo alle attività dell'Alleanza e, allo stesso tempo, beneficiare della "readiness of the Alliance". Anche i numerosi strumenti di

cooperazione politica e amministrativa tra Unione europea e NATO vanno inquadrati all'interno di questa logica complessiva. Si pensi ai vari strumenti di integrazione tra gli apparati amministrativi delle due organizzazioni, esemplificati dal *Permanent Liaison Team* istituito nel 2005, dai vari accordi di cooperazione amministrativa, incluso quello relativo allo scambio di informazioni classificate, e dagli accordi *Berlin Plus* del 2003, che disciplinano le modalità attraverso le quali l'Unione può avvalersi delle capacità di comando e dei mezzi della NATO per realizzare missioni di gestione delle crisi. In tutti questi strumenti, resta fermo il principio di fondo per il quale l'Unione deve adattare la propria politica di sicurezza e di difesa al quadro giuridico e politico dell'Alleanza atlantica.

Neanche questo tratto caratteristico del modello, come il precedente, è sorprendente. Il riconoscimento della preminenza funzionale della NATO riflette le priorità politiche di molti Stati membri dell'Unione, riluttanti a cedere la propria autonomia in questo settore e il proprio ruolo collettivo nell'Alleanza. Ma esprime anche le diverse traiettorie storiche delle due organizzazioni, l'una consolidatasi nel tempo come organismo economico e regolatorio, ovvero come *soft power* e "forza civilizzatrice", secondo l'auto-rappresentazione della stessa Unione, l'altra quale alleanza militare per la difesa militare. Il risultato, in ogni caso, è almeno in parte contraddittorio. Nel complesso, infatti, il modello tradizionale caratterizza l'Unione come un attore regionale ancorato ai valori normativi del sistema delle Nazioni Unite, responsabile per l'attuazione nello spazio europeo delle misure messe a punto dagli organi delle stesse Nazioni Unite e strettamente connesso con la NATO tanto sul piano politico quanto su quello operativo. Proprio in ragione della preminenza funzionale riconosciuta alla NATO, però, l'Unione fatica a svolgere il ruolo che si è assegnato in base a tale modello. La mancanza di autonomia strategica e operativa rispetto all'Alleanza limita in misura considerevole l'effettiva capacità dell'Unione di sviluppare una vera e propria visione geopolitica sulle questioni di sicurezza e difesa. L'Unione finisce per operare come autorità che opera sotto la direzione tanto del Consiglio di sicurezza, secondo il disegno dell'art. 53 della Carta delle Nazioni Unite, quanto di un'altra organizzazione regionale, la NATO, che adotta le decisioni politiche sul piano regionale e mette a disposizione le necessarie risorse militari. Sono esempi di questa situazione, tra gli altri, la missione di *peacekeeping* EUFOR Concordia, avviata

nel 2003 nella Macedonia del Nord, e la missione militare EUFOR Althea, svolta in Bosnia-Herzegovina a partire dal 2004.

### **Gli sviluppi dell'ultimo quindicennio: una dinamica non lineare**

Alcune evoluzioni degli ultimi quindici anni, peraltro, hanno complicato il modello appena tratteggiato. La dinamica è stata tutt'altro che lineare, perché le trasformazioni hanno spinto in due direzioni diverse: quella di una sua razionalizzazione, da un lato, e quella di un indebolimento del modello, dall'altro.

Quanto al tentativo di razionalizzazione, lo sviluppo più importante ha riguardato la graduale messa a punto dell'obiettivo, politico e giuridico, dell'autonomia strategica dell'Unione.

Il primo passo in questa direzione è stato compiuto dal Consiglio europeo di Bruxelles del dicembre 2013, che ha fissato l'obiettivo politico della costruzione di una "base industriale e tecnologica di difesa [...] integrata, sostenibile, innovativa e competitiva", per sviluppare le capacità di difesa e rafforzare l'autonomia strategica dell'Unione europea. L'obiettivo è stato poi ribadito nella Strategia globale del 2016 e chiarito nelle conclusioni del Consiglio sulla sicurezza e la difesa nel contesto della strategia globale dell'Unione, dove l'autonomia strategica è definita come la "*capacity to act autonomously when and where necessary and with partners wherever possible*". A questo obiettivo sono poi stati espressamente orientate varie misure successive, tra cui il regolamento europeo che ha istituito, nel 2021, il Fondo europeo per la difesa. Tale obiettivo, peraltro, ha una rilevanza che va oltre il settore specifico della sicurezza e della difesa, nel quale trova la propria origine. Esso è stato formulato, infatti, in vari *policy documents* e atti normativi dell'Unione, in conseguenza soprattutto di alcuni eventi specifici. Ad esempio, nell'affrontare il problema delle carenze di medicinali per fronteggiare l'emergenza pandemica, la Commissione europea, nel 2022, ha sottolineato l'esigenza di potenziare l'autonomia dell'Unione nel settore strategico dei medicinali. Analogamente, l'obiettivo dell'autonomia strategica è stato formulato nel processo di transizione energetica, in particolare a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina, quando è diventato necessario rendersi autonomi dalle fonti di energia russe, ed è stato individuato come uno degli obiettivi generali del processo di rafforzamento della competitività europea nella Strategia europea per la sicurezza economica del 2023.

Nel settore che qui interessa, la sicurezza militare e la difesa, il perseguimento dell'autonomia strategica ha una conseguenza potenzialmente significativa. Non è un'alternativa al multilateralismo, perché l'autonomia strategica va esercitata, nella prospettiva del Consiglio, nell'ambito del sistema comune globale per la sicurezza della comunità mondiale. Ha avviato, invece, un processo di autonomizzazione dell'Unione rispetto alla NATO. È vero, infatti, che sono state ribadite le disposizioni dei Trattati europei che definiscono i rapporti tra l'Unione e la stessa NATO ed è stato riaffermato il partenariato con la NATO, che rimane il perno della difesa collettiva dei suoi Stati membri. Ma è altrettanto vero che il rafforzamento delle capacità militari dell'Unione auspicato dallo *Strategic Compass*, ove effettivamente realizzato, renderebbe l'Unione meno dipendente e più autonoma dalla NATO, tanto sul piano strategico quanto su quello operativo. Con l'autonomia strategica dell'Unione, in altri termini, si è avviato un processo che potrebbe portare al superamento del problema che ha limitato la capacità dell'Unione di operare efficacemente nel regime multilaterale della sicurezza globale, ovvero la sua doppia dipendenza, quella dal Consiglio di sicurezza, secondo il disegno dell'art. 53 della Carta delle Nazioni Unite, e quella da un'altra organizzazione regionale, la NATO, alla quale ha affidato la capacità strategica e operativa. A questo processo di potenziale razionalizzazione del modello originario, però, se ne accompagna un altro, di segno meno positivo. La cornice generale di tale modello, ovvero il multilateralismo incentrato sulle Nazioni Unite, è stata posta in discussione, infatti, da numerosi recenti fenomeni della comunità internazionale, dal forte antagonismo tra gli Stati al ritorno all'aggressione armata, all'uso di fattori economici, energetici e tecnologici come strumenti di coercizione.

L'evento principale è l'aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina. Per un verso, come osservato da larga parte della scienza del diritto internazionale, l'aggressione all'Ucraina, con il suo ritorno alla politica di potenza degli Stati e al conflitto armato, rappresenta un attacco diretto alla struttura e ai valori dell'ordine internazionale costruito dopo la seconda guerra mondiale, del quale il multilateralismo è un elemento costitutivo. Per altro verso, mostra le difficoltà del sistema multilaterale di articolare risposte adeguate. La risposta delle Nazioni Unite a tale aggressione, infatti, ha richiesto l'attivazione, nel 2022, della risoluzione *Uniting for Peace* del 1950, secondo la quale l'Assemblea generale delle Nazioni

Unite deve occuparsi di una questione di sicurezza se il Consiglio di sicurezza, a causa della mancanza di unanimità dei membri permanenti, non riesce ad adempiere il proprio compito di mantenere la pace e la sicurezza internazionali. Nel suo intervento sussidiario rispetto al Consiglio di sicurezza, poi, l'Assemblea generale si è limitata a richiedere che la Russia “*immediately, completely and unconditionally withdraw all of its military forces from the territory of Ukraine within its internationally recognized borders*”.

Alle sfide portate al multilateralismo, le istituzioni politiche dell'Unione hanno risposto riaffermando la irrinunciabilità del multilateralismo nel settore della difesa e della sicurezza. Nello *Strategic Compass*, in particolare, il Consiglio ha dapprima rilevato la “crisi del multilateralismo”, dovuta alla competizione strategica tra Stati, alla loro crescente conflittualità anche militare, all'uso del *soft power*, inclusi i vaccini e le nuove tecnologie, come strumento di competizione politica. Quindi, ha ribadito i valori del multilateralismo e la necessità che esso continui a rappresentare una modalità essenziale dell'ordine internazionale.

Si tratta di una posizione senz'altro condivisibile, là dove riafferma le virtù di “un ordine internazionale aperto basato su regole, fondato sui diritti umani e sulle libertà fondamentali, sui valori universali e sul diritto internazionale”, per usare le parole dello *Strategic Compass*. Ma è anche una posizione che lascia in sostanza irrisolta la questione, evidentemente decisiva, di come si possa rendere in concreto più efficace il multilateralismo nel settore della sicurezza globale. Le proposte avanzate nello stesso *Strategic Compass* hanno ambizioni limitate. Si prospetta, infatti, un generico rafforzamento dei partenariati con la NATO e le Nazioni Unite da realizzare attraverso dialoghi politici più strutturati e una maggiore cooperazione operativa, una più stretta cooperazione con altre organizzazioni regionali, tra cui l'Associazione delle nazioni del sud-est asiatico (ASEAN), e la creazione di un *forum* di partenariato dell'Unione in materia di sicurezza e difesa. Iniziative ragionevoli e utili, ma capaci di portare solo a piccole modifiche dell'attuale regime multilaterale per la sicurezza, come osservato anche dallo *European Parliamentary Research Service* nel suo documento *Implementation of the Strategic Compass Opportunities, challenges and timelines*, del 2022.

### **Un'autonomia strategica senza multilateralismo?**

Gli sviluppi degli ultimi quindici anni, insomma, sono contraddittori. Da un lato, le istituzioni

politiche europee tentano una razionalizzazione del modello elaborato dall'Unione a cavallo tra i due secoli, mettendo le condizioni, attraverso l'obiettivo dell'autonomia strategica, perché l'Unione attenui la dipendenza dalla NATO e rafforzi il proprio ruolo di organizzazione regionale nel sistema comune globale per la sicurezza mondiale. Dall'altro lato, si registra un indebolimento di quello stesso modello, perché uno dei suoi elementi costitutivi, il multilateralismo, viene messo in discussione dagli eventi che scuotono la comunità internazionale, senza che le istituzioni politiche europee riescano a difenderlo in modo efficace.

Rispetto a questo stato delle cose, la nuova strategia per la difesa europea compie un passo in avanti, dando una ulteriore spinta all'autonomizzazione dell'Unione rispetto alla NATO. Ma lo fa senza riuscire ad avanzare proposte per un rilancio del multilateralismo basato sulle Nazioni Unite, al quale, anzi, appare pronta a rinunciare.

La ricerca dell'autonomia operativa rispetto alla NATO è al centro stesso della nuova strategia. Come lo *Strategic Compass*, anche il Libro bianco muove dal presupposto che la NATO rimanga “la pietra angolare della difesa collettiva dei suoi membri in Europa”. Ma aggiunge anche, senza ambiguità, che la cooperazione tra Unione europea e NATO, così importante in passato, “non sarà sufficiente per gli anni a venire”. L'obiettivo, allora, è quello di “ripristinare una deterrenza credibile”, cioè procedere al riarmo, attraverso un aumento significativo della spesa europea per la difesa. In questo modo, l'Unione punta a superare definitivamente la dipendenza dalla NATO, pur senza modificare le disposizioni dei Trattati che definiscono i rapporti tra le due organizzazioni.

Si tratta di un obiettivo condivisibile, non solo nella prospettiva del realismo politico che rientra inevitabilmente nell'orizzonte progettuale degli ordinamenti contemporanei, ma anche rispetto all'evoluzione storica del processo di integrazione europea nel settore della sicurezza e della difesa. La ricerca di una autonomia operativa in questo settore, infatti, supera la tradizionale rimozione del problema dell'uso della forza militare operata nella costruzione dell'ordinamento sovranazionale, la cui causa Joseph Weiler ha rinvenuto, nella sua riflessione sulla dimensione valoriale del processo di integrazione europea, nel fallimento del progetto di Comunità europea di difesa nei primi anni Cinquanta. Inoltre, e soprattutto, potrebbe rendere l'Unione meglio in grado di operare

all'interno del sistema comune globale per la sicurezza della comunità mondiale.

Eppure, allo stesso tempo, questo obiettivo sconta la posizione molto debole assunta dalla Commissione e dall'Alto rappresentante sul multilateralismo.

Il Libro bianco, infatti, muove da una diagnosi dura sullo stato dell'assetto internazionale: l'ordine internazionale tradizionale, fondato su regole condivise, è stato scosso dal ritorno della guerra in Europa e dal moltiplicarsi di guerre, aggressioni e atti ostili. In questo contesto, la difesa dell'ordine internazionale fondato sul diritto resta una priorità dell'Unione, a tutela tanto dei suoi interessi quanto dei suoi valori. Ma occorre realisticamente prendere atto, prosegue il ragionamento del Libro bianco, che è in corso un processo di formazione di un nuovo ordine internazionale, che l'Unione deve contribuire attivamente a plasmare.

