



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2025, n. 3

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTRICE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

CONSIGLIO SCIENTIFICO

Giandonato Caggiano, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano +
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC
Guido Raimondi, già Presidente della Corte EDU - già Presidente di Sezione della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesaro, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale +
Antonio Tizzano, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bergamo
Alfonso-Luis Calvo Caravaca, Catedrático Jubilado de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania - Giudice dell'TTLOS
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Lina Panella, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Messina
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Giudice della Corte di giustizia dell'UE



COMITATO DEI REFEREEES

Bruno Barel, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Marco Benvenuti, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Francesco Buonomenna, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Raffaele Cadin, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Federico Casolari, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Anna Cavaliere, Associato di Filosofia del diritto, Università di Salerno
Giovanni Cellamare, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Bari
Giuseppe D'Angelo, Ordinario di Diritto e religione, Università di Salerno
Sara De Vido, Ordinario di Diritto Internazionale, Università Ca' Foscari Venezia
Valeria Di Comite, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari "Aldo Moro"
Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Carmela Elefante, Associato di Diritto e religione, Università di Salerno
Rosario Espinosa Calabuig, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universitat de València
Valentina Faggiani, Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Granada
Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Ana C. Gallego Hernández, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla
Pietro Gargiulo, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Teramo
Francesca Graziani, Associato di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Victor Luis Gutiérrez Castillo, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén
Ivan Ingravallo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario f.r. di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Ricercatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria
Simone Marinai, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Michele Messina, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Stefano Montaldo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino
Violeta Moreno-Lax, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Claudia Morviducci, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Michele Nino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Criseide Novi, Associato di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Anna Oriolo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Leonardo Pasquali, Ordinario di Diritto internazionale, Università di Pisa
Piero Pennetta, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Francesca Perrini, Associato di Diritto Internazionale, Università di Messina
Gisella Pignataro, Associato di Diritto privato comparato, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Anna Pitrone, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Concetta Maria Pontecorvo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Santiago Ripol Carulla, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona
Angela Maria Romito, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari
Gianpaolo Maria Ruotolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Teresa Russo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho
Ángel Tinoco Pastrana, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla
Sara Tonolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Padova
Chiara Enrica Tuo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Valentina Zambrano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Alessandra Zanobetti, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Angela Festa, Docente incaricato di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Anna Iermano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Daniela Marrani, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Rossana Palladino (Coordinatore), Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Revisione linguistica degli abstracts a cura di
Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno





Indice-Sommario 2025, n. 3

Editoriale

La CEDU e la permanente modernità di uno strumento *vivente* secondo il prisma dell'ordinamento italiano p. 1
Angela Di Stasi

FOCUS

Migration and Religion in International law: Research-based Proposals for Inclusive, Resilient, and Multicultural Societies

This focus is the final output of the research project of national interest Migration and Religion in International Law (MiReIL). Research-based Proposals for Inclusive, Resilient, and Multicultural Societies, funded by the Italian Ministry of University and Research and by the European Union – NextGenerationEU in the framework of the “Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)”

An Introduction to the Focus on Migration and Religion in International Law: Research-based Proposals for Inclusive, Resilient, and Multicultural Societies p. 4
Giuseppe Pascale

The Protection of Migrants' Freedom of Religion in the United Nations System p. 14
Maria Irene Papa

Credibility Assessment of Religion-based Asylum Claims from a Comparative Perspective p. 50
Tarak El Haj

Migration and Religious Freedom in Europe: Searching for Constitutional Secularism p. 71
Elisa Olivito

The Problem of (Racialized) Religious Profiling in Law Enforcement Operations on the Ground and with AI: What Obligations for European States? p. 85
Carmelo Danisi

On Islamophobia and the Religious Rights of Muslims in Europe p. 121
Francesca Romana Partipilo

Religion, Gender, and Migrations through the Lens of Private International Law p. 152
Sara Tonolo

Multiculturalism, Religious Freedom, and School p. 180
Francesca Angelini



Religious Migration, Health, and Healthcare Organization
Davide Monego p. 196

Non-native Religious Minorities in Europe and the Right to Preserve their Faith
Silvia Venier p. 218

Migrants' Religious Beliefs, Social Capital, and Economic Performance
Luciano Mauro p. 239

Saggi e Articoli

Il regime internazionale dello Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia
Massimo Panebianco p. 263

L'*EU Space Act*: tra economia dello spazio ed esigenze di sicurezza e cbersicurezza
Valeria Eboli p. 277

Il primato del diritto dell'Unione europea nella recente prassi giudiziaria italiana
Matteo Agostino p. 307

La Relazione della Commissione sul regolamento Roma II: profili problematici in vista di una possibile revisione
Pietro Campana p. 333

Commenti e Note

Mandatory integration measures for beneficiaries of international protection and proportionality requirements: insights from the CJEU's recent case law
Alice Bergesio, Laura Doglione, Bruno Zurlino, Stefano Montaldo p. 356

L'evoluzione del concetto di difesa comune europea tra obiettivi, rapporti con la NATO e criticità giuridiche
Vincenzo Maria Scarano p. 371

Will forced displaced persons due to climate changes impact on the EU labor market? Using previous research studies to predict the future
Denard Veshi p. 401

L'EVOLUZIONE DEL CONCETTO DI DIFESA COMUNE EUROPEA TRA OBIETTIVI, RAPPORTI CON LA NATO E CRITICITÀ GIURIDICHE

Vincenzo Maria Scarano *

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Evoluzione storica e giuridica del concetto di difesa comune europea. – 3. La Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC): strumenti, limiti e ambiguità. – 4. Il progressivo rafforzamento dell'Unione europea nei rapporti con la NATO. – 5. Gli sviluppi recenti: a) un'accelerazione verso la c.d. “autonomia strategica”. – 6. *Segue*: b) il c.d. *ReArm Europe Act* come risposta alla pressione bellica e alla ricerca di “autonomia strategica”. – 7. Le criticità giuridiche emergenti: i problemi del quadro istituzionale attualmente preposto al governo della PESC-PSDC. – 8. Conclusioni.

1. Introduzione

L'attacco armato all'Ucraina da parte della Federazione Russa, unito alla recente rielezione di Donald J. Trump alla Presidenza degli Stati Uniti d'America, ha posto sfide di portata potenzialmente esistenziale per l'Unione europea (UE). Il ritorno di un conflitto convenzionale su larga scala nel continente europeo, evento inedito dalla conclusione della Seconda guerra mondiale, ha segnato la fine delle aspettative di una “pace perpetua” in Europa, imponendo all'UE e ai suoi Stati membri un confronto diretto con la dimensione geopolitica e militare della sicurezza collettiva.

Parallelamente, l'ipotesi di un ridimensionamento dell'impegno statunitense nella garanzia della sicurezza europea, connessa alla rielezione di Trump, solleva interrogativi circa l'affidabilità del sostegno statunitense veicolato attraverso la *North Atlantic Treaty Organization* (NATO). Per oltre settantacinque anni, l'UE ha incarnato un progetto di integrazione pacificatrice che, grazie al “paracadute strategico” fornito da Washington, ha reso la guerra tra i propri membri non solo impensabile, ma giuridicamente e politicamente incompatibile con l'architettura istituzionale europea. Tuttavia, questa condizione ha progressivamente alimentato un’“illusione di stabilità”, facendo percepire

Double-blind peer reviewed article.

* Avvocato cassazionista del Foro di Roma. Professore a contratto di Diritto dell'Unione Europea, Università degli Studi “Guglielmo Marconi”. Indirizzo e-mail: vm.scarano@unimarconi.it.

il continente come definitivamente immune da conflitti armati, mentre, dal 1945, altre aree del mondo hanno continuato a sperimentare guerre e crisi¹.

Invero, una prima scossa al quadro di sicurezza si è altresì verificata in occasione dell'annessione unilaterale della Crimea da parte della Russia nel 2014. Tale evento, ampiamente sottovalutato, non ha comunque impedito che l'UE e alcuni Stati membri mantenessero – e in certi casi rafforzassero – una significativa dipendenza economica ed energetica da Mosca. L'operazione militare su larga scala contro l'Ucraina, poi, ha posto in evidenza la persistenza delle dinamiche di potenza e di competizione geopolitica, costringendo l'UE a una riflessione strategica sulla difesa collettiva e sull'assetto della sicurezza europea².

La risposta dell'Unione – al di là di quelle che possono essere le valutazioni politiche – è stata comunque senza precedenti³, soprattutto per l'impatto anche sul piano del dibattito giuridico, facendo emergere tutte le contraddizioni di un sistema organizzativo frammentato e lacunoso in termini di processi decisionali. In tale quadro, l'UE ha adottato un esteso regime di sanzioni contro la Russia, ha autorizzato per la prima volta il finanziamento della fornitura di armamenti letali all'Ucraina tramite la *European Peace Facility* (EPF)⁴, ha istituito la missione di assistenza militare EUMAM Ukraine e ha incrementato gli investimenti nella produzione di munizioni e capacità difensive. In poco più di trenta mesi, i progressi registrati nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e della Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) hanno superato quelli ottenuti nei tre decenni precedenti⁵.

Ciononostante, la crisi ha mostrato i limiti strutturali dell'UE quale garante autonomo della sicurezza continentale. L'evoluzione del conflitto ha confermato il ruolo imprescindibile della NATO, e in particolare del deterrente statunitense, quale fondamento dell'ordine di sicurezza europeo.

Le attuali sfide internazionali impongono – per forza di cose – una risposta europea più incisiva e strutturata⁶, ma tale percorso si scontra con criticità istituzionali e politiche

¹ cfr. F. FABBRINI, *Una proposta per integrare l'Europa della difesa: il Trattato della Comunità europea di difesa e la fattibilità giuridica del suo rilancio oggi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2025, n. 1, pp. 47-72.

² Si veda sul punto, F. FABBRINI, *The EU Constitution in Time of War: Legal Responses to Russia's Aggression Against Ukraine*, Oxford, 2025.

³ Cfr. F. FABBRINI, *European Defense Union ASAP: The Act in Support of Ammunition Production and the Development of EU Defense Capabilities in Response of the War in Ukraine*, in *European Foreign Affairs Review*, 2024, n. 1, pp. 67-84.

⁴ Per un maggiore approfondimento, v. F. FABBRINI, *Funding the War in Ukraine: The European Peace Facility, the Macro Financial Assistance Instrument and the Slow Rise of a Fiscal Capacity in the EU*, in *Politics and Governance*, 2023, n. 1, pp. 52-61.

⁵ Cfr. F. FABBRINI, *To Establish Justice: The EU Response to the War in Ukraine in the Field of Justice and Home Affairs*, in *European Foreign Affairs Review*, 2024, n. 4, pp. 359-376.

⁶ F.L. GATTA, *Il ruolo dell'Unione europea nella (ricerca della) giustizia internazionale*, in *Eurojus*, 2023, n. 1, pp. 60-83. Sulla partecipazione dell'Unione europea nel contenzioso tra Ucraina e Russia dinanzi alla Corte Internazionale di Giustizia cfr. Commissione europea, *Joint statement on supporting*

che frenano l'affermazione dell'UE quale attore strategico globale⁷. Il nodo centrale risiede nella struttura decisionale “bicefala”⁸, espressione di una coesistenza di logiche sovranazionali e intergovernative difficilmente conciliabili. Questo assetto si rivela inadeguato rispetto alle esigenze di rapidità e coerenza proprie di una politica di sicurezza e difesa efficace.

Sebbene il Trattato di Lisbona abbia effettivamente introdotto innovazioni di rilievo, rafforzando PESC e PSDC⁹, il sistema istituzionale resta tuttavia sotto vari profili “monco e caotico”¹⁰. Permangono in tale settore il ruolo marginale di Commissione e Parlamento europeo, nonché una sovrapposizione di competenze che alimenta frammentazione, ritardi e scarsa prevedibilità dell'azione esterna. In assenza di una riforma dei Trattati, ipotesi ostacolata dalla riluttanza degli Stati membri a cedere prerogative sovrane, diventa cruciale il ruolo delle forze armate nazionali e, in prospettiva, la loro progressiva integrazione in un quadro coordinato.

Il rafforzamento della cooperazione militare può infatti costituire un passo verso la razionalizzazione della PESC e il superamento della frammentazione strategica. Una maggiore interoperabilità tra gli apparati difensivi nazionali – resa possibile dal ricorso alle tecnologie disponibili e dall'attuazione coerente degli strumenti PSDC – favorirebbe un avvicinamento sostanziale delle politiche estere e di sicurezza degli Stati membri. Ciò rappresenterebbe un passaggio decisivo verso la difesa comune delineata dall'art. 42, par. 2, TUE, oltre a facilitare il graduale superamento del metodo intergovernativo, tradizionalmente percepito dagli Stati membri come garanzia di controllo nazionale.

In questo contesto, la NATO ha continuato, e continua, a svolgere un ruolo fondamentale quale principale garante della sicurezza europea. Tuttavia, la

Ukraine in its proceeding at the International Court of Justice, STATEMENT/22/4509, Bruxelles, 13 luglio 2022, mentre per un'analisi della portata e delle implicazioni di tale dichiarazione congiunta v. B. MCGARRY, *Mass Intervention? The Joint Statement of 41 States on Ukraine v. Russia*, in *EJIL: Talk!*, 30 maggio 2022.

⁷ G. FIENGO, *Brevi note sulle “missioni” dell'Unione europea per la gestione delle crisi internazionali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2016, n. 3, pp. 551-570.

⁸ Così, S.P. TRUISI, *Difesa comune UE: la blockchain come chiave di volta per un'effettiva integrazione dell'apparato difensivo*, in questa Rivista, 2024, n. 2, p. 391. Dello stesso avviso, M. FRAU, *I nodi irrisolti della difesa comune europea. Una prospettiva federalista*, in *federalismi.it*, 23 febbraio 2022, p. 4.

