

# IL PERCORSO STORICO VERSO UNA DIFESA COMUNE EUROPEA

Giovedì, 18 dicembre 2025

Paolo Caraffini

Università degli Studi di Torino

# L'Europa e la Guerra fredda

- Netta contrapposizione politico-ideologica tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica (URSS), avviatasi a partire dai contrasti emersi sin dalle Conferenze di Yalta (4-12 febbraio 1945) e di Potsdam (17 luglio-2 agosto 1945) sul futuro assetto europeo e che divenne permanente nel 1947 inaugurando la "Guerra fredda" tra le due superpotenze
- Rischi di un'eventuale aggressione sovietica in Europa
- **Dottrina Truman** (12 marzo 1947) con la quale gli Stati Uniti si impegnavano a difendere i popoli liberi nella lotta per "*opporsi ai tentativi di asservimento da parte di minoranze armate o di pressioni esterne*" e a impedire la penetrazione comunista in Europa e nel Mediterraneo
- Urgenza della creazione di un sistema difensivo europeo-occidentale basato su un riarmo tedesco controllato
- Stati Uniti premono su Francia e Regno Unito perché creino una difesa comune europea, dopo aver varato il **Piano Marshall** (*European Recovery Program* - ERP), piano di aiuti e prestiti erogati tra il 1948 e il 1952 e condizionati a un processo di cooperazione economica tra i paesi beneficiari per gestione comune degli aiuti, reso possibile dalla nascita dell'Organizzazione europea per la cooperazione economica (OECE) .

# Trattato di Bruxelles (1948)

Il 17 marzo 1948, su proposta britannica, si giunse alla firma del **Trattato di Bruxelles**:

- un trattato di collaborazione economica, sociale, culturale e di difesa collettiva che estendeva ai paesi che avevano costituito l'Unione doganale del Benelux (Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi) il Patto di mutua assistenza cinquantennale franco-britannico di Dunkerque del 4 marzo 1947.
- Si trattava di un **Trattato di difesa collettiva** che prevedeva, all'articolo 5, l'automatico intervento dei Paesi firmatari in caso di aggressione a uno di essi (*aspetto fondamentale per la Francia che voleva essere protetta da un'ipotetica futura invasione tedesca*), dandone immediata comunicazione al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. L'intervento si sarebbe interrotto soltanto quando il Consiglio di Sicurezza avesse assunto le misure necessarie al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.
- Questo patto difensivo in funzione antitedesca, ma in realtà **diretto contro l'espansionismo sovietico** dopo il colpo di Stato e l'instaurazione di un regime comunista in Cecoslovacchia nel febbraio 1948, rappresentava un primo nucleo europeo di difesa collettiva che poneva le premesse per successive iniziative.

# LA NATO



- Il 4 aprile 1949 veniva firmato a Washington il **Patto Atlantico**, il trattato che istituiva un sistema difensivo comune, in funzione antisovietica, tra Stati Uniti, Canada e dieci paesi europei occidentali (i paesi del Benelux, Francia, Gran Bretagna, Italia Islanda, Norvegia, Danimarca e Portogallo)
- Per la prima volta gli Stati Uniti in un'alleanza militare in tempo di pace e al di fuori del continente americano. Svoltata possibile grazie all'approvazione della **risoluzione del senatore repubblicano Vandenberg al Congresso americano, l'11 giugno 1948** che autorizzava tale iniziativa > appoggio a un patto di sicurezza basato sull'art. 51 della Carta dell'ONU ("diritto di autodifesa individuale e collettiva")
- Il Patto Atlantico (entrato in vigore il 24 agosto 1949), a differenza di quanto previsto nel Trattato di Bruxelles, **non prevedeva un meccanismo di intervento automatico** armato in caso di aggressione, poiché ciò sarebbe stato in contrasto con l'articolo 1, sezione 8, della Costituzione federale degli Stati Uniti che indicava nel Congresso l'unico soggetto depositario del potere di proclamare la guerra.
- Il Trattato di Washington istituiva un'organizzazione per la difesa reciproca e la cooperazione militare, la **NATO** (*North Atlantic Treaty Organisation*), con sede vicino a Parigi. Nel 1952 (dopo il Consiglio Nord Atlantico di Lisbona), ingresso di Grecia e Turchia.
- Come sosteneva Lord Ismay, primo segretario generale dell'organizzazione, ***l'Alleanza era nata con lo scopo di tenere "gli Americani in Europa, i Russi fuori e i Tedeschi sotto"***.
- ***E' rimasta ancora oggi, benché ristrutturata, ampliata e adeguata ai nuovi scenari geopolitici mondiali, la principale organizzazione internazionale preposta alla sicurezza europea.***

# Il tentativo della CED e il suo fallimento (1950-1954)

- Guerra in Corea scoppiata il 25 giugno 1950 (si concluderà nel 1953) e pressioni statunitensi per il riarmo della Germania occidentale (Repubblica federale di Germania - RFdG), e l'integrazione di divisioni tedesco-occidentali nella forza militare alleata
- La Francia propone il **Piano Pