

# 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





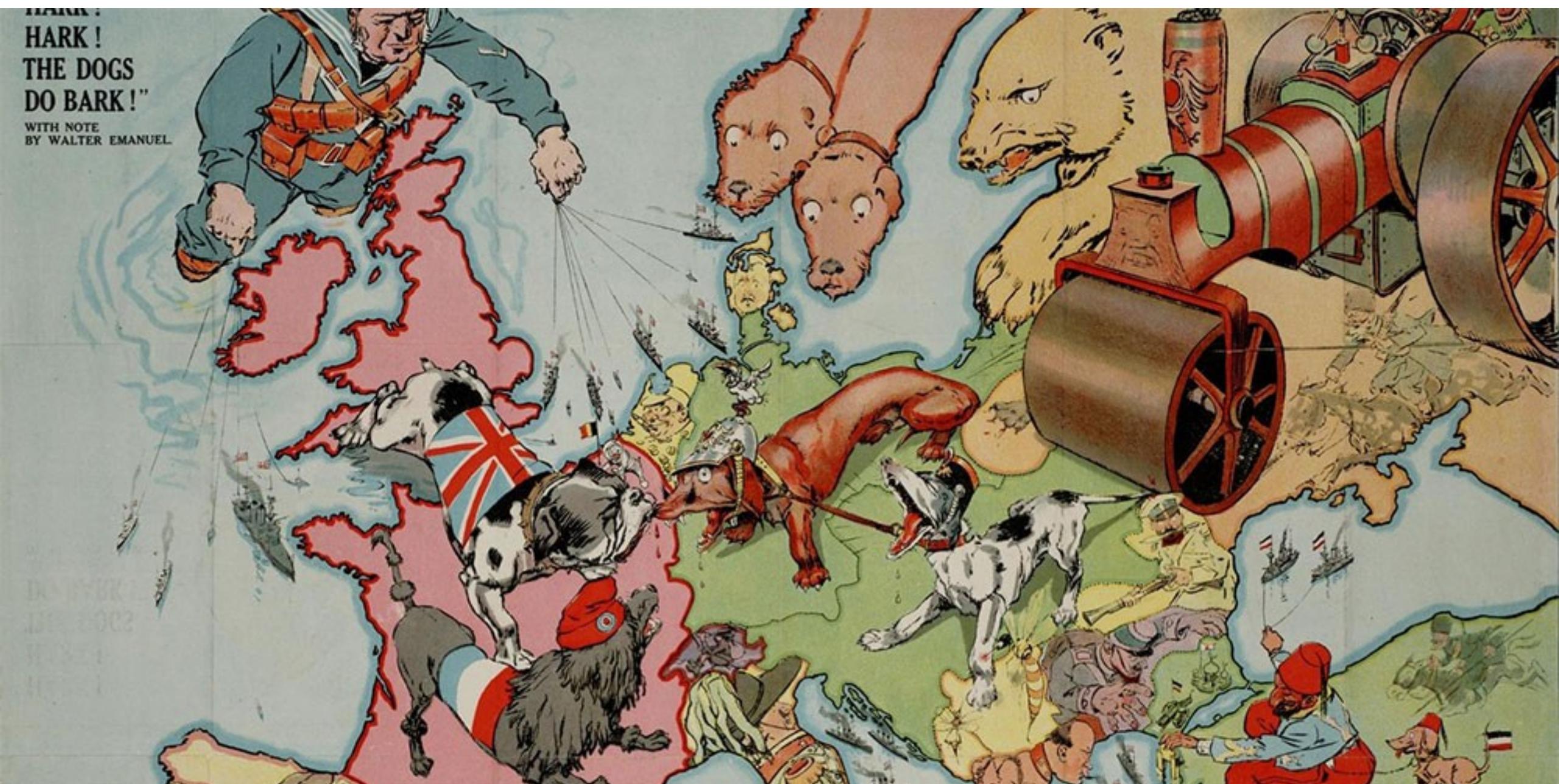
# Il problema della difesa collettiva nella fase fondativa dell'integrazione europea

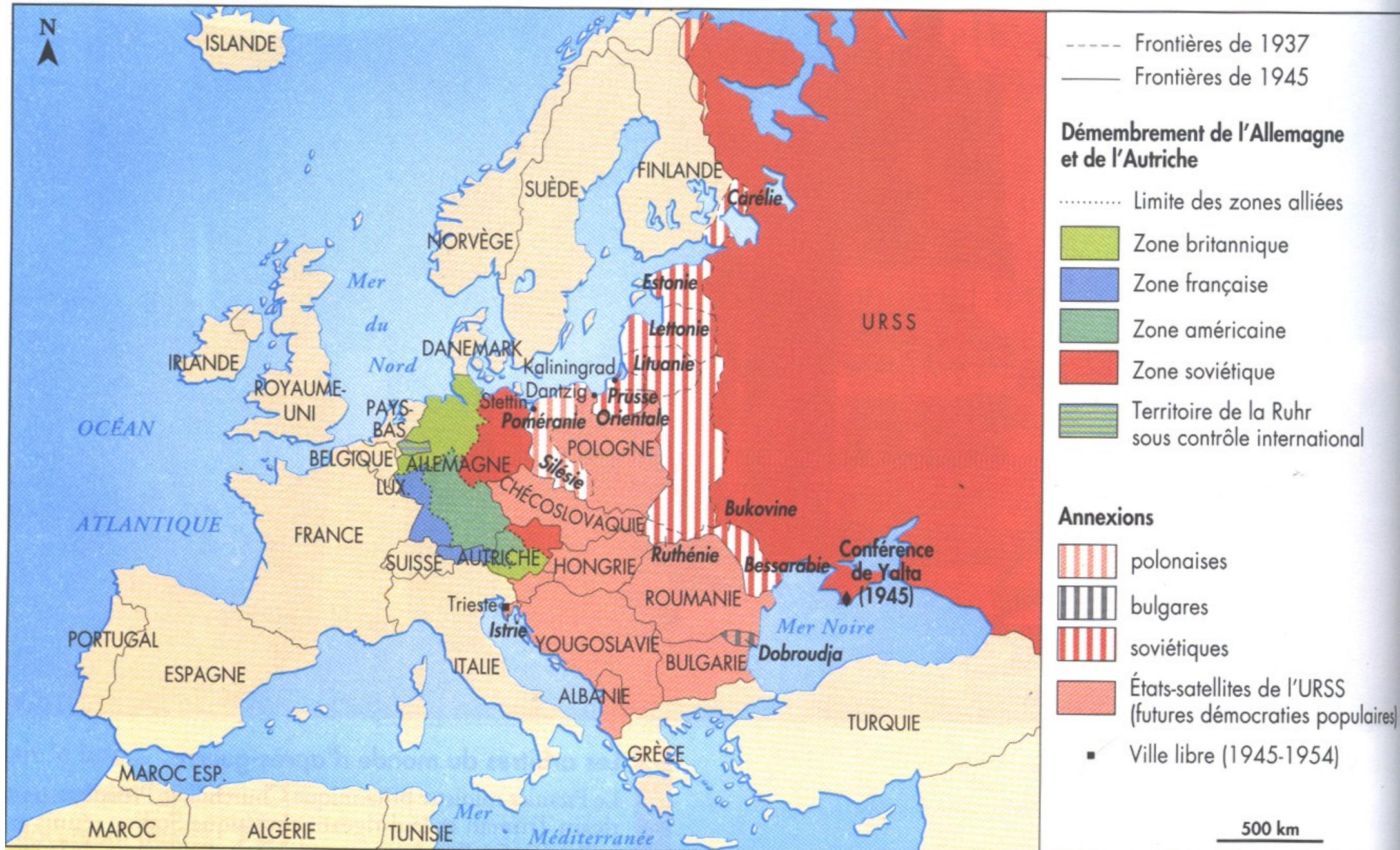
---

IL PESO DELLA STORIA

HARK!  
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 i 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 supérieur 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 supérieur compétent relevant de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord...*

*2. En temps de guerre, le Commandant supérieur 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 supérieur que lui confèrent ses attributions.*

# L'Unione europea occidentale (UEO)

---

Organizzazione intergovernativa costituita come «succedaneo» 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»*

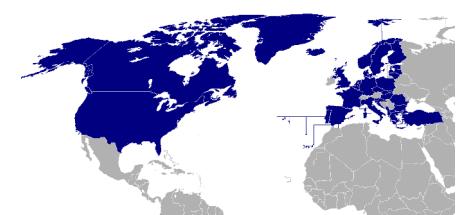
- salvaguardia della scelta di **neutralità** di alcuni Stati membri
- solo neutralità o portata più ampia?

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***