⁹ Per una panoramica sui nuovi assetti istituzionali tratteggiati dal Trattato di Lisbona in materia PESC e PSDC, v. L. PANELLA, *La politica estera, di sicurezza e di difesa comune nel Trattato di Lisbona*, in C. ZANGHÌ, L. PANELLA (a cura di), *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, 2010, pp. 341-365; U. VILLANI, *Gli sviluppi del Trattato di Lisbona in materia di politica estera e di sicurezza comune*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, n. 1, pp. 9-24.

¹⁰ In tal senso, S.P. TRUISI, *op. cit.*, p. 392. Per un maggiore approfondimento, si vedano E. GREPPI, *Politica estera e difesa europea*, in M. VELLANO, A. MIGLIO (a cura di), *Sicurezza e difesa comune dell'Unione europea*, Padova, 2023, pp. 17-18; C. NOVI, *Il ruolo ancora decisivo degli Stati membri nella politica estera e di sicurezza comune dell'Unione Europea*, in *La Comunità internazionale*, 2019, n. 2, p. 258 e B. BONAFÈ, *Art. 31 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, pp. 266-271.

cooperazione all'interno dell'Alleanza non è sufficiente a soddisfare tutte le esigenze strategiche degli Stati membri dell'UE¹¹, in considerazione delle divergenze di identità istituzionali, priorità politiche e strategie operative. Le tensioni sono evidenti in casi specifici: Cipro, membro UE ma non NATO; Turchia, membro NATO ma non UE; e la Brexit¹², che ha sottratto all'Unione uno degli attori militari più rilevanti, riducendone il peso strategico complessivo e accentuandone la subordinazione nella cornice euro-atlantica.

La dichiarazione congiunta UE-NATO del 10 gennaio 2023 ha ribadito l'interesse comune a rafforzare la dimensione di difesa europea, anche alla luce della crisi russo-ucraina e della crescente competizione con la Cina. Le sfide attuali richiedono un livello di coordinamento operativo e di integrazione delle capacità difensive ben superiore a quello oggi garantito dai meccanismi vigenti¹³.

Non vi sono elementi per ritenere che gli Stati Uniti intendano ostacolare lo sviluppo di un'autonomia strategica europea. Anzi, il rafforzamento delle capacità difensive dell'UE potrebbe alleggerire l'onere che Washington storicamente assume quale principale "garante della pace" in Europa, liberando risorse da destinare a priorità interne e ad altre aree geostrategiche¹⁴.

La costruzione di una difesa comune europea non rappresenta quindi una mera aspirazione ideologica, né una "illusione di sognatori visionari"¹⁵, ma una necessità strategica inderogabile per la salvaguardia della sicurezza collettiva e per il consolidamento della credibilità internazionale dell'Unione.

¹¹ A. MISSIROLI, *La difesa dell'Europa: Chi garantisce la sicurezza del continente?*, Milano, 2024; R. GARCÍA PÉREZ, *El Conflicto de Ucrania: La Relación Euroatlántica y Los Intereses Estratégicos de Europa*, in *Revista española de derecho internacional*, 2023, n. 1, pp. 75-105; mentre per un approfondimento più risalente nel tempo v. G. CUCCHI, *L'UE: ruoli internazionali e prospettive militari*, in A. CALABRÒ, (a cura di), *Governare la sicurezza*, Milano, 2002, pp. 63-72.

¹² In senso critico, Ø. SVENDSEN, *Brexit and the future of EU defence: a practice approach to differentiated defence integration*, in *Journal of European integration*, 2019, n. 8, pp. 1-8.

¹³ P. MARIANI, D. GENINI, *EU and NATO: The Legal Foundation of an Extraordinary Partnership*, in *Eurojus*, 2023, n. 4, p. 207; M. VELLANO, *La guerra in Ucraina e le conseguenti decisioni dell'Unione europea in materia di sicurezza e difesa comune*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2022, n. 1, p. 121; A. AKTOUDIANAKIS, *Fostering Europe's Strategic Autonomy. Digital Sovereignty for Growth, Rules and Cooperation*, in *EPC Analyses*, dicembre 2020, p. 4; J. DOBBINS, H. J. SHATZ, A. WYNE, *Russia is a rogue, not a peer; China is a peer, not a rogue. Different challenges, different responses*, in *Rand Perspectives*, ottobre 2018.

¹⁴ Per un approfondimento sul tema, J. TORRES SANDOVAL, E. GARCÍA RAMÍREZ, *La Seguridad Internacional y La Vulnerabilidad de Ataque Nuclear Para Los Estados de La Unión Europea No Miembros de La OTAN: Un Análisis de Los Planes de Emergencia Para La Protección Civil*, in *Eirene estudios de paz y conflictos*, 2024, n. 7, pp. 23-52; J.R. SHIFRINSON, *The Dominance Dilemma: The American Approach to NATO and its future*, in *Quincy Brief*, 2021, n. 8, pp. 3-15.

¹⁵ Così, B. CARAVITA, *Difesa comune, istituzioni comuni come ancora di salvezza dell'Europa e degli europei*, in *federalismi.it*, 2019, n. 1, p. 6.

2. Evoluzione storica e giuridica del concetto di difesa comune europea

L'idea di un'integrazione politica nel settore della difesa accompagna il processo di unificazione europea sin dalle sue origini, costituendo per alcuni padri fondatori non solo un completamento indispensabile, ma persino la finalità ultima del progetto, inizialmente orientato all'ambito economico. Con la firma, il 18 aprile 1951, del Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), vennero poste le basi per una cooperazione in due settori strategici – carbone e acciaio – ritenuti fondamentali per la ricostruzione e la stabilità del continente.

Pochi mesi più tardi, su impulso delle proposte di Jean Monnet, il Primo Ministro francese René Plevén presentò il Piano Plevén, volto a creare un esercito europeo integrato, costituito dalla fusione delle forze armate dei sei Stati fondatori della CECA e posto sotto il controllo di un Ministro europeo della Difesa e di un'autorità politica sovranazionale¹⁶. L'attuazione di tale ambiziosa visione fu affidata al Trattato istitutivo della Comunità europea di difesa (CED), sottoscritto a Parigi il 27 maggio 1952 dagli stessi Stati della CECA.

Il progetto della CED, innovativo per concezione e struttura, prevedeva la progressiva sostituzione degli eserciti nazionali con una forza armata comune, nonché la delega delle decisioni strategiche a un sistema istituzionale condiviso, modellato parzialmente sull'architettura della CECA. Tra gli elementi principali figuravano un organo giurisdizionale ispirato alla Corte di giustizia, un'assemblea parlamentare derivata da quella della CECA e una clausola di difesa reciproca, contenuta all'art. 2, par. 3, che imponeva agli Stati membri l'obbligo di intervenire in caso di aggressione contro uno di essi¹⁷. Tuttavia, la mancata ratifica da parte dell'Assemblea nazionale francese ne impedì l'entrata in vigore, segnando l'abbandono, per diversi decenni, di un progetto di integrazione militare¹⁸.

Il processo di unificazione europea proseguì dunque prevalentemente in campo economico, mentre la difesa del continente restava affidata alla NATO. In questo quadro, il Trattato istitutivo dell'Unione Europea Occidentale (UEO), firmato il 23 ottobre 1954, rappresentò un compromesso intermedio: un'organizzazione di difesa autonoma, cui aderiva anche il Regno Unito, ma collocata in posizione sussidiaria rispetto all'Alleanza atlantica¹⁹.

¹⁶ Cfr., C. RISI, A. RIZZO, (a cura di), *L'Europa della sicurezza e della difesa*, Napoli, 2016, pp. 9-30. Sul rapporto tra Comunità europea della difesa e Comunità politica europea, cfr. G. ROSSOLILLO (a cura di), *L'integrazione europea prima dei Trattati di Roma*, Roma, 2019; D. PREDA, *De Gasperi, Spinelli e l'art. 38 della CED*, in *Il Politico*, 1989, n. 4, pp. 575-595.

¹⁷ P. KOUTRAKOS, *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford, 2013.

¹⁸ A questo riguardo, P. KOUTRAKOS, *op. cit.*, p. 5 parla di un vero e proprio "trauma" del processo di integrazione.

¹⁹ S. BLOCKMANS, *The influence of NATO on the development of the EU's Common Security and Defence Policy*, in R. WESSEL, S. BLOCKMANS (eds.), *Between Autonomy and Dependence, The EU legal order under the Influence of International Organizations*, l'Aja, 2013, pp. 243-267.

Negli anni Sessanta, gli Stati membri inaugurarono riunioni periodiche tra i rispettivi ministri degli Affari esteri, dando vita alla Cooperazione politica europea (CPE), primo tentativo di coordinamento in politica estera, antesignano della futura PESC. La CPE, tuttavia, soffriva di limiti strutturali: restava al di fuori del diritto primario, fissava obiettivi di portata ridotta e lasciava ampia discrezionalità agli Stati, imponendo obblighi minimi di consultazione, mentre le questioni di difesa ne restavano escluse²⁰. L'Atto Unico Europeo del 1987, pur segnando un primo riconoscimento formale, non risolse tali criticità.

La svolta si ebbe con il Trattato di Maastricht del 1992, che istituì la Politica estera e di sicurezza comune (PESC), collocata nel "secondo pilastro" dell'architettura post-Maastricht, con l'obiettivo di «affermare la sua identità sulla scena internazionale, segnatamente mediante l'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune, ivi compresa la definizione a termine di una politica di difesa comune che potrebbe, successivamente, condurre ad una difesa comune» (art. B, TUE-Maastricht). La gestione operativa rimase affidata alla UEO, configurandosi come "braccio operativo europeo" della NATO.

Il Trattato di Amsterdam del 1997 rafforzò il legame tra UE e UEO e definì per la prima volta i cosiddetti *Petersberg Tasks* come «le missioni umanitarie e di soccorso, le attività di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento nella gestione di crisi, ivi comprese le missioni tese al ristabilimento della pace» (Art. J.7, par. 2, Trattato di Amsterdam). Inoltre, introdusse un primo riferimento alla cooperazione nel settore degli armamenti (art. 17, TUE-Amsterdam), pur confermando la centralità della NATO quale garante della sicurezza europea²¹.

Il vero impulso alla Politica europea di sicurezza e difesa (PESD) provenne dalla Dichiarazione di Saint-Malo del 1998, sottoscritta da Jacques Chirac e Tony Blair. L'intesa franco-britannica sottolineava la necessità per l'Unione di «*must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crises*»²². L'esperienza delle guerre balcaniche aveva infatti messo in luce l'insufficienza dell'azione europea in assenza di una capacità autonoma, pur nel riconoscimento del ruolo dell'Alleanza atlantica²³.

²⁰ Sul punto si veda ancora P. KOUTRAKOS, *op. cit.*, p. 13 ove ricollega la marginalità dei temi della difesa nell'ambito della Cooperazione politica europea al già menzionato (cfr. nota 19) "trauma" derivante dal fallimento della CED.

²¹ *Petersberg Declaration made by the WEU Council of Ministers (Bonn, 19 June 1992)*, reperibile online su <https://www.cvce.eu>. In dottrina si veda K. MASŁO, *Selected Conceptual and Legal Aspects of EU Military Operations*, in *International community law review*, 2025, nn. 4-5, pp. 488-507; S. IZZO, Art. 42 TUE, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, pp. 302-308.

²² Così *Joint Declaration on European Defence. Joint Declaration issued at the British-French Summit (Saint-Malo, 4 December 1998)*, par. 2, reperibile online su <https://www.cvce.eu>.

²³ Cfr. G. DAVIDDI, *Verso un'eurozona della difesa*, Roma, 2012, pp. 75-96 (collana Quaderni IAI).

Il contenuto della Dichiarazione fu recepito dai Consigli europei di Colonia (1999) e Helsinki (1999), che fissarono obiettivi operativi in ambito PESD e posero le basi per l'assorbimento delle funzioni della UEO. Vennero successivamente istituiti su impulso del Trattato di Nizza il Comitato politico e di sicurezza, il Comitato militare dell'UE, lo Stato Maggiore dell'UE, un Centro satellitare e un Istituto per gli studi sulla sicurezza²⁴, avviando così il progressivo *phasing-out* della UEO, che fu infine sciolta nel 2011, in coincidenza con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che introdusse all'art. 42, par. 7, TUE la clausola di assistenza reciproca in caso di aggressione.

Con il Trattato di Lisbona si modificò la denominazione della PESD in Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC)²⁵, qualificandola come «parte integrante» della PESC e attribuendole strumenti civili e militari per la gestione di missioni esterne. L'art. 43 elencò tali operazioni, comprendenti azioni di disarmo, missioni umanitarie, prevenzione dei conflitti, mantenimento della pace e interventi militari in caso di crisi, sempre nel rispetto degli obiettivi generali dell'azione esterna (art. 21 TUE)²⁶.

²⁴ A questo riguardo, S. BLOCKMANS, *The influence of NATO on the development of the EU's Common Security and Defence Policy*, cit., p. 250, sottolinea come il primo Alto Rappresentante per gli Affari Esteri UE, Xavier Solana, fosse stato in precedenza Segretario Generale della NATO, mettendo in evidenza come tale nomina abbia avuto anche l'obiettivo di incentivare lo sviluppo della PESD. Si vedano poi, Decisione 2001/78/PESC del Consiglio, del 22 gennaio 2001, *che istituisce il Comitato politico e di sicurezza (CPS)*; Decisione del Consiglio 2001/79/PESC del 22 gennaio 2001, *che istituisce il comitato militare dell'Unione europea*; Decisione 2001/80/PESC del Consiglio, del 22 gennaio 2001, *che istituisce lo Stato maggiore dell'Unione europea*; Decisione 2014/401/PESC del Consiglio, del 26 giugno 2014, *sul centro satellitare dell'Unione europea e che abroga l'azione comune 2001/555/PESC che istituisce un centro satellitare dell'Unione europea*, Azione comune 2001/554/PESC del Consiglio, del 20 luglio 2001, *relativa alla creazione di un Istituto dell'Unione europea per gli studi sulla sicurezza*, e oggi regolato dalla Decisione 2014/75/PESC del Consiglio del 10 febbraio 2014 *sull'Istituto dell'Unione europea per gli studi sulla sicurezza*.

²⁵ In generale, sugli aspetti istituzionali, cfr. tra tanti, R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2024, pp. 928-938; S. POLI, M.E. BARTOLONI (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2021; J. WOUTERS, F. HOFFMEISTER, G. DE BAERE, T. RAMOPOULOS, *The Law of EU External Relations: Cases, Materials and Commentary on the EU as an International Legal Actor*, Oxford, 2021; A. LANG, P. MARIANI (a cura di), *La politica estera dell'Unione europea: inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Torino, 2014; R. WESSEL, B. VAN VOOREN, *EU External Relations Law: Text, Cases and Materials*, Cambridge, 2014; E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, Torino, 2012; P. EECKHOUT, *The EU's Common Foreign and Security Policy after Lisbon: From Pillar Talk to Constitutionalism*, in A. BIONDI, P. EECKHOUT, S. RIPLEY (eds.), *EU law after Lisbon*, 2012, pp. 265-291; P. DE PASQUALE, S. IZZO, *La Politica di sicurezza e difesa dopo il Trattato di Lisbona tra Unione europea e Stati membri*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI-MERAVIGLIA, D. RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, pp. 187-197; L. PANNELLA, *La politica estera, di sicurezza e di difesa comune nel Trattato di Lisbona*, in C. ZANGHÌ, L. PANNELLA (a cura di), *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, 2010, pp. 341-346; V.G. BONVICINI, G.L. TOSATO (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea dopo i Trattati di Amsterdam e Nizza*, Torino, 2003.

²⁶ Cfr. sul punto R. BARATTA, *International Peace and Security as a Normative Value of the EU Foreign Policy – CSDP Missions*, in R. BARATTA, E. SCISO, C. MORVIDUCCI (a cura di), *I valori dell'Unione europea e l'azione esterna*, Torino, 2016, pp. 86-91; J. WOUTERS, *The United Nations, the EU and conflict*

La PSDC si fonda sulle capacità messe a disposizione dagli Stati membri (art. 42, par. 1 e 3 TUE), rimanendo priva di forze permanenti comuni. Emblematico è il caso dei *Battlegroups*, lanciati nel 2007, ma mai impiegati per difficoltà politiche e istituzionali²⁷. Anche sul piano finanziario, le spese militari restano escluse dal bilancio UE (art. 41 TUE), motivo per cui è stato creato lo Strumento europeo per la pace, fondo extra-bilancio nazionale, destinato tra l'altro a sostenere forniture di armamenti all'Ucraina²⁸.

Inoltre, l'Agenzia europea per la difesa (AED), istituita nel 2004 e formalmente riconosciuta dal Trattato di Lisbona (art. 45 TUE), opera per armonizzare le esigenze operative, sostenere la ricerca tecnologica e rafforzare la base industriale, contribuendo al «miglioramento delle capacità militari» degli Stati membri, come previsto dall'art. 42, par. 3 TUE, sebbene la sua azione sia spesso frenata da resistenze politiche²⁹.

Infine, ulteriori passi sono stati compiuti con l'attivazione, nel 2017, della cooperazione strutturata permanente (PESCO)³⁰, disciplinata dagli artt. 42, par. 6, e 46 TUE e dal Protocollo n. 10, cui partecipano 25 Stati membri. Essa mira a rafforzare la cooperazione in materia di addestramento, sviluppo di capacità, ricerca e spesa nel settore della difesa, pur scontando l'assenza di meccanismi vincolanti e la regola dell'unanimità³¹.

prevention: interconnecting the global and regional levels, in J. WOUTERS, V. KRONENBERGER (eds.), *The European Union and conflict prevention. Policy and legal aspects*, l'Aja, 2004, pp. 369-371.

²⁷ Parlamento europeo, *Report on the implementation of the Common Security and Defence Policy – annual report 2021*, 1 ottobre 2021. In dottrina, v. C. O MEYER, T. VAN OSCH, Y. REYKERS, *From EU battlegroups to Rapid Deployment Capacity: learning the right lessons?*, in *International Affairs*, 2024, n. 1, pp. 181-201; A. POTTEAU, *Un financement solidaire de la politique de sécurité et de défense commune*, in J. AUVRET-FINK (sous la direction de), *Vers une relance de la politique de sécurité et défense commune?*, Bruxelles, 2014, pp. 155-160.

²⁸ Decisione (PESC) 2021/509 del Consiglio del 22 marzo 2021 che istituisce uno strumento europeo per la pace, e abroga la decisione (PESC) 2015/528 e Decisione PESC/2022/338 del Consiglio del 28 febbraio 2022 relativa a una misura per la fornitura alle forze armate dell'Ucraina di materiale e piattaforme militari concepiti per l'uso letale della forza. Su quest'ultima cfr. M. VELLANO, *La decisione dell'Unione europea di fornire alle forze armate ucraine armamenti concepiti per l'uso letale della forza e le relative implicazioni giuridiche*, in *BlogDUE*, 7 marzo 2022.

²⁹ Cfr. Azione comune 2004/551/PESC del Consiglio, del 12 luglio 2004, relativa alla creazione dell'Agenzia europea per la difesa e decisione (PESC) 2015/1835 del Consiglio, del 12 ottobre 2015, che fissa lo statuto, la sede e le modalità di funzionamento dell'Agenzia europea per la difesa. In dottrina, v. S. RODRIGUES, *Financing European Defence: The End of Budgetary Taboos*, in *European Papers*, 2023, n. 3, pp. 1157-1159; A. FONFRÍA, S. VICENTE OLIVA, *Un análisis prospectivo sobre la industria de defensa europea y sus repercusiones en la española*, in *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 2024, n. 137, pp. 122-130; P. KOUTRAKOS, *The European Union in the Global Security Architecture*, in B. VAN VOOREN, S. BLOCKMANS, J. WOUTERS (eds.), *The EU's Role in Global Governance, The legal Dimension*, 2013, pp. 81-88.

³⁰ Decisione (PESC) 2017/2315 del Consiglio, dell'11 dicembre 2017, che istituisce la cooperazione strutturata permanente (PESC) e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti.

³¹ Decisione (PESC) 2017/2315 che istituisce la cooperazione strutturata permanente (PESCO) e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti; Decisione (PESC) 2018/340 che fissa l'elenco dei progetti da

3. La Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC): strumenti, limiti e ambiguità

La PSDC costituisce un'articolazione interna della PESC e, come tale, ne condivide i principali meccanismi decisionali, tra cui spicca la regola dell'unanimità, applicabile, ad esempio, all'adozione delle decisioni concernenti l'istituzione di missioni³².

Fin dall'avvio del processo d'integrazione in materia di politica estera e di difesa, gli Stati membri avevano percepito la necessità di attenuare la rigidità del principio unanimistico, per consentire, in determinate circostanze, l'adozione di decisioni anche in presenza di voti contrari o di astensioni. Tale esigenza trovò una prima, seppur limitata, espressione nella Dichiarazione n. 27 allegata alla Conferenza intergovernativa di Maastricht³³.

In quella sede venne introdotto un meccanismo eccezionale che permetteva al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata non solo sulle questioni procedurali, ma anche nell'attuazione di azioni comuni, purché queste fossero state adottate all'unanimità e contenessero una clausola autorizzante il ricorso alla maggioranza (artt. J.8 e J.3.2 TUE-Maastricht). Nella prassi, però, ogni tentativo di impiego di tale procedura risultò infruttuoso.

Con il Trattato di Amsterdam furono introdotti ulteriori correttivi, tra cui il principio dell'"astensione costruttiva" (art. 23 TUE-Amsterdam) e la previsione di decisioni a maggioranza qualificata in ipotesi circoscritte (art. 23.2 TUE-Amsterdam). Tuttavia, il ricorso a tali strumenti rimase marginale, scoraggiato dalla struttura delle norme. L'astensione costruttiva comportava, infatti, che lo Stato restasse comunque vincolato al principio di leale cooperazione nei confronti dell'Unione e degli altri Stati membri, obbligandolo a non ostacolare l'azione comune. Per le decisioni a maggioranza qualificata, era inoltre previsto il ricorso al cosiddetto "freno di emergenza", azionabile qualora uno Stato invocasse "motivi vitali e specifici di politica nazionale", con rinvio della questione al Consiglio europeo. Nessuna decisione adottata a maggioranza poteva comunque avere implicazioni militari o di difesa.

Con il Trattato di Lisbona, la disciplina è stata parzialmente semplificata e resa più unitaria, ma le regole fondamentali della PESC non hanno subito modifiche sostanziali.

sviluppare nell'ambito della PESCO. Cfr., sul tema, S. BLOCKMANS, *The EU's modular approach to defence integration: an inclusive, ambitious and legally binding PESCO?*, in *Common Market Law Review*, 2018, n. 6, pp. 1785-1826; più positivo il commento di D. MARRANI, *La cooperazione strutturata permanente (PESCO): quadro giuridico-istituzionale per l'integrazione "flessibile" in materia di difesa europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, n. 3, pp. 719-746; C. NOVI, *L'attuazione della cooperazione strutturata permanente (PESCO) nella prospettiva di una difesa europea più autonoma ed effettiva*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, pp. 365-386.

³² C. CELLERINO, *La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra "autonomia strategica" e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2022, n. 1, pp. 19-24.

³³ R. WESSEL, *Integration and Constitutionalisation in EU Foreign and Security Policy*, in R. SCHUTZE (ed.), *Globalization and Governance. International Problems, European solutions*, Cambridge, 2018, pp. 339-375.

È stata confermata la regola generale dell'unanimità, unitamente ai meccanismi dell'astensione costruttiva e del freno di emergenza (art. 31 TUE). Il Parlamento europeo mantiene un ruolo marginale, limitato a consultazioni regolari con l'Alto Rappresentante sugli aspetti principali della PESC e della PSDC (art. 36 TUE), nonché alla conclusione di accordi internazionali (art. 218, par. 10, TFUE). La Corte di giustizia continua a essere esclusa dal controllo sugli atti in materia, salvo le decisioni PESC che impongono misure restrittive individuali e quelle relative all'art. 40 TUE (artt. 24 TUE e 275 TFUE). Quanto alla Commissione, essa ha perso il potere di iniziativa e può solo "appoggiare" l'Alto Rappresentante (art. 30 TUE), pur partecipando ai negoziati PESC in seno al Consiglio europeo tramite il suo Presidente (art. 15, par. 2, TUE).

Il tema delle regole decisionali rimane centrale nel dibattito istituzionale. Francia e Germania avevano già proposto, durante i lavori sul Trattato costituzionale e in occasione della riforma di Lisbona, l'introduzione della maggioranza qualificata come regola generale, ipotesi poi respinta. Tale orientamento trovò riscontro nella posizione del Gruppo di Lavoro VII sull'azione esterna, favorevole a un uso più ampio del metodo maggioritario. Il compromesso raggiunto con Lisbona ha comunque introdotto nuove ipotesi di deliberazione a maggioranza qualificata, come previsto dagli artt. 31, par. 2; 41, par. 3; 45, par. 2; e 46 TUE. È stata altresì prevista la "clausola passerella"³⁴, che consente al Consiglio europeo di stabilire all'unanimità che una delibera possa essere adottata a maggioranza qualificata, senza dover modificare formalmente i Trattati ex art. 48 TUE.

Tale clausola presenta due limiti fondamentali: (i) la sua attivazione richiede comunque l'unanimità e (ii) non è applicabile «alle decisioni che hanno implicazioni sul piano militare e della difesa» (art. 31, par. 4, TUE)³⁵. Di conseguenza, un mutamento sostanziale delle regole decisionali in materia di difesa richiederebbe una revisione dei Trattati o il ricorso a strumenti collaterali. Nonostante sollecitazioni dell'Alto Rappresentante e della Commissione, la clausola non è mai stata attivata, poiché il

³⁴ Come ben evidenzia C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2013, n. 3, pp. 715-716, «[c]on tale espressione, tipica del glossario europeo, si intende la possibilità di passare da una procedura legislativa speciale alla procedura ordinaria o da una delibera all'unanimità da parte del Consiglio alla delibera a maggioranza qualificata. La *ratio* è evidentemente quella di proseguire con l'estensione della procedura legislativa ordinaria e del voto a maggioranza qualificata senza tuttavia ricorrere alla revisione dei Trattati. Si tratta in effetti di una sorta di revisione semplificata dei Trattati, nella parte relativa alla procedura prevista per l'adozione degli atti». In dottrina si veda A. DUFF, *Five Surgical Strikes on the Treaties of the European Union*, in *European Papers*, 2023, n. 1, pp. 13-15.

³⁵ Sui rapporti tra la clausola passerella generale di cui all'art. 48, par. 7 TUE e quella speciale di cui all'art. 31, par. 3 TUE si veda R. BÖTTNER, *The Treaty amendment procedure and the relationship between Article 31(3) TEU and the general bridging clause of Article 48(7) TEU*, in *European Constitutional Law Review*, 2016, n. 3, pp. 49-519; S. PEERS, *The Future of EU Treaty amendments*, in *Yearbook European Law*, 2012, n. 1, pp. 65-111; S. KOTANIDIS, *Passerelle clauses in the EU Treaties: opportunities for more flexible and supranational decision-making*, Study del European Parliamentary Research Service, dicembre 2020, PE 659.420, pp. 31-33.

persistere del potere di veto nel Consiglio europeo ne ha neutralizzato l'efficacia³⁶. Inoltre, essa non appare idonea a imprimere un mutamento sostanziale all'integrazione, la quale richiederebbe un rafforzamento parallelo dell'integrazione politica e di adeguati meccanismi di salvaguardia costituzionale³⁷.