In questo quadro, la scelta per il multilateralismo incentrato sulle Nazioni Unite, compiuta in maniera tanto netta a partire dai primi anni Novanta e ribadita anche con lo *Strategic Compass*, sembra essere ora messa da parte. Il Libro bianco ribadisce che le minacce alla sicurezza "richiedono la cooperazione internazionale" e che l'Unione è tenuta a collaborare con le organizzazioni internazionali e i paesi partner. La collaborazione che concretamente prospetta, però, riguarda, in effetti, solo questi ultimi, dagli Stati Uniti al Regno Unito, alla Turchia, all'India. Le Nazioni Unite, elemento imprescindibile del modello consolidato a cavallo tra i due secoli, non sono mai menzionate nel documento. A differenza della posizione espressa nello *Strategic Compass*, quella formulata nella nuova strategia sembra rinunciare alla difesa del multilateralismo incentrato sulle Nazioni Unite. Né sono articolati modi diversi per affrontare il problema della sicurezza della comunità mondiale. L'unica prospettiva presentata nel Libro bianco è il rafforzamento dei partenariati bilaterali, tra l'Unione e altri paesi.

L'autonomia militare dell'Unione, allora, non risponde più alle esigenze del sistema comune globale per la sicurezza della comunità mondiale, con la sua struttura multilaterale, il suo baricentro nelle Nazioni Unite e il suo insieme di valori di riferimento. Risponde, piuttosto, alle esigenze della difesa dell'ordinamento dell'Unione, della deterrenza e della prevenzione di una possibile guerra di aggressione. Ma in questo modo l'Unione si allontana dalla sua storia e dalla sua tradizionale rappresentazione, anche normativa e valoriale, dell'ordine

internazionale. Nel momento in cui si dimostra pronta ad affrontare il problema della guerra e dell'uso della forza militare nella costruzione europea, superando una rimozione storica, l'Unione si muove al di fuori del quadro di valori che ne hanno storicamente orientato la propria azione nella comunità mondiale, senza peraltro avviare alcuna vera riflessione sulle modalità alternative di ristrutturazione dell'ordine internazionale.

### Come potenziare la difesa europea?

Se la direzione è solo in parte condivisibile, infine, anche gli strumenti prospettati dalla nuova strategia presentano luci e ombre.

È da apprezzare, anzitutto, un primo gruppo di proposte che promuovono la collaborazione tra gli Stati membri rispetto ad alcune questioni ritenute decisive per la costruzione delle capacità militari dell'Unione. Si tratta dei cosiddetti "settori di capacità critici", che spaziano dalla difesa aerea e missilistica alle munizioni, dai droni alle applicazioni che utilizzano l'intelligenza artificiale e l'informatica quantistica per scopi militari. Nel disegno del Libro bianco, gli Stati membri dovrebbero unire i propri sforzi per colmare le lacune esistenti, operando attraverso progetti di comune interesse europeo e beneficiando di incentivi dell'Unione. Ciò nel presupposto, realistico e condivisibile, rispetto all'obiettivo della strategia, che tali lacune siano superabili solo attraverso progetti che, per complessità e le dimensioni, superano le capacità dei singoli Stati membri. Potrebbero sostenere questo sforzo anche iniziative non contemplate dalla Commissione, come la riattivazione della Comunità europea di difesa, il cui Trattato, come ha osservato Federico Fabbrini, è ancora valido per gli Stati che lo avevano ratificato a suo tempo e potrebbe oggi essere ratificato da Francia e Italia.

È coerente con la *ratio* complessiva della nuova strategia anche un secondo gruppo di misure, quello che riguarda la semplificazione regolatoria e amministrativa. Nel Libro bianco, si osserva che la capacità di innovazione e di risposta dell'industria europea alle questioni attuali, sempre più urgenti, dipende dall'alleggerimento del quadro normativo e amministrativo. In questa prospettiva, occorrono normative e procedure specifiche per il settore della difesa, da realizzare attraverso una razionalizzazione del quadro giuridico esistente, che la Commissione si è impegnata a presentare entro giugno 2025. È la c.d. proposta di semplificazione *omnibus* nel settore della difesa, che dovrebbe avere ad oggetto, tra l'altro, il riconoscimento reciproco della certificazione dei

prodotti per la difesa, la concessione di autorizzazioni edilizie e ambientali per progetti industriali nel settore della difesa, lo scambio di informazioni riservate e sensibili, l'accesso prioritario delle forze armate a infrastrutture, reti e mezzi di trasporto. Restano tuttavia da chiarire, al di là del generico riferimento all'armonizzazione, le regole e gli istituti attraverso i quali tale semplificazione sarà realizzata in concreto. È del tutto generica, poi, la formulazione di un terzo gruppo di misure, relative ai capitali privati. Nel Libro bianco, si osserva giustamente che il settore della difesa è un mercato scarsamente servito e che gli investitori statunitensi rappresentano il 60% del totale. Ma la prospettiva che si immagina è essenzialmente quella dell'avanzamento nella costruzione dell'unione dei capitali, che viene qui ridefinita nei termini di una "unione del risparmio e degli investimenti". Quest'ultima dovrebbe attrarre, secondo la Commissione, "centinaia di miliardi di investimenti supplementari" all'anno nell'economia europea. Occorrerà attendere una prossima comunicazione della Commissione, però, per conoscere i modi attraverso i quali si intende procedere al completamento dell'unione del risparmio e degli investimenti.

Il perno della nuova strategia, in ogni caso, ruota intorno a una quarta e ultima proposta, relativa al finanziamento pubblico della difesa. Il riferimento, naturalmente, è alla spesa per la difesa degli Stati membri, che è cresciuta di circa il 30% dal 2021 e ha raggiunto oggi l'1,9% del PIL totale dell'Unione, secondo i dati forniti dalla Commissione. L'obiettivo è quello di aumentare tale spesa, giudicata, in linea con il rapporto Draghi, insufficiente nell'attuale contesto geopolitico, e di arrivare a investimenti nel settore della difesa di almeno a 800 miliardi di euro nei prossimi quattro anni. A questo scopo, si propone l'attivazione coordinata, da parte di tutti gli Stati membri, della clausola di salvaguardia nazionale del patto di stabilità e crescita, prevista dall'art. 26 del Regolamento 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale. Ciò consentirebbe agli Stati membri una deviazione dal percorso di spesa e un aumento delle spese per la difesa fino all'1,5% del PIL. La soluzione è ingegnosa sul piano giuridico, perché evita il ricorso alla clausola di salvaguardia

generale, ma pone il problema della possibilità di utilizzare uno strumento evidentemente temporaneo, come la clausola di salvaguardia nazionale, per perseguire obiettivi di medio periodo. Si affida, inoltre, all'iniziativa dei singoli Stati membri, che non solo hanno posizioni politiche diverse sul riarmo dell'Unione, ma hanno margini di manovra finanziaria assai diversi tra loro, anche per effetto della gestione della crisi del debito pubblico scoppiata nel 2010.

Considerazioni simili possono essere fatte rispetto alle proposte della Commissione di sostenere l'aumento degli investimenti europei anche con strumenti di spesa europei. L'uso di programmi europei per finanziare investimenti nel settore della sicurezza e della difesa, prospettato nel Libro bianco, è una strada percorribile. Ma pone numerosi problemi giuridici alle amministrazioni nazionali che dovrebbero percorrerla, soprattutto nell'ambito della politica di coesione, che la Commissione individua come un settore potenzialmente utile allo scopo. Quanto alla proposta di istituzione di un nuovo Strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE), anticipata nel Libro bianco, il suo obiettivo è sostenere gli investimenti degli Stati membri con un importo fino a 150 miliardi di euro. Anche in questo caso, però, la proposta richiede di essere molto affinata sul piano giuridico. Vi è un problema di base giuridica, già sottolineato nella discussione pubblica che sta accompagnando il Libro bianco: la Commissione intende utilizzare l'art. 122 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la clausola di emergenza già utilizzata in molte delle crisi vissute dall'Unione a partire dal 2008, ma difficilmente giustificabile nel settore della difesa. Vi è, poi, il problema della costruzione di un quadro regolatorio funzionale rispetto agli obiettivi. Il principale è la disciplina dello strumento degli appalti comuni, che associno almeno due paesi, uno dei quali riceve assistenza finanziaria dal SAFE.

Gli strumenti della strategia, insomma, restano in buona parte incompleti o tratteggiati in modo impressionistico. Le istituzioni politiche dell'Unione dovranno non solo fare dei passi in avanti sulle opzioni e gli obiettivi di fondo della strategia, ma anche sviluppare in modo compiuto gli strumenti necessari al loro raggiungimento.