

La sicurezza e difesa comune dell'Unione europea

Edoardo Greppi

Professore emerito di Diritto internazionale, Università di Torino

9 gennaio 2026

Una difesa europea nel processo di integrazione

- 1) Il problema della difesa collettiva
nella fase fondativa dell'integrazione europea
- 2) Le competenze in materia di difesa nel Trattato sull'Unione
europea
- 3) La rilevanza per la difesa
delle politiche «materiali» dell'Unione

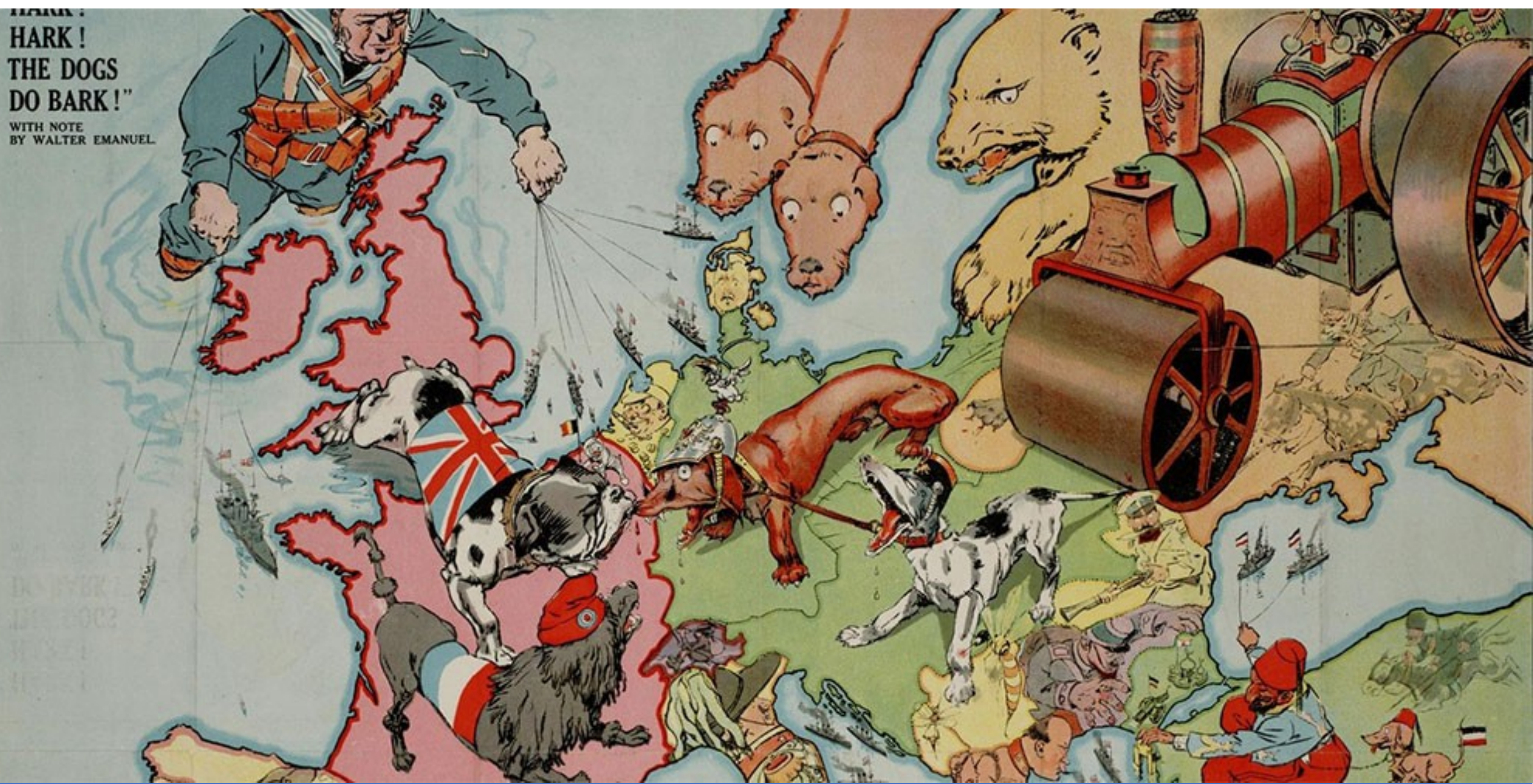


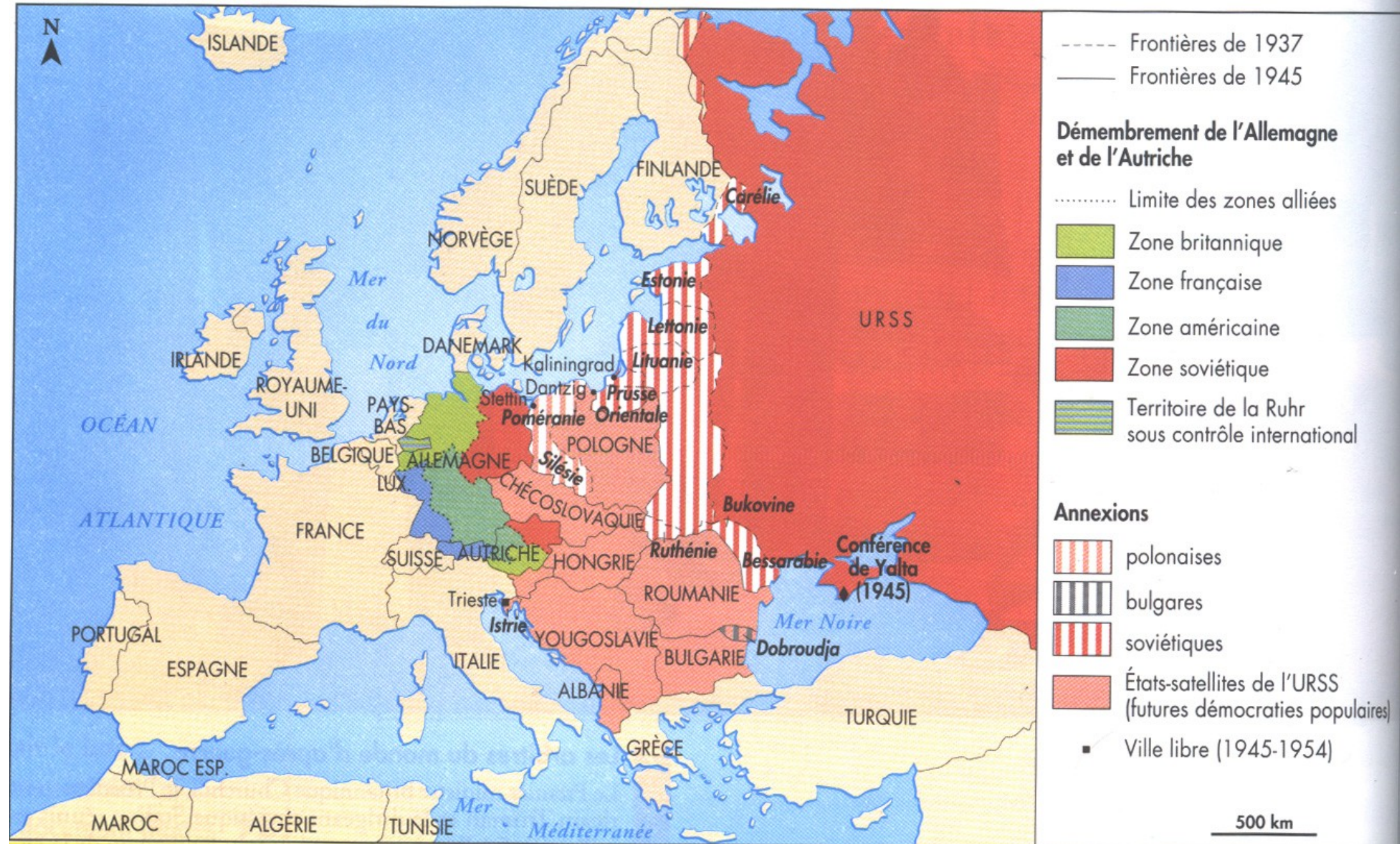


Il problema della difesa collettiva nella fase fondativa dell'integrazione europea