Un'estensione della regola della maggioranza qualificata garantirebbe maggiore efficienza operativa alla PESC, soprattutto considerando le difficoltà emerse con il mancato impiego dei *Battlegroups*³⁸. Tuttavia, essa determinerebbe un mutamento strutturale della logica stessa del processo di integrazione, richiedendo un ripensamento della governance della PESC in senso più democratico e giurisdizionalmente controllabile, anche in linea con il modello delineato dalla CED.

La gestione unitaria della crisi ucraina ha dimostrato che, pur nel quadro dell'unanimità, gli Stati membri possono agire coesi di fronte a una minaccia comune, come confermato dall'adozione di misure restrittive³⁹ contro la Federazione Russa e dalla decisione sul sostegno militare all'Ucraina. Tuttavia, l'unanimità ha conferito un peso politico peculiare alle decisioni, accentuando la necessità di strumenti più rapidi ed efficaci. Il rischio di paralisi decisionale, derivante dal veto di singoli Stati, potrebbe compromettere la sicurezza collettiva, mentre l'obiezione secondo cui decisioni a maggioranza indebolirebbero la credibilità dell'Unione appare oggi superabile⁴⁰.

³⁶ Cfr. T. LATICI, *Qualified majority voting in foreign and security policy. Pros and Cons*, Briefing del European Parliamentary Research Service, gennaio 2021, PE 659.451, p. 4, nonché Comunicazione della Commissione del 12 settembre 2018, COM(2018)647, ove si fa riferimento all'invito ad estendere il principio maggioritario quanto meno in alcuni settori della PESC, come quelli relativi all'adozione delle sanzioni contro le violazioni dei diritti umani, all'istituzione di missioni civili, alle decisioni sui diritti umani nei fori multilaterali. In materia, cfr. S. POLI, *Le misure restrittive dell'Unione europea*, Napoli, 2019, pp. 30-33.

³⁷ Il problema si è posto di recente in tema di rapporti tra le deliberazioni approvate a livello UE aventi implicazioni militari e di difesa e gli eventuali limiti in tale contesto previsti da diverse costituzioni nazionali, soprattutto in occasione della decisione di sostenere l'Ucraina nel conflitto contro la Federazione Russa attraverso l'invio di armamenti. Infatti, nel dibattito italiano, si sono contrapposte due tesi, una propensa a ritenere compatibile con il dettame costituzionale l'invio di armamenti in forza di una decisione assunta in ambito PESC-PSDC (cfr. P. ROSSI, *La compatibilità con la costituzione italiana e il diritto internazionale dell'invio di armi in ucraina*, in www.SIDIBlog.org, 8 marzo 2022), l'altra più critica e contraria a un giudizio di compatibilità (cfr. E. CATERINA, M. GIANNELLI, D. SICILIANO, *Il ripudio della guerra preso sul serio. Quattro tesi sull'incostituzionalità dell'invio di armi all'Ucraina*, in www.SIDIBlog.org, 26 aprile 2022).

³⁸ Una definizione è fornita da Senato della Repubblica, Legislatura 17^a - Dossier n. 33, reperibile online su <https://www.senato.it>, in cui si spiega che «[l']istituzione dei Gruppi tattici (*battlegroups*) è volta a dotare l'UE di contingenti militari di reazione rapida. I gruppi tattici sono forze nazionali o multinazionali composte da circa 1.500 uomini dispiegabili entro 10 giorni dalla decisione politica e sostenibili fino a 120 giorni».

³⁹ Per una rassegna, si veda S. POLI, *La portata e i limiti delle misure restrittive dell'Unione europea nel conflitto tra Russia e Ucraina*, in www.SIDIBlog.eu, 22 marzo 2022.

⁴⁰ In questo senso, C. CELLERINO, *op. cit.*, pp. 24-24, R. WESSEL, *op. cit.*, p. 339 ove, in senso critico, ha apostrofato il meccanismo di astensione costruttiva in "astensione distruttiva"; K. POMORSKA, R. WESSEL,

Sul piano istituzionale, una maggiore coesione in materia di difesa è emersa con l'attivazione del meccanismo previsto dall'art. 42, par. 6, TUE, che consente agli Stati "che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari" di dar vita a una cooperazione strutturata permanente che si è concretizzata nell'istituzione della PESCO⁴¹. Tale strumento riflette la prevalenza del metodo intergovernativo, consentendo forme di cooperazione differenziata. Ulteriori esempi sono contenuti nell'art. 42, par. 3 e 5, TUE, che consentono rispettivamente agli Stati di mettere a disposizione dell'Unione capacità civili e militari, incluse forze multinazionali, e al Consiglio di affidare missioni a gruppi di Stati membri (art. 44 TUE).

L'introduzione della PESCO, pur con limiti connessi alla necessità di unanimità tra gli Stati partecipanti e alla carenza di strumenti di *enforcement*, costituisce un passaggio cruciale verso l'integrazione della difesa europea. Essa offre una cornice istituzionale per l'integrazione progressiva delle capacità militari, favorendo interoperabilità, riduzione delle duplicazioni e razionalizzazione delle risorse⁴². L'interesse crescente degli Stati membri è testimoniato dall'aumento dei progetti sviluppati nell'ambito della PESCO, oggi pari a 72, come indicato nella decisione (PESC) 2023/995, segnale concreto della volontà di rafforzare la cooperazione militare.

4. Il progressivo rafforzamento dell'Unione europea nei rapporti con la NATO

È ormai evidente che i percorsi evolutivi dell'Unione europea e della NATO siano destinati a incrociarsi nuovamente⁴³, dal momento che quest'ultima – nata per tutelare gli interessi difensivi del blocco occidentale nel contesto della contrapposizione con

Qualified Majority Voting in CFSP: A Solution to the Wrong Problem?, in *European Foreign Affairs Review*, 2021, p. 351.

⁴¹ Sul punto, S.P. TRUISI, *op. cit.*, p. 406, mette in evidenza il contrasto di opinioni in tema di costituzione e sviluppo della PESCO, ricordando da un lato che F. MAURO, *La Coopération structurée permanente: la Belle au bois dormant de la défense européenne*, Note d'analyse du GRIP, 27 maggio 2015, p. 7 definiva la PESCO, di cui auspicava l'avvento, «uno strumento frutto di un approccio "pragmatico" conscio della necessità di un percorso verso la difesa europea a piccoli passi del tutto analogo a quel "lento scivolamento" cui faceva riferimento Jacques Chirac nel suo discorso agli studenti dell'Università di Humboldt tenuto il 26 giugno 2000 a Berlino»; mentre C. PRIETO, *La «coopération structurée permanente», début d'un nouveau cycle pour la politique de défense*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2018, n. 1, pp. 3-6, da un lato si dimostrava «scettico circa l'efficacia di uno strumento che per sua natura sarebbe elitario, ma cui di fatto hanno aderito quasi tutti gli Stati membri (p. 5)»; mentre dall'altro lato affermava «come la sua istituzione rappresenti un notevole traguardo per l'integrazione nel campo della difesa, avendo risvegliato quella che l'allora presidente della Commissione Jean Claude Juncker aveva definito "la bella addormenta" del Trattato di Lisbona».

⁴² Cfr. L. BUSCEMA, *Difesa comune europea, "Strategic Compass" e valore (costituzionale) della pace*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2023, n. 1, p. 14; M. PENGILI, T. SANTOS, *Knowledge Management and the Adoption of Innovation in Defence: The Case of PESCO*, Centre for Defence Management and Leadership, 2022, p. 7; D. MARRANI, *op. cit.*, p. 728.

⁴³ M. FRAU, *op. cit.*, pp. 5-8.

l'Unione Sovietica e i suoi alleati – continua, ancora oggi, a operare in un quadro geopolitico condizionato dalla politica degli armamenti nucleari e dalla competizione strategica con la Federazione Russa (e anche con la Cina) «*[a]s long as nuclear weapons exist, NATO will remain a nuclear Alliance. This agreement effectively ensures that NATO remains the primary framework for European security as long as Europeans find themselves under the shadow cast by the large nuclear arsenal of the Russian Federation*»⁴⁴. Ne consegue che, almeno in parte, gli interessi delle due organizzazioni continuano a convergere, anche perché un numero significativo di Stati membri dell'UE appartiene simultaneamente all'Alleanza Atlantica⁴⁵.

Con l'inizio del nuovo millennio, tuttavia, il carattere globale delle minacce connesse al terrorismo di matrice islamista e alle instabilità politiche e sociali che hanno interessato numerosi Paesi arabi ha reso evidente l'esigenza di adottare risposte difensive coordinate, superando l'ambito regionale coperto dall'UE e richiedendo il coinvolgimento degli altri membri del Patto Atlantico.

In questa prospettiva, un primo (e debole) momento di svolta si è avuto con gli accordi *Berlin Plus* del marzo 2003, che hanno consentito all'UE di avvalersi degli apparati della NATO per gestire missioni inizialmente affidate a quest'ultima, come nel caso delle operazioni di *crisis management* in Macedonia e Bosnia. Tuttavia, l'UE ha continuato ad agire mediante strutture di comando esterne, risultando di fatto subordinata al Patto Atlantico e mettendo in luce un significativo deficit istituzionale, soprattutto in relazione alla capacità autonoma di gestione delle crisi.

Nonostante i primi tentativi di rafforzare il coordinamento tra le due organizzazioni risalgano al 2001, i meccanismi di cooperazione interistituzionale hanno spesso mostrato un funzionamento frammentario, limitato alle sole missioni congiunte e senza affrontare temi centrali quali la gestione della crisi in Afghanistan e la lotta al terrorismo internazionale. Tale scelta rispondeva anche alla necessità di evitare un'eccessiva subordinazione dell'UE alla NATO in aree particolarmente delicate. Per rafforzare l'autonomia dell'Unione, nel 2006 è stata istituita presso lo Stato maggiore dell'UE una cellula operativa civile e militare con capacità potenziale di pianificare e gestire autonomamente le missioni.

Ciononostante, identità, priorità strategiche e obiettivi geopolitici dell'UE e della NATO non coincidono pienamente e si registrano divergenze strutturali significative. Emblematico è il caso della contrapposizione storica tra la Turchia – membro NATO, ma non appartenente all'UE – e Cipro, Stato membro dell'UE ma estraneo all'Alleanza. Tali divergenze si sono ulteriormente acuite con la Brexit, poiché la progressiva

⁴⁴ Così V. G. LINDSTROM, T. TARDY (eds.), *The EU and NATO. The essential partners*, EU Institute for Security Studies, Paris, 2019, p. 42.

⁴⁵ cfr. D. ANAGNOSTAKIS, "Taming the Storm" of Hybridity: The EU-NATO Relationship on Countering Hybrid Threats – From Functional Overlap to Functional Cooperation, in *Defence Studies*, 2025, n. 3, pp. 587-611; N.M. EWERS-PETERS, *Understanding EU-NATO Cooperation: How Member States Matter*, Londra, 2021.

centralità dell'asse anglo-americano rischia di orientare la NATO verso strategie e obiettivi distinti rispetto a quelli che l'UE potrebbe perseguire autonomamente⁴⁶.

La risoluzione di questo nodo politico richiede un intervento non solo strategico, ma anche giuridico-istituzionale, fondato sul rafforzamento – in parte già avviato – delle competenze dell'Unione in materia di PSDC e sulla progressiva “costituzionalizzazione” delle strutture istituzionali deputate alla definizione e all'attuazione di tale politica.

Senonché, il processo di rafforzamento della PSDC ha conosciuto una vera accelerazione soltanto in seguito all'uscita del Regno Unito dall'UE. Questo evento – come già accennato in precedenza – ha segnato un punto di svolta, determinando un significativo rilancio del dibattito sulla difesa comune europea. Tale cambiamento risulta evidente confrontando il contenuto degli accordi *Berlin Plus* del 2003 con le Dichiarazioni congiunte UE-NATO del 2016 e del 2018, nonché con la Dichiarazione UE-NATO del 2023, in corso di piena attuazione.

Le Dichiarazioni congiunte, ispirate ai principi di sussidiarietà e solidarietà, riaffermano l'obiettivo di rafforzare il ruolo dell'Unione nel rapporto con la NATO, promuovendo una cooperazione paritaria e rispettosa delle autonomie strategiche reciproche⁴⁷. Non a caso, la prima Dichiarazione UE-NATO dell'8 luglio 2016 è stata adottata pochi giorni dopo la presentazione ufficiale della Strategia globale dell'UE, segnando un salto qualitativo nella proiezione internazionale dell'Unione.

Tuttavia, il conseguimento di un'autonomia strategica effettiva e di maggiore autorevolezza internazionale richiede investimenti consistenti non solo in termini economici, ma soprattutto sul piano delle risorse istituzionali⁴⁸. L'UE deve essere in grado di agire come attore unitario, parlando con una sola voce e valutando, ad esempio, la possibilità di una rappresentanza unica degli Stati membri all'interno della NATO. Tale prospettiva presuppone, tuttavia, la sottomissione della PSDC a una guida politica realmente sovranazionale e l'istituzione di una struttura di vertice efficace e politicamente responsabile.

È innegabile che il Trattato di Lisbona abbia introdotto passi avanti in questa direzione, ma il suo impatto si traduce, nella sostanza, in una “parziale contaminazione comunitaria” di un metodo che resta prevalentemente intergovernativo, specie

⁴⁶ A questo riguardo J.R. SHIFRINSON, *The Dominance Dilemma: The American Approach to NATO and its future*, in *Quincy Brief*, n. 8, 2021, p. 15, ha affermato che «[t]he United States ought to prepare for a broader recalibration of political responsibilities in Europe. Precisely because the United States has other domestic and international obligations, and because NATO's European members are increasingly disenchanted with U.S. predominance, conditions are ripe to empower the European allies. The objective should be to strengthen intra-European solidarity and cooperation while the United States steps back from active management of European security. The United States should pivot toward becoming the pacifier of last resort rather than the manager of early squabbles».

⁴⁷ cfr. A. HAMONIC, *Union européenne et défense: un Etat membre de (presque) perdu; dix innovations de (re)trouvées*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2019, n. 4, pp. 791-794.

⁴⁸ v. C. CELLERINO, *op. cit.*, pp. 9-38.

nell'ambito della PESC. Ne deriva una tensione irrisolta tra le ambizioni di un'Unione più incisiva in materia di sicurezza e difesa e l'attuale assetto istituzionale, ancora strutturalmente inadeguato rispetto a tale obiettivo.

L'art. 43 TUE prevede, in linea teorica, la possibilità di costituire una forza militare europea, stabilendo che le missioni dell'Unione possano includere, tra l'altro, «le missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti».

Tuttavia, a fronte di questo significativo riconoscimento, il Trattato di Lisbona lascia irrisolti nodi cruciali legati all'efficacia delle procedure decisionali, alla chiara individuazione dei centri di responsabilità politica e all'assenza di meccanismi di controllo democratico-parlamentare sovranazionale, soprattutto con riferimento alle delicate decisioni sull'impiego delle forze armate europee in scenari di conflitto.

5. Gli sviluppi recenti: a) un'accelerazione verso la c.d. “autonomia strategica”

A partire dal 2013 si è progressivamente consolidata nell'Unione europea la consapevolezza della necessità di acquisire una più marcata “autonomia strategica” nel settore della difesa⁴⁹. Il concetto di autonomia strategica è stato formalmente consacrato con la Strategia globale dell'UE del 2016⁵⁰. Tale documento ha introdotto un approccio integrato volto a tutelare gli interessi e i valori fondamentali dell'Unione rispetto a minacce di natura multilivello: terrorismo internazionale, instabilità nelle regioni limitrofe, cd. “minacce ibride”⁵¹, vulnerabilità energetica, volatilità dei mercati e cambiamento climatico. La nozione, pertanto, non si limita alla dimensione strettamente militare, ma si estende a ogni settore in cui la dipendenza da attori esterni possa compromettere la capacità dell'Unione di agire. Da qui l'estensione del concetto alle

⁴⁹ Si vedano le Conclusioni del Consiglio europeo del 19 e 20 dicembre 2013, EUCO 217/13, punti 1-22, e nello specifico il punto 16 ove compare il concetto di autonomia strategica laddove si afferma che «[l']Europa ha bisogno di una base industriale e tecnologica di difesa (EDTIB) più integrata, sostenibile, innovativa e competitiva per sviluppare e sostenere le capacità di difesa. Ciò può altresì rafforzare la sua autonomia strategica e capacità di agire con i partner». In dottrina, v. C. CELLERINO, *op. cit.*, pp. 25-31.

⁵⁰ Documento presentato dall'Alto Rappresentante per la Politica Estera e Sicurezza comune al Consiglio denominato *Una strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea*, 28 giugno 2016, 10715/16, pp. 5-45. In tale documento viene evidenziato come «[l]a strategia promuove l'ambizione di autonomia strategica dell'Unione europea. Ciò si rende necessario per favorire gli interessi comuni dei nostri cittadini nonché i nostri principi e valori» (p. 3); nonché precisato che «[u]n adeguato livello di ambizione e di autonomia strategica è importante per la capacità dell'Europa di promuovere la pace e la sicurezza all'interno e all'esterno delle sue frontiere» (p. 7). Inoltre, si insiste sul fatto che «[u]n'industria europea della difesa sostenibile, innovativa e competitiva è essenziale per l'autonomia strategica dell'Europa e per la credibilità della PSDC. Inoltre, essa può stimolare la crescita e l'occupazione» (p. 41).

⁵¹ v. Comunicazione congiunta del 6 aprile 2016, JOIN(2016)018.

dimensioni tecnologica, digitale, energetica, industriale, alimentare ed economica, con un'azione multilivello guidata dalla Commissione europea volta a integrare la "trasformazione strategica" nelle principali politiche comuni.

Tale processo è stato poi influenzato da una pluralità di fattori, sia interni sia esterni: da un lato, la Brexit, che ha inciso sulla composizione e sugli equilibri istituzionali; dall'altro, la ridefinizione degli assetti geopolitici globali, con il crescente orientamento della politica estera statunitense verso l'area indo-pacifica e le pressioni di Washington affinché l'Europa assumesse "maggiori responsabilità" in materia di sicurezza. A questi elementi si è aggiunto il progressivo deterioramento del quadro di stabilità alle frontiere esterne dell'Unione.

In questo contesto, l'integrazione della difesa ha conosciuto un'accelerazione senza precedenti, testimoniata dall'istituzione della PESCO, dalla *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD) e dal rafforzamento delle capacità di comando e controllo permanenti della PSDC attraverso la *Military Planning and Conduct Capability*. Parallelamente, politiche disciplinate dal TFUE hanno subito un riorientamento strategico verso gli obiettivi PESC-PSDC⁵², come mostra il Piano di mobilità militare e il Piano d'azione per le sinergie tra industria civile, difesa e spazio⁵³. In tale cornice si colloca il Fondo europeo per la difesa (FED), operativo dal 2021 e destinato a finanziare ricerca collaborativa e sviluppo congiunto di capacità tra gli Stati membri⁵⁴.

Il coinvolgimento diretto della Commissione nella ricerca militare è stato reso possibile dal progressivo ampliamento delle sue competenze in materia di tecnologie civili a duplice uso e applicazioni spaziali⁵⁵. Dopo avere inizialmente promosso il mercato europeo della difesa e regolato l'applicazione dell'art. 346 TFUE⁵⁶, la

⁵² Per un maggiore approfondimento si rinvia a M. MORELLI, E. PELUSO, *A Train to Union: European Common Defense*, in *EconPol forum*, 2025, n. 3, pp. 29-34; P. KOUTRAKOS, *Common Security and Defence Policy-High Expectations, Again*, in *European Law Review*, 2022, n. 5, pp. 595-596; C. CELLERINO, *Soggettività internazionale e azione esterna dell'Unione europea: fondamento, limiti e funzioni*, Roma, 2015; M.E. BARTOLONI, *Politica estera e azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2012. Sulla cd. sovranità tecnologica dell'UE, cfr. S. POLI, *Il rafforzamento della sovranità tecnologica europea e il problema delle basi giuridiche*, in *BlogDue*, 20 dicembre 2021; S. POLI, E. FAHEY, *The strengthening of the European technological sovereignty and its legal bases in the Treaties*, in *Eurojus*, 2022, n. 2, pp. 147-164.

⁵³ Regolamento (UE) 2021/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2021 che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e abroga i regolamenti (UE) n. 1316/2013 e (UE) n. 283/2014; Comunicazione della Commissione del 8 marzo 2021, COM(2021)70.

⁵⁴ Regolamento (UE) 2021/697 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021 che istituisce il Fondo europeo per la difesa e abroga il regolamento (UE) 2018/1092.

⁵⁵ O. MARTINS, N. AHMAD, *The security politics of innovation: dual-use technology in the EU's security research programme*, in A. CALCARA, R. CERNATONI, C. LAVALLÉE (eds.), *Emerging security technologies and EU governance actors, practices and processes*, 2020, London, pp. 58-73; C. HAKANSSON, *The European Commission's new role in EU security and defence cooperation: the case of the European Defence Fund*, in *European Security*, 2021, n. 4, pp. 589-608.

⁵⁶ Cfr. Comunicazione della Commissione del 5 dicembre 2006, COM(2006)779; Direttiva 2009/81 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa al coordinamento delle procedure per

Commissione ha assunto un ruolo strategico nell'uso del FED, in linea con il *Capability Development Plan* dell'AED, discusso nell'ambito della CARD. A tale fine è stata istituita la Direzione Generale Industria della Difesa e Spazio (DG DEFIS), con funzioni di catalizzatore politico-istituzionale.

A questo particolare riguardo, la politica spaziale, disciplinata dall'art. 189 TFUE, ha acquisito un rilievo crescente. Con il regolamento 2021/696 è stata istituita l'Agenzia per la gestione del programma spaziale dell'Unione, che ha progressivamente affiancato e in parte sostituito l'ESA, garantendo una gestione *in house* dei programmi. Le sinergie civili-militari sono state riconosciute dalla Decisione PESC/2021/698⁵⁷ e ulteriormente sviluppate con il Programma di connettività sicura basata su tecnologia spaziale⁵⁸.

Sul piano giuridico, il Regolamento (UE) 2021/696 ha previsto regole stringenti in materia di contratti del Programma spaziale europeo, limitando la partecipazione di operatori di Paesi terzi⁵⁹. Parallelamente, il Regolamento (UE) 2019/452 ha introdotto un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nei settori strategici, riconoscendo alla Commissione un potere consultivo nei procedimenti nazionali connessi a programmi spaziali o progetti finanziati dall'UE⁶⁰. Tale assetto mira a tutelare l'industria europea da acquisizioni ostili, come ribadito negli Orientamenti sugli investimenti provenienti da Russia e Bielorussia successivi all'aggressione contro l'Ucraina⁶¹.

l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/ degli enti aggiudicatori; Direttiva 2009/43 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 maggio 2009, che semplifica le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti per la difesa.

⁵⁷ Decisione (PESC) 2021/698 del Consiglio del 30 aprile 2021 sulla sicurezza dei sistemi e servizi dispiegati, in funzione e usati nell'ambito del programma spaziale dell'Unione che possono incidere sulla sicurezza dell'Unione, e che abroga la decisione 2014/496/PESC.

⁵⁸ Regolamento (UE) 2023/588 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2023 che istituisce il programma dell'Unione per una connettività sicura per il periodo 2023-2027, in cui al considerando 9 si legge che «[l']Unione dovrebbe assicurare la fornitura di soluzioni di comunicazione satellitare resilienti, globali, sicure, protette, ininterrotte, garantite e flessibili per le esigenze e le disposizioni governative in evoluzione, sviluppate su una base tecnologica e industriale dell'Unione, al fine di aumentare la resilienza delle operazioni delle istituzioni degli Stati membri e dell'Unione».

⁵⁹ Regolamento (UE) 2021/696 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 aprile 2021, che istituisce il programma spaziale dell'Unione e l'Agenzia dell'Unione europea per il programma spaziale e che abroga i regolamenti (UE) n. 912/2010, (UE) n. 1285/2013 e (UE) n. 377/2014 e la decisione n. 541/2014/UE, art. 24.

⁶⁰ Regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione.

⁶¹ Comunicazione della Commissione, *Orientamenti ad uso degli Stati membri riguardanti gli investimenti esteri diretti dalla Russia e dalla Bielorussia in considerazione dell'aggressione militare contro l'Ucraina e delle misure restrittive stabilite in recenti regolamenti del Consiglio sulle sanzioni*, 2022/C 151 I/01. Nello specifico, al nono capoverso si legge che «[n]elle circostanze attuali, il rischio che gli investimenti esteri diretti da parte di investitori russi e bielorussi possano costituire una minaccia per la sicurezza e l'ordine pubblico si è notevolmente amplificato. Di conseguenza, nell'ambito delle norme applicabili, questi investimenti dovrebbero essere sistematicamente verificati ed esaminati con estrema

La frammentazione dei mercati della difesa rimane tuttavia fonte di inefficienza, costi elevati e dipendenza tecnologica, ma il mantenimento parziale delle capacità nazionali può favorire la partecipazione ai programmi europei, come il FED⁶², e stimolare cooperazioni bilanciate⁶³. L'esperienza dell'ESA, fondata sul principio del “fair return”, rappresenta un modello di riferimento⁶⁴.

Il percorso è stato arricchito dall'adozione della “Bussola strategica” del 21 marzo 2022⁶⁵, che delinea una visione comune europea della sicurezza e della difesa, aggiornata alla luce dell'attacco russo all'Ucraina⁶⁶. Successivamente, il Consiglio ha

attenzione. I rischi possono essere aggravati dalla consistenza degli investimenti russi nell'UE e dall'intensità delle precedenti relazioni commerciali tra le società russe e dell'UE. È inoltre doveroso prestare particolare attenzione alle minacce poste dagli investimenti effettuati da persone o entità associate, controllate o soggette all'influenza dei due governi, poiché questi ultimi sono fortemente incentivati ad interferire con attività critiche nell'UE e ad utilizzare a tal fine la loro abilità nel controllare o dirigere gli investitori russi e bielorusi nell'UE». In dottrina cfr. A. BERNARDI, M. IAGULLI, *Lo sviluppo della difesa europea: istituzioni politiche, regolazione del mercato e integrazione industriale*, in *Moneta e Credito*, 2024, n. 3, pp. 57-70; D. GALLO, *Sovranità (europea?) e controllo degli investimenti esteri*, in *Annali Aisdue, Sezione Atti convegni Aisdue*, n. 10, 4 gennaio 2022, pp. 194-212; D. GALLO, *On the content and scope of national and European solidarity under free movement rules: the case of golden shares and sovereign investments*, in *European Papers*, 2016, No 3, pp. 823-845.

⁶² cfr. Regolamento (UE) 2021/697, cit., artt. 3 e 12, lett. e).

⁶³ Si veda il caso italiano raccontato in A. FONTANA, *Leonardo, top da 2 anni tra guerra Ucraina e riassetto Oto Melara*, in *Il sole 24 ore*, 1 marzo 2022.

⁶⁴ Convenzione istitutiva dell'Agenzia Spaziale Europea (ESA) del 30 marzo 1975, art. VII, Cfr. in materia L.J. SMITH, *Constitutionalisation of Space by the European Union: A Perspective*, in *Air and space law*, 2025, (special issue), pp. 575-590; B. JACOBS, *Article: An Institutional Law Analysis of the European Commission's EU Space Law Proposal*, in *Air and space law*, 2024, n. 2, pp. 135-164; F. VON DER DUNK, *European Space Law*, in F. TRONCHETTI, F. VON DER DUNK (eds.), *Handbook of space law*, Cheltenham, 2015, pp. 205-268; R. HANSEN, J. WOUTERS, *Towards an EU industrial policy for the space sector*, in *KU Leuven Working Paper No. 149*, 1 febbraio 2015.

⁶⁵ Con la dichiarazione di Versailles dell'11 marzo 2022, i leader europei hanno convenuto di aumentare significativamente le spese per la difesa. Ciò ha contribuito all'elaborazione della Bussola strategica che individua come priorità il rafforzamento della difesa entro il 2030, promuovendo investimenti “drastici” e maggiore coordinamento delle politiche nazionali. Gli Stati membri hanno annunciato aumenti di bilancio pari a quasi 200 miliardi di euro (Comunicazione congiunta della Commissione e dall'Alto rappresentante sull'analisi delle carenze di investimenti nel settore della difesa e sulle prospettive di percorso, del 18 maggio 2025, COM(2022) 24 final), sostenuti da due strumenti: la PESCO e un potenziamento del FED. Parallelamente, la BEI ha lanciato l'Iniziativa strategica europea in materia di sicurezza (SESI), con 6 miliardi per ricerca e sviluppo di tecnologie a duplice uso (*EIB Approves Strategic Europe Security Initiative, Confirm Ukraine Disbursement and Backs € 543 million Business and Clear Energy Investment*, 10 March 2022). Sono stati inoltre istituiti strumenti temporanei: l'EDIRPA (Regolamento (UE) 2023/2418 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023, sull'istituzione di uno strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni), operativo fino al 2025, che sostiene appalti comuni mediante rimborsi, e l'ASAP (Regolamento (UE) 2023/1525 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 luglio 2023), avviato nel 2024 per potenziare la produzione europea di munizioni e missili.

⁶⁶ Comunicazione congiunta del 15 febbraio 2022, JOIN(2022)4; Comunicazione della Commissione del 15 febbraio 2022, COM(2022)60. Si veda altresì la Dichiarazione di Versailles dell'11 marzo 2022 a

fissato cinque priorità, tra cui la piena operatività della capacità di dispiegamento rapido entro il 2025 e il rafforzamento della base industriale. Il mutamento dell'approccio europeo emerge dalla designazione di Russia e Cina come attori strategici, con la qualificazione di Pechino come «*contemporaneamente un partner, un concorrente e un rivale sistemico*»⁶⁷.

Un ulteriore passo è stato compiuto nel maggio 2025 con la creazione del fondo SAFE (*Security Action For Europe*), pari a 150 miliardi di euro, destinato al sostegno dell'industria europea della difesa in settori chiave, inclusi cyber-sicurezza e mobilità militare⁶⁸.

6. Segue: b) il c.d. *ReArm Europe Act* come risposta alla pressione bellica e alla ricerca di “autonomia strategica”

Il 4 marzo 2025 la Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha presentato il piano *ReArm Europe*⁶⁹, descritto come un insieme organico di proposte volte a sfruttare tutti gli strumenti finanziari a disposizione dell'Unione per permettere agli Stati membri di incrementare rapidamente e in misura significativa la spesa in materia di difesa⁷⁰. La presentazione ha preceduto di due giorni il Consiglio europeo

conclusione della Riunione informale dei Capi di Stato o di governo dell'Unione europea del 10 e 11 marzo 2022. In dottrina si vedano anche E. TRIGGIANI, *La “nostra” Europa contro la Guerra*, in *BlogDue*, 20 aprile 2022, p. 8; E. SABATINO, A. MORRONE, *L'Europa della Difesa nel nuovo (dis)ordine mondiale: scelte per l'Italia*, 23 novembre 2020, p. 6, reperibile online su <https://www.iai.it/>; K. EMBERG, *A European Defence Union by 2025? Work in progress*, gennaio 2021, p. 12, reperibile online su <https://sieps.se/>.

⁶⁷ Così, Conclusioni del Consiglio europeo del 29 e 30 giugno 2023, EUCO 7/23, punto 30.

⁶⁸ Regolamento (UE) 2025/1106 del Consiglio, del 27 maggio 2025, che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) mediante il rafforzamento dell'industria europea della difesa, ove al considerando 11 si indica l'obiettivo primario del fondo affermando che «[l]o strumento SAFE dovrebbe consentire la realizzazione di cospicui investimenti pubblici urgenti nell'industria europea della difesa, volti a incrementarne rapidamente la capacità di produzione, a migliorare la tempestiva disponibilità di prodotti per la difesa e ad accelerarne l'adeguamento ai cambiamenti strutturali. Poiché il presente regolamento rappresenta una risposta eccezionale e temporanea a una sfida esistenziale urgente, l'assistenza finanziaria fornita a suo titolo dovrebbe essere resa disponibile unicamente al fine di affrontare le conseguenze economiche negative del deterioramento della situazione relativa alla sicurezza e le esigenze immediate degli Stati membri in termini di appalti che contribuiscono ad aumentare la prontezza industriale dell'EDTIB nel settore della difesa. Lo strumento SAFE dovrebbe rientrare in uno sforzo globale, a livello dell'Unione e nazionale, volto a dedicare più risorse agli investimenti nell'industria della difesa per rispondere alla situazione di crisi creata dalle attuali minacce alla sicurezza. Misure supplementari dovrebbero essere perseguite in parallelo, a livello dell'Unione e nazionale, tra cui l'attivazione della flessibilità esistente nell'ambito del patto di stabilità e crescita».

⁶⁹ Press Statement by President von der Leyen on the Defence Package, 4 March 2025, reperibile online su <https://ec.europa.eu/commission/presscorner>.

⁷⁰ C. NOVI, *Il ReArm Europe Plan/Readiness 2023 e il percorso verso la costruzione di una Unione europea della difesa*, in *Osservatorio sulle attività delle Organizzazioni internazionali e sovranazionali*,

straordinario del 6 marzo, nel corso del quale i leader degli Stati membri hanno avviato un primo confronto, concludendo i lavori con un sostanziale via libera al piano⁷¹. Pochi giorni dopo, l'11 marzo, la Presidente lo ha illustrato al Parlamento europeo, ottenendo un riscontro in prevalenza positivo, seppur accompagnato da alcune riserve⁷².

Con tempistiche insolite per i processi decisionali europei, il 19 marzo la Commissione ha formalizzato le due iniziative centrali del piano – che per l'occasione ha assunto la nuova denominazione *ReArm Europe Plan/Readiness 2030*, nonostante le richieste di diversi Stati membri di abbandonare il termine “riarmo”⁷³ – in un “pacchetto difesa” composto da una comunicazione ufficiale e una proposta di regolamento. Nella stessa giornata, von der Leyen e l'Alto Rappresentante PESC Kaja Kallas hanno presentato il *White Paper for European Defence – Readiness 2030*, volto a fornire un quadro politico-strategico e un programma operativo per la piena realizzazione del piano, guidando gli Stati membri nella ricostruzione delle capacità difensive europee e nella prontezza operativa anche di fronte a scenari complessi. Le iniziative sono state discusse nel Consiglio europeo che ha confermato il sostegno dei leader e sollecitato l'attuazione urgente delle misure proposte⁷⁴.

Il *ReArm Europe Plan* rappresenta la risposta diretta dell'Unione ai mutamenti geopolitici recenti. In particolare, esso si colloca a seguito della decisione del Presidente statunitense Donald Trump di sospendere a tempo indeterminato gli aiuti militari all'Ucraina e, più in generale, delle ripetute dichiarazioni di progressivo disimpegno americano nella difesa del continente. Contestualmente, Washington ha insistito sull'aumento del contributo europeo al bilancio NATO, espresso come percentuale del PIL. In tale quadro, il piano riflette un'assunzione di responsabilità dell'Europa, segnato dal ritorno di logiche tipiche del Novecento, tra cui il riarmo a fini di deterrenza.

Questo rinnovato attivismo della Commissione si inserisce nel più ampio processo di lungo periodo volto a spingere gli Stati membri ad assumere maggiori responsabilità in materia di difesa. La frammentazione delle forze armate nazionali e la persistente inadeguatezza degli eserciti europei derivano da un duplice fattore: il già citato affidamento prolungato alla NATO e la riduzione dei bilanci della difesa in seguito alla crisi finanziaria 2007-2013⁷⁵. L'Unione ha pertanto perseguito l'obiettivo di invertire tale tendenza, rafforzando le capacità militari nazionali e migliorandone

universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana, *Working Paper 1-2025*, 2025, pp. 76-86.

⁷¹ Conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo, del 6 marzo 2025, EUCO 6/25.

⁷² v. MEPs debate future of EU defence and support for Ukraine reperibile online su <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room>.

⁷³ cfr. S. CANTARINI, *Bruxelles accoglie le richieste di Italia e Spagna e cambia nome al piano “ReArm Europe”*, in *Euractive Italia*, 21 marzo 2025

⁷⁴ Conclusioni del Consiglio europeo del 20 marzo 2025, EUCO 1/25.

⁷⁵ S. BLOCKMANS, *The EU's Modular Approach to Defence Integration: An Inclusive, Ambitious and Legally Binding PESCO?*, cit.

l'interoperabilità⁷⁶, condizione necessaria per sviluppare cooperazione sinergica e, in prospettiva, realizzare una vera difesa comune ai sensi dell'art. 42, par. 2, TUE. Tale obiettivo resta tuttavia distante: le decisioni in materia di difesa e la gestione delle forze armate restano prerogative nazionali, mentre l'UE esercita soprattutto un ruolo di supporto, coordinamento e sostegno finanziario.

Elemento centrale è la creazione di un'industria europea della difesa capace di ridurre la dipendenza da fornitori esterni⁷⁷. Il rafforzamento delle capacità difensive è iniziato ben prima dell'attacco russo all'Ucraina del 2022, evento che ha però accelerato le iniziative europee, anche a fronte della decisione di sostenere l'Ucraina sul piano militare. Come già evidenziato in precedenza, le conclusioni del Consiglio europeo del dicembre 2013 avevano già introdotto il concetto di autonomia strategica, quale risposta ai segnali di riduzione della presenza militare americana in Europa⁷⁸. Successivamente, nel 2016, il Consiglio ha definito l'autonomia strategica come «capacità di agire autonomamente, se e quando necessario, e con i partner, quando possibile»⁷⁹, collegandola allo sviluppo di una base industriale sostenibile e integrata.

La Strategia europea di sicurezza del 2016 ha poi consolidato questi principi, individuando i già menzionati tre strumenti principali per rafforzare la cooperazione militare: la CARD; la PESCO e il FED.

In questo quadro, il ReArm Europe Plan si configura come naturale evoluzione delle iniziative precedenti e, al contempo, come accelerazione significativa. La nuova denominazione richiama l'obiettivo fissato dalla Bussola strategica: prepararsi al 2030. Il piano si articola in cinque misure principali, finalizzate a mobilitare risorse stimate in 800 miliardi di euro (650 dai bilanci nazionali e 150 da prestiti UE), con l'obiettivo di portare entro quattro anni la spesa europea per la difesa dal 1,9% al 3% del PIL complessivo⁸⁰.

Le prime due misure sono le più rilevanti e discusse. La Commissione ha invitato gli Stati a utilizzare la clausola di salvaguardia nazionale, prevista dalla riforma del Patto di stabilità e crescita⁸¹, per destinare maggiori risorse alla difesa. Essa consente, in circostanze eccezionali, di escludere tali spese dal calcolo del deficit/PIL, entro il limite dell'1,5% del PIL annuo e per un periodo quadriennale, con monitoraggio della

⁷⁶ R. VANHOLME, *Military Interoperability. Assessing the European Defence Initiatives of 2009 and 2016*, in *Food for thought*, Working Paper, 1/2021, reperibile online su <https://finabel.org/wp-content/>.

⁷⁷ Comunicazione della Commissione. Piano d'azione in materia di difesa, del 30 novembre 2016, COM(2016) 950 final.

⁷⁸ D. FIOTT, *The Challenges of Defence Spending in Europe*, in *Intereconomics*, 2024, n. 4, pp. 189-192; K. LARRES, *The United States and the 'Demilitarization' of Europe: Myth or Reality?*, in *Politique étrangère*, 2014, n. 1, pp. 117-130.

⁷⁹ Conclusioni del Consiglio sull'attuazione della strategia globale dell'UE nel settore della sicurezza e della difesa, 14 novembre 2016, 14149/16.

⁸⁰ cfr. European Defence Agency, *Defence Data 2023-2024*, reperibile online su <https://eda.europa.eu/docs/>.

⁸¹ Regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2024, relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale.

Commissione e del Consiglio. Ciò ha sollevato preoccupazioni legate alla sostenibilità delle finanze pubbliche, specie negli Stati con elevato debito, come l'Italia, e a vincoli costituzionali, come il “freno al debito” tedesco. Proprio la Germania, tra aprile e maggio 2025, ha adottato misure straordinarie sospendendo tale vincolo e istituendo un fondo speciale di 500 miliardi⁸².

La seconda misura è l'istituzione del già citato SAFE ove l'accesso ai prestiti è vincolato a condizioni precise: richieste entro sei mesi, uso esclusivo per progetti difensivi critici e procedure di appalto congiunto con Stati membri, EFTA, candidati o Ucraina. La base giuridica è individuata nell'art. 122, par. 2, TFUE. Come per strumenti analoghi (es. SURE), la scelta ha suscitato dibattito e potrebbe richiedere chiarimenti della Corte di giustizia.

Le altre tre misure riguardano: l'uso marginale dei fondi di coesione per spese difensive, con possibili incentivi futuri; il rafforzamento del ruolo della BEI nell'ampliare i criteri di ammissibilità dei progetti di difesa; e la Unione del Risparmio e degli Investimenti, volta a mobilitare capitali privati e orientare i risparmi verso settori strategici, inclusa la difesa.

7. Le criticità giuridiche emergenti: i problemi del quadro istituzionale attualmente preposto al governo della PESC-PSDC

Alla luce di quanto finora esposto, è più che evidente quanto il Trattato di Lisbona abbia rappresentato una svolta nell'architettura istituzionale dell'Unione europea, sancendo il superamento della tradizionale suddivisione in pilastri e integrando le Comunità europee in un'unica entità sovranazionale⁸³. La riforma ha inciso anche sui processi decisionali relativi all'ex secondo pilastro, la Politica estera e di sicurezza comune (PESC), introducendo in parte elementi di metodo comunitario. Emblematico è il ruolo dell'Alto rappresentante, che, quale presidente del Consiglio Affari esteri e vicepresidente della Commissione, partecipa in maniera significativa sia all'elaborazione sia all'attuazione delle decisioni, in particolare per le missioni esterne.

Il Trattato ha inoltre previsto, seppur in misura limitata, il ricorso alla maggioranza qualificata per alcune decisioni del Consiglio. La prevalenza della regola dell'unanimità e del metodo intergovernativo è mitigata dall'introduzione della clausola passerella e dell'“astensione costruttiva” di cui all'art. 31 TUE⁸⁴, strumenti volti a evitare blocchi

⁸² D. LUCISANO, *La Germania sospende il patto di Stabilità e accelera la corsa al riarmo*, in *L'Indipendente*, 29 aprile 2025.

⁸³ v. M. FRAU, *op. cit.*, pp. 8-16.

⁸⁴ cfr. G. FIENGO, *Pesc e Psdc: quale ruolo per il Consiglio europeo?*, in *federalismi.it*, 2018, n. 23, p. 9, che annovera anche la clausola dell'interesse nazionale (art. 31, paragrafo 2, TUE) come uno strumento atto ad «attenuare il metodo intergovernativo». Tuttavia, per quanto riguarda la previsione della “astensione costruttiva”, si deve considerare, come sottolinea T.M. MOSCHETTA, *La politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea: una possibile congiunzione tra “unità ideale” e “frammentazione*

decisionali. Prima della riforma, i Consigli adottavano un mosaico di atti speciali – strategie comuni, posizioni comuni, azioni comuni – mentre dal 2009 si è giunti a una razionalizzazione che ha concentrato tali strumenti nella “decisione” del Consiglio, estesa anche al Consiglio europeo, pur con prevalenza dell’uso delle conclusioni.

Permane tuttavia una criticità di fondo: la struttura decisionale nella PESC e, di conseguenza, nella PSDC rimane frammentata e priva di piena responsabilità democratica. La causa risiede, da un lato, nella distribuzione eccessivamente dispersa delle competenze e, dall’altro, nell’esclusione degli atti legislativi dall’ambito PESC, con conseguente marginalità del Parlamento europeo e della Commissione nella definizione delle scelte strategiche.

Ricapitolando quanto analizzato in precedenza è possibile individuare diversi passaggi normativi che mostrano la debolezza dello strumento decisionale nell’ambito di analisi del presente elaborato.

In primo luogo, si osserva come le disposizioni generali sull’azione esterna (titolo V, capo 1, TUE) delineino un assetto basato su tre poli: Consiglio europeo, Consiglio e Alto rappresentante. Ai sensi dell’art. 22, par. 1, spetta al Consiglio europeo fissare «gli interessi e obiettivi strategici dell’Unione», mentre l’Alto rappresentante, avvalendosi del Servizio europeo per l’azione esterna (SEAE)⁸⁵, può presentare «proposte congiunte al Consiglio» in materia di PESC; la Commissione conserva invece un ruolo propositivo negli altri settori dell’azione esterna (art. 22, par. 2)⁸⁶.

In secondo luogo, si evidenzia come il capo 2, dedicato specificamente alla PESC, confermi tale logica. L’art. 24, par. 1, stabilisce che la PESC, comprensiva della «definizione progressiva di una politica di difesa comune», è «definita ed attuata dal Consiglio europeo e dal Consiglio» che deliberano all’unanimità, salvo diversa previsione dei trattati. L’art. 26 assegna al Consiglio europeo la funzione di individuare interessi strategici e orientamenti generali (par. 1), mentre al Consiglio spetta elaborare e attuare la politica secondo tali linee (par. 2). Ne consegue che la PESC si fonda su una definizione congiunta, con compiti di indirizzo affidati al Consiglio europeo e

sostanziale”, in *federalismi.it*, 2016, n. 13, p. 12, «che lo Stato membro “recalcitrante” non è vincolato al rispetto della decisione adottata, pur impegnandosi a non impedire l’azione dell’Unione basata su tale decisione», realizzandosi così «una sorta di esercizio nell’ambito dell’Unione di quel “potere di riserva” che nel diritto internazionale risulta funzionale al temperamento delle esigenze di produzione normativa e di preservazione di interessi statuali».

⁸⁵ L. PALADINI, *Il Servizio europeo per l’azione esterna. Aspetti giuridici e prospettive di sviluppo*, Bari, 2017.

⁸⁶ J. LEPEU, *Ukraine, the de-Targetization of EU Sanctions, and the Rise of the European Commission as Architect of EU Foreign Policy*, in *International politics*, 3 gennaio 2025; A. MOLNAR, *The Growing Role of the European Commission in Defence Capability Development*, in *European integration studies*, 2024, n. 2, pp. 291-317; C. KADDOUS, *Role and position of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy under the Lisbon Treaty*, in S. GRILLER, J. ZILLER (eds.), *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Vienna-NewYork, 2008, pp. 205-221; V.N. ALOUPI, *La représentation extérieure de l’Union européenne*, in *Annuaire Français de droit international*, 2010, p. 738.

responsabilità gestionali al Consiglio. Il Trattato di Lisbona introduce qui un progresso procedurale, distinguendo tra decisioni generali e decisioni attuative (art. 31, par. 2, TUE)⁸⁷.

In terzo luogo, si rammenta che le competenze attuative del Consiglio sono condivise con l'Alto rappresentante. Sempre l'art. 24 TUE dispone che la PESC sia «messa in atto» anche da quest'ultimo, mentre gli artt. 26, par. 3, e 27, par. 1, ribadiscono tale duplicazione; il par. 2 dell'art. 27 attribuisce inoltre all'Alto rappresentante la rappresentanza esterna dell'Unione in materia PESC.

In quarto luogo, assume rilievo quanto disposto nella sezione 2 del capo 2 relativo alla PSDC, in cui si configura un sistema ove i protagonisti restano Consiglio e Alto rappresentante. Infatti, l'art. 42, par. 4, TUE affida al Consiglio, deliberando all'unanimità, la decisione di lanciare missioni civili o militari, su proposta dell'Alto rappresentante o di uno Stato membro. L'art. 43 amplia il ventaglio delle missioni includendo la gestione militare delle crisi. L'art. 44 consente al Consiglio di affidarne l'esecuzione a un gruppo ristretto di Stati membri, purché in coordinamento con l'Alto rappresentante e con obbligo di riferire periodicamente, evitando deviazioni dagli obiettivi prefissati. Tuttavia, tale modello rischia di favorire “*coalitions of the willing*” interne all'UE⁸⁸.

Il ruolo del Consiglio è altresì centrale anche nella PESCO, che consente un'integrazione differenziata fra gli Stati partecipanti, oggi 25 su 27. Ciò permette progressi concreti ma comporta che decisioni significative vengano prese da un sottoinsieme di governi.

In ultimo luogo, si deve sottolineare l'esistenza di numerosi organi specializzati che supportano il processo decisionale: (i) il Comitato politico e di sicurezza (CPS, art. 38 TUE); (ii) l'AED con i *Capability Development Plans* e la Revisione coordinata annuale della difesa (CARD); (iii) il Comitato militare (EUMC); (iv) il CIVCOM per gli aspetti civili; (v) il Gruppo politico-militare (PMG); (vi) la Direzione per la gestione delle crisi e pianificazione (CMPD); (vii) lo Stato maggiore dell'UE (SMEU), (viii) l'Accademia europea per la sicurezza e la difesa (AESD) e (ix) Il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) che funge da *hub* tra Alto rappresentante, Commissione e Consigli, ma presenta criticità operative in termini di coordinamento e uniformità procedurale.

⁸⁷ M.E. BARTOLONI, *Simple Abstention and Constructive Abstention in the Context of International Economic: Two Too Similar Sides of the Same Coin?*, in *European Papers*, 2022, n. 3, pp. 1128-1129; E. GIANFRANCESCO, *La politica estera e di sicurezza europea prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 aprile 2011, p. 19.

⁸⁸ Sulla c.d. «*Coalition of the Willing*», attivatasi in occasione della Guerra in Iraq del 2003 v. S.E. KREPS, *Coalitions of Convenience: United States Military Interventions after the Cold War*, New York, 2011, pp. 114-148, il quale ivi a p. 48 la qualifica come un'iniziativa tra i «*most unilateral interventions in the post-Cold War period*».

In definitiva, l'assetto complessivo della PSDC (e più in generale della PESC) resta dunque complesso e frammentato, ostacolando coerenza e *accountability*⁸⁹. Diversamente dalla NATO, che dispone di un vertice politico-militare unico, l'UE continua a basarsi su un sistema articolato, in cui il principio democratico risulta fortemente limitato dal fatto che il TUE esclude l'adozione di atti legislativi in materia PESC, relegando il Parlamento europeo a un ruolo consultivo e informativo (artt. 27, par. 3, e 36 TUE), privo di poteri decisionali o di veto.

Analogamente, la Corte di giustizia vede limitata la propria competenza dall'art. 275, par. 2, TFUE, al controllo di conformità all'art. 40 TUE e alle misure restrittive rivolte a persone fisiche o giuridiche⁹⁰. Tale restrizione riflette la riluttanza degli Stati membri verso un pieno scrutinio giurisdizionale, sebbene la giurisprudenza recente lasci intravedere possibilità di ampliamento sulla base dell'art. 19 TUE⁹¹.

Ne emerge così un'asimmetria strutturale: la PESC-PSDC, settore di cruciale rilevanza strategica, rimane sottratta a un effettivo controllo democratico e giurisdizionale, alimentando tensioni tra architettura normativa e prassi decisionale⁹². L'art. 21 TUE richiama espressamente il rispetto dei principi democratici nell'azione esterna, ma la distanza tra norma e pratica mina la legittimazione politica delle scelte.

Il ruolo dell'Alto rappresentante, figura di sintesi tra interessi nazionali e logiche sovranazionali, si confronta con limiti strutturali: natura monocratica della carica, pluralità di ruoli (Consiglio Affari esteri e Commissione), sovrapposizione di competenze. Anche una figura più forte, come il "Ministro degli affari esteri UE" ipotizzato nel progetto costituzionale del 2004, non avrebbe avuto un vero portafoglio in difesa comune⁹³. L'art. 42, par. 4, TUE affida all'Alto rappresentante funzioni di

⁸⁹ cfr. S. BLOCKMANS, *Roadmap towards a common defence for Europe*, 19 giugno 2025, reperibile online su <https://www.ceps.eu/>; J.J. ANDERSSON, M. BRITZ, *The European Union's role in European defence industry policy*, in *Defence Studies*, 2025, n. 2, pp. 322-341; C. MORVIDUCCI, *Il Servizio europeo per l'azione esterna: un inizio problematico*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, n. 1, pp. 19-46.

⁹⁰ Cfr. J. SCHMIDT, *The European Union and the Use of Force*, Leiden-Boston, 2020, pp. 281-283; M.G. GARBAGNATI KETVEL, *The Jurisdiction of the European Court of Justice in Respect of the Common Foreign and Security Policy*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 2006, n. 55, pp. 77-120; P. VAN ELSUWEGE, *Upholding the Rule of Law in the Common Foreign and Security Policy: H v. Council*, in *Common Market Law Review*, 2017, n. 3, pp. 850-851.

⁹¹ J. SCHMIDT, *op. cit.*, pp. 282-283; S. POLI, *The Common Foreign and Security Policy after Rosneft: Still Imperfect but Gradually Subject to the Rule of Law*, in *Common Market Law Review*, 2017, n. 6, pp. 1799-1834.

⁹² Con riguardo all'eccessiva marginalità del ruolo assegnato al Parlamento europeo in ambito PESC, anche U. VILLANI, *Gli sviluppi del Trattato di Lisbona in materia di politica estera e di sicurezza comune*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, n. 1, p. 15, ha osservato che «la posizione preminente che nella materia in oggetto assume il Consiglio europeo mette in luce un carattere estremamente verticistico del processo decisionale, in contrasto con i valori della democrazia, che pure sono solennemente proclamati dall'art. 2 TUE quali valori comuni degli Stati membri e fondamenti dell'Unione europea».

⁹³ V.N. ALOUPI, *op. cit.*, p. 742; C. KADDOUS, *op. cit.*, p. 212; M. SCHMID, *The Deputisation of the High Representative/Vice-President of the Commission: Making the Impossible Job Work*, in *EU Diplomacy*

proposta e coordinamento, anche congiuntamente alla Commissione, ma senza conferire autonomia operativa.

Questa concentrazione parziale di poteri genera tensioni: l'Alto rappresentante non dispone di un mandato politico unitario e rischia di entrare in conflitto di competenze. A confronto, il Segretario generale della NATO gode di maggiore autonomia e chiarezza di funzioni⁹⁴. Alcuni osservatori hanno ipotizzato che il Presidente del Consiglio europeo possa colmare questa lacuna, dato il suo ruolo di rappresentanza esterna in materia PESC (art. 26, par. 2, TUE)⁹⁵. Tuttavia, il titolo V dedica poco spazio a tale figura, limitandone la capacità di direzione strategica.