IL PESO DELLA STORIA

**HARK!
THE DOGS
DO BARK!"**
WITH NOTE
BY WALTER EMANUEL.





La Comunità europea di difesa (CED)

- Iniziativa del governo francese (su spinta di Jean Monnet) – «piano Pleven»
- Riproposizione del modello CECA (Comunità europea del carbone e dell'acciaio, trattato di Parigi, 1951) per la difesa
- Il trattato CED, con alcuni scostamenti rispetto al piano Pleven, viene concluso il 27 maggio 1952
- non entra in vigore perché la Francia non ratifica



La Comunità europea di difesa (CED)

Article 9

Les Forces armées de la Communauté, ci-après dénommées «Forces européennes de défense», sont composées de contingents mis à la disposition de la Communauté par les États membres, en vue de leur fusion dans les conditions prévues au présent traité.



La Comunità europea di difesa (CED)

Article 18

1. Le Commandant suprême compétent relevant de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord est habilité, sous réserve du cas visé au paragraphe 3 du présent article, à s'assurer que les Forces européennes de défense sont organisées, équipées, instruites et préparées à l'emploi de façon satisfaisante.

Dès qu'elles sont en état d'être employées, [...], elles sont affectées au Commandant suprême compétent relevant de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord...

2. En temps de guerre, le Commandant suprême compétent relevant de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord exerce, à l'égard des Forces visées ci-dessus, les pleins pouvoirs et responsabilités de Commandant suprême que lui confèrent ses attributions.

L'Unione europea occidentale (UEO)

Organizzazione intergovernativa costituita come «sucedaneo» della CED

- non legata all'integrazione europea, partecipazione fin dall'origine anche del Regno Unito
- ruolo estremamente marginale, competenze progressivamente assorbite dall'UE a partire dal Trattato di Amsterdam
- sciolta nel 2011

UEO. Risposta automatica a un attacco



ARTICLE V

If any of the High Contracting Parties should be the object of an armed attack in Europe, the other High Contracting Parties **will**, in accordance with the provisions of Article 51 of the Charter of the United Nations, **afford the Party so attacked all the military and other aid and assistance in their power.**



Le competenze in materia di difesa nel Trattato sull'Unione europea

UNA POLITICA DA COSTRUIRE CON GRADUALITÀ

L'ambito della PSDC

Art. 24(1) TUE



La competenza dell'Unione in materia di politica estera e di sicurezza comune riguarda tutti i settori della politica estera e **tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione**, compresa la **definizione progressiva di una politica di difesa comune** che può condurre a una **difesa comune**.

Come si decide in materia di sicurezza e difesa?

- «La politica estera e di sicurezza comune è soggetta a **norme e procedure specifiche**» (metodo intergovernativo):
 - Il potere decisionale è riservato a organi che rappresentano i **governi degli Stati membri** (Consiglio europeo, Consiglio)
 - Le decisioni sono prese all'**unanimità** (+ **astensione costruttiva**)
 - La Commissione non ha poteri autonomi, il Parlamento è solo informato

La dimensione operativa della PSDC: missioni e operazioni

Art. 42, par. 1, TUE

La politica di sicurezza e di difesa comune [...] assicura che l'Unione disponga di una **capacità operativa** ricorrendo a **mezzi civili e militari**. L'Unione può avvalersi di tali mezzi in **missioni al suo esterno** per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite. L'esecuzione di tali compiti si basa sulle capacità fornite dagli Stati membri.

La dimensione operativa della PSDC: missioni e operazioni

- missioni civili (p.es. [EULEX Kosovo](#) consolidamento *rule of law* in Kosovo)
- missioni e operazioni militari (p.es. [EUNAVFOR Aspides](#): protezione della navigazione nel Mar Rosso)
- Le missioni impiegano **personale e mezzi forniti dagli Stati membri**, ma la catena di comando fa capo al Consiglio

La dimensione operativa della PSDC: missioni e operazioni

Missioni all'«esterno» dell'Unione

Ma la missione **EUMAM Ucraina** (assistenza militare per addestramento delle forze armate ucraine) è «temporaneamente» attuata negli Stati membri che vi partecipano

La politica di difesa comune e la «difesa comune»

- Definizione progressiva di una **politica di difesa comune**
- Condurrà a una **difesa comune** quando il Consiglio europeo avrà così deciso (deliberazione all'unanimità)
 - possibile costruzione di forze armate europee/assunzione di compiti di difesa territoriale?
 - è una ipotesi di revisione semplificata dei trattati?

La dimensione non operativa della PSDC

- **Coordinamento delle politiche di difesa** degli Stati membri
 - individuazione di priorità strategiche e di investimento
 - ruolo dell'**Agenzia europea per la difesa**
- **Assistenza finanziaria a paesi terzi** (per addestramento, equipaggiamento delle forze armate ecc.)
 - **Strumento europeo per la pace** (ripetutamente utilizzato in favore dell'Ucraina dal 2022)

La dimensione non operativa della PSDC: la cooperazione strutturata permanente

- **Sviluppo** congiunto di **capacità militari** degli Stati membri
 - **cooperazione strutturata permanente** (PESCO)

«Gli Stati membri che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari e che hanno sottoscritto impegni più vincolanti in materia ai fini delle missioni più impegnative instaurano una cooperazione strutturata permanente nell'ambito dell'Unione» (art. 42, par. 6, TUE)

La dimensione non operativa della PSDC: la cooperazione strutturata permanente

- Prevista dal trattato, ma attuata solo dalla fine del 2017
 - partecipano tutti gli Stati membri tranne Malta, ma schema fortemente **modulare** (66 **progetti**)
 - gruppi di Stati membri diversi per progetti molto eterogenei

Es. [EURODRONE](#) (DE, CZ, ES, FR, IT)

[Joint EU Intelligence School](#) (GR, CY)

La neutralità

Art. 42, par. 2, co. 2, TUE

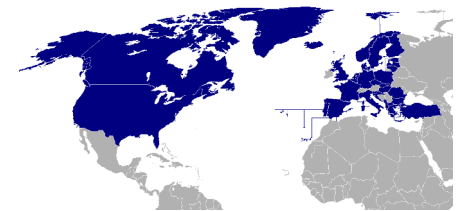
«La politica dell'Unione a norma della presente sezione non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri»

- salvaguardia della scelta di **neutralità** di alcuni Stati membri
- solo neutralità o portata più ampia?

Es.: Austria, Irlanda, Malta, Ungheria non partecipano al sostegno militare all'Ucraina mediante lo strumento europeo per la pace (**astensione costruttiva**)

Il rapporto UE-NATO (primato della NATO?)

- 23 Stati membri UE sono anche membri della NATO (*North Atlantic Treaty Organisation*) → per la maggioranza degli Stati membri la sicurezza collettiva è compito innanzitutto della NATO
- L'attuazione della politica di sicurezza e difesa comune dell'UE deve rispettare questa scelta ed essere **compatibile** con la politica di sicurezza e difesa della NATO
- Clausola di subordinazione?
- Complementarietà dell'azione dell'Unione rispetto alla NATO
- Come costruire un'architettura di difesa collettiva se viene meno la fiducia nella NATO?
- Che cosa succede con il Presidente Trump e la sua politica di aperta ostilità verso la NATO?



NATO: attacco contro uno Stato membro



Articolo 5

Le Parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse, in Europa o nell'America settentrionale, costituirà un attacco verso tutte, e di conseguenza convengono che se tale attacco dovesse verificarsi, ognuna di esse, nell'esercizio del diritto di legittima difesa individuale o collettiva riconosciuto dall'art.51 dello Statuto delle Nazioni Unite, assisterà la parte o le parti così attaccate, intraprendendo immediatamente, individualmente e di concerto con le altre parti, **l'azione che giudicherà necessaria**, ivi compreso l'impiego della forza armata, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella regione dell'Atlantico settentrionale.

L'UE è una alleanza?

Art. 42, par. 7, TUE

*Qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza **con tutti i mezzi in loro possesso**, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite. Ciò non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri.*

La rilevanza per la difesa delle politiche «materiali» dell'Unione

IL RAPPORTO CON POLITICA INDUSTRIALE E POLITICA
ECONOMICA

Che cosa c'entra la Commissione?

- L'Unione europea ha molte competenze diverse
- Alcune di queste concorrono a determinare la capacità di uno Stato di difendere il proprio territorio e i propri cittadini, in particolare:
 - **Politica industriale** (sostegno finanziario alle industrie della difesa)
 - **Politica economica** (liberare risorse per investimenti pubblici da parte degli Stati membri)

La politica industriale europea per la difesa

- Non c'è ancora un «mercato unico» dei prodotti della difesa
 - **Frammentazione** dei mercati nazionali
 - **Duplicazioni** e inefficienze, limitata **interoperabilità**
- Misure di politica industriale possono contribuire a **integrazione dei mercati nazionali della difesa** mediante incentivi economici (**cofinanziamento** con fondi UE)

La politica industriale europea per la difesa

- **Fondo europeo per la difesa** (finanziamento ricerca e sviluppo) – reg. 2021/697 (8 miliardi di euro 2021-2027)
- **EDIRPA** (acquisizioni) – reg. 2023/2418 (temp.)
- **ASAP** (produzione di munizioni e missili) – reg. 2023/1525 (temp.)
- **EDIP** (proposta di reg., programma per l'industria europea della difesa)
- Atti o proposte fondati sull'art. **173 TFUE**, eventualmente combinato con altre basi giuridiche

Che cos'è il piano *ReArm Europe*, *Readiness 2030*?

- E' un piano della Commissione per sostenere **investimenti** in difesa **negli Stati membri**, non per creare una difesa comune europea
 - maggiore **tolleranza** nel ricorso al **debito pubblico** da parte degli Stati membri (max 1,5% del PIL/anno per 4 anni)
 - **prestiti attraverso debito comune** per finanziare acquisti di beni militari da parte degli Stati membri (proposta reg. «SAFE» fondata sull'art. 122 TFUE)
- Alla politica industriale si aggiunge una dimensione di **politica economica**

Conclusione

- Non è in vista una «difesa comune» europea – azioni dell'UE mirano al **rafforzamento delle capacità di difesa degli Stati membri**
- Paradosso: per perseguire questo obiettivo **non si può però fare a meno delle politiche dell'Unione** (intensità dell'integrazione europea in settori diversi dalla difesa)
- Rafforzamento delle capacità di difesa degli Stati membri è un **obiettivo PSDC**, ma è **perseguito** principalmente **mediante politiche materiali** (politica economica, politica industriale)

Incognite e minacce

Il diritto internazionale è sotto attacco.

L'epoca degli autocrati e dei dittatori.

La logica della forza prevale su quella del diritto.

L'Unione Europea appare debole, incapace di darsi una politica estera e di difesa, e di porsi in posizione di autorevolezza nella vita di relazione internazionale.



Unione Europea e valori

Urgenza di difendere i valori sui quali si è fondato il processo di integrazione europea:

Libertà

Diritti umani

Democrazia

Rule of Law