Ne deriva un assetto in cui specialmente la gestione delle missioni PSDC consolida la configurazione del modello di struttura decisionale "bicefala" (ritenuto da più parti generalmente inadeguato) tra Alto rappresentante e Presidente del Consiglio europeo, con sovrapposizioni e frammentazioni istituzionali che indeboliscono l'efficacia dell'azione esterna dell'Unione.

8. Conclusioni

In conclusione, non v'è dubbio che la guerra in Ucraina abbia segnato un punto di svolta politico e giuridico, mettendo in luce, con evidenza drammatica, le fragilità strutturali e al contempo l'irrinunciabile esigenza di una politica di difesa europea realmente efficace⁹⁶.

Così come non v'è alcun dubbio sul fatto che, di fronte alle sfide geopolitiche che già il presente sta riservando, la PSDC resti tuttavia ancorata a un impianto intergovernativo che ne condiziona l'evoluzione e ne riduce l'autonomia⁹⁷.

Tale impianto si manifesta in due paradossi che ne ostacolano la piena realizzazione. Il primo è rappresentato dalla coesistenza di ventisette eserciti nazionali, espressione di una sovranità statale che i governi esitano ad abbandonare, accanto al tentativo di dar vita a una difesa comune che, inevitabilmente, implicherebbe una progressiva compressione delle competenze militari nazionali. Alcuni Stati si distinguono per regimi

Papers, 2012, Paper 2/2012; J.C. PIRIS, *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*, Cambridge, 2010, pp. 241-243.

⁹⁴ J. SPERLING, M. WEBBER (eds.), *The Oxford Handbook of NATO*, Oxford, 2025; R.C. HENDRICKSON, *The Changing Role of NATO's Secretary General*, in S. MAYER (ed.), *NATO's Post-Cold War Politics. The Changing Provision of Security*, Basingstoke, 2014, pp. 124-139.

⁹⁵ Come osserva T.M. MOSCHETTA, *op. cit.*, p. 15, bisogna computare nel novero dei protagonisti "individuali" della PESC la figura che incarna la presidenza di turno del Consiglio, «che per prassi può continuare a esercitare un ruolo rilevante anche in considerazione del peso economico e politico dello Stato membro di volta in volta designato».

⁹⁶ M. VELLANO, *La guerra in Ucraina e le conseguenti decisioni dell'Unione europea in materia di sicurezza e difesa comune*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2022, n. 1, p. 138.

⁹⁷ U. VILLANI, *Metodo comunitario e metodo intergovernativo nell'attuale fase dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, n. 2, pp. 259-270 ss.

particolari: la Danimarca, in virtù del Protocollo n. 22 allegato ai Trattati, ha dichiarato di «non partecipare all’elaborazione e all’attuazione di decisioni e azioni dell’Unione che abbiano implicazioni di difesa»⁹⁸, mentre altri, come Svezia, Finlandia, Austria, Irlanda e Malta, hanno adottato politiche di neutralità o limitazioni specifiche.

Il secondo paradosso deriva dal legame strategico che unisce gli Stati membri dell’Unione europea agli Stati Uniti. Se l’alleanza con Washington garantisce sicurezza collettiva, al tempo stesso rafforza la dipendenza europea in campo militare e tecnologico, riducendo lo spazio per una vera autonomia strategica. Nei periodi di stabilità internazionale gli Stati tendono a non investire significativamente nello sviluppo di capacità autonome, mentre nei momenti di crisi – come il conflitto ucraino – si rafforza la tendenza a fare affidamento sulla protezione fornita dalla NATO e, per suo tramite, dagli Stati Uniti, rinunciando di fatto a una strategia indipendente sia sul piano politico sia su quello operativo.

Il superamento di queste tensioni passa necessariamente attraverso un’intesa politica e strategica tra Francia e Germania, le due potenze in grado di incidere maggiormente sugli equilibri europei. In questa fase, il ruolo della Francia appare cruciale, poiché essa è l’unico Stato membro dotato sia di armamento nucleare sia di un seggio permanente con diritto di veto presso il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Contestualmente, rimane centrale il dibattito sul superamento della regola dell’unanimità nelle decisioni in materia di difesa⁹⁹. L’attuale sistema, che attribuisce a ciascun governo il potere di veto, tende a favorire interessi nazionali a scapito di quelli collettivi ed è rafforzato dal divieto espresso dall’art. 48, par. 7, TUE, che impedisce l’utilizzo del cosiddetto meccanismo passerella in tali ambiti.

L’eventuale adozione della maggioranza qualificata potrebbe rendere più celere il processo decisionale, ma una simile riforma richiederebbe contestualmente modifiche istituzionali di fondo, capaci di rafforzare la *governance* e garantire l’autonomia tecnologica e industriale dell’Unione, almeno nel settore convenzionale. Andrebbe inoltre individuato un equilibrio con la posizione degli Stati neutrali, rispettandone le scelte senza compromettere l’efficacia complessiva della politica comune¹⁰⁰. La guerra in Ucraina ha evidenziato l’urgenza di decisioni rapide¹⁰¹, mostrando l’insufficienza di soluzioni basate su compromessi volti unicamente a migliorare il coordinamento tra

⁹⁸ Sulla peculiare posizione della Danimarca, si rinvia a G. BUTLER, *The European Defence Union and Denmark’s defence opt-out*, in *European Foreign Affairs Review*, 2020, n. 1, pp. 117-150.

⁹⁹ Si veda, ad esempio, quanto espresso da G. ROSSOLILLO, *Abolire il diritto di veto. La riforma del sistema di voto nel Consiglio e nel Consiglio europeo*, in *Il Federalista*, 2021, n. 1, pp. 40-45 che introduce un interessante parallelo tra i due settori che conservano il ricorso al voto unanime (quello della fiscalità e quello della sicurezza e della difesa comune).

¹⁰⁰ In proposito, si leggano le considerazioni di J. SCHMIDT, *op. cit.*, p. 158.

¹⁰¹ T.T. KONCEWICZ, “*The Ever Closer Union among the Peoples of Europe*” in *Times of War*, 8 marzo 2022, reperibile online su <https://verfassungsblog.de/>.

eserciti nazionali e a riaffermare la NATO quale pilastro essenziale della sicurezza europea¹⁰².

La sfida principale consiste dunque nel superare interessi particolari per privilegiare scelte strategiche comuni¹⁰³. Analogamente a quanto avvenne settant'anni fa con il Trattato istitutivo della CED, si rende oggi necessario un rinnovato slancio politico verso la costruzione di una difesa europea autonoma, credibile ed efficace¹⁰⁴.

Allo stato attuale, però, i Trattati distinguono tra la “graduale definizione” della PSDC e la realizzazione di una vera “difesa comune”, la quale costituirebbe un passaggio ulteriore, subordinato a una decisione unanime del Consiglio europeo, ratificata a livello nazionale secondo le disposizioni costituzionali interne (art. 42, par. 2, TUE)¹⁰⁵. Non essendovi una definizione univoca di difesa comune, spetta agli Stati membri determinarne i contenuti e le modalità, che in linea teorica potrebbero comprendere la creazione di un esercito europeo o una forma di coordinamento militare più avanzata rispetto agli strumenti attuali, quali le missioni ex art. 43 TUE o l'impiego dei *Battlegroups*.

Un simile scenario solleva numerosi interrogativi: dalla sostituzione o integrazione delle forze armate nazionali all'individuazione degli organi istituzionali responsabili, dalle regole decisionali alla titolarità degli armamenti, che potrebbe spettare all'Unione o restare agli Stati membri ai sensi dell'art. 346 TFUE¹⁰⁶. La questione più rilevante riguarda la difesa territoriale: attualmente la PSDC è rivolta soprattutto a operazioni esterne, mentre l'impiego di forze comuni per la protezione interna resta incerto. Il passaggio a una difesa comune permetterebbe di superare tale ambiguità, rendendo compatibile la tutela territoriale con il processo di integrazione già in atto, in coerenza con l'art. 21, lett. a), TUE, che attribuisce all'Unione il compito di salvaguardare «la sua sicurezza, la sua indipendenza e la sua integrità»¹⁰⁷.

In tale prospettiva, la difesa dei territori degli Stati membri potrebbe rientrare formalmente negli obiettivi dell'Unione, qualora si decidesse di istituire una difesa

¹⁰² Per un inquadramento si rinvia a S. BLOCKMANS, *PESCO's Microcosm of Differentiated Integration*, in W.T. DOUMA, C. ECKES, P. VAN ELSUWEGE, E. KASSOTI, A. OTT, R.A. WESSEL (eds.), *The Evolving Nature of EU External Relations Law*, Berlin, 2021, pp.163-176. In precedenza, si vedano anche C. NOVI, *op. cit.*; D. MARRANI, *op. cit.*; L. PALADINI, *La cooperazione strutturata permanente dell'Unione europea: disciplina, prassi e ruolo nell'integrazione in materia di difesa comune*, in *DPCE Online*, 2019, n. 3, pp. 1905-1931.

¹⁰³ In proposito, si vedano le considerazioni di C. NOVI, *Il ruolo ancora decisivo degli Stati membri nella politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea*, in *La Comunità internazionale*, 2019, n. 2, pp. 253-278.

¹⁰⁴ In proposito, G. ROSSOLILLO, *Le basi della politica estera e di sicurezza comune nei progetti CPE e CED*, in G. ROSSOLILLO (a cura di), *op. cit.*, pp. 39-42.

¹⁰⁵ v. C. CELLERINO, *op. cit.*, pp. 24-25.

¹⁰⁶ Per una trattazione di alcuni di questi aspetti, si veda J. WEINZIERL, *An Army of Peoples? A Democratic Perspective on a Future European Army*, in *European Papers*, 2021, n. 2, pp. 1049-1073.

¹⁰⁷ Cfr., sul punto, anche S. IZZO, *Art. 42 TUE, cit.*, pp. 303-305, la quale ritiene che tale obiettivo renda irrilevante la distinzione tra sicurezza esterna e interna dell'Unione.

comune¹⁰⁸. Le basi giuridiche non mancano: l'integrità territoriale di un singolo Stato incide direttamente sulla sicurezza dell'Unione, e i Trattati consentono forme di tutela congiunta della sicurezza nazionale attraverso strumenti comuni. Tuttavia, l'orizzonte strategico di una vera difesa comune resta lontano e presuppone un salto politico e istituzionale. La realizzazione dipende anche dal sostegno interno degli Stati membri, giacché le risorse finanziarie provverranno in larga misura dai bilanci nazionali, con implicazioni sul consenso politico e sull'opinione pubblica. Le recenti iniziative della Commissione sono state adottate con rapidità, ma restano numerosi interrogativi che potranno essere chiariti solo con l'attuazione pratica degli strumenti predisposti.

In questo contesto si inserisce il *White Paper for European Defence Readiness 2030*, aggiornato con le previsioni del *ReArm Europe Act 2025*, che delinea un quadro strategico e operativo per rafforzare la capacità di deterrenza europea. Esso distingue tra interventi di breve periodo, finalizzati al sostegno dell'Ucraina, e iniziative di medio-lungo periodo volte alla creazione di capacità autonome. L'obiettivo è costruire un'Unione di difesa nella quale gli Stati membri mantengano responsabilità individuali, ma traggano valore aggiunto dall'azione collettiva, sfruttando le opportunità del mercato unico. Pur non costituendo ancora l'attuazione dell'art. 42, par. 2, TUE, si tratta di un passaggio significativo verso una difesa integrata.

Rimangono aperte le questioni relative ai rapporti con la NATO, la quale resta il fondamento della difesa collettiva in Europa. Ogni iniziativa europea deve essere complementare all'Alleanza, secondo la prospettiva ribadita anche dall'amministrazione statunitense, che – già sotto la presidenza Trump – ha sottolineato l'esigenza di una più equa distribuzione degli oneri finanziari tra i membri. Solo l'effettiva attuazione delle misure adottate nei prossimi anni potrà dimostrare se gli sviluppi in corso porteranno a un riequilibrio del contributo europeo all'interno della NATO o se, progressivamente, si aprirà la strada a una sostituzione parziale di capacità e responsabilità da parte dell'Unione.

ABSTRACT: L'articolo analizza l'evoluzione del concetto di difesa comune europea alla luce del Trattato di Lisbona e degli sviluppi successivi, con particolare riferimento alla Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC) e alla Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC). Viene messa in evidenza la complessità istituzionale e la frammentazione decisionale, nonché le limitazioni derivanti dall'impianto intergovernativo e dalla regola dell'unanimità. Lo studio affronta la relazione strategica tra gli Stati membri e gli Stati Uniti, la dipendenza dalla NATO e le sfide poste dall'assenza di una reale autonomia militare europea. Particolare attenzione è riservata alla costruzione di capacità operative comuni, alla gestione delle missioni esterne e alla prospettiva di una difesa europea più integrata.

¹⁰⁸ C. NOVI, *op. cit.*, pp. 85-86.

KEYWORDS: Difesa comune europea – sovranità nazionale – ReArm Europe Act – clausola di difesa reciproca – NATO.

THE EVOLUTION OF THE CONCEPT OF COMMON EUROPEAN DEFENSE AMONG AMBITIONS, RELATIONS WITH NATO, AND LEGAL CRITICALITIES

ABSTRACT: The article examines the evolution of the European common defense concept in light of the Lisbon Treaty and subsequent developments, with reference to the Common Security and Defence Policy (CSDP) and the Common Foreign and Security Policy (CFSP). It highlights the institutional complexity and decision-making fragmentation, as well as the constraints arising from the intergovernmental framework and the unanimity rule. It addresses the strategic relationship between EU Member States and the United States, the dependence on NATO, and the challenges posed by the lack of genuine European military autonomy. Special attention is given to the development of common operational capabilities, the management of external missions, and the prospect of a more integrated European defense.

KEYWORDS: European common defence – National sovereignty – ReArm Europe Act – Mutual defence clause – NATO.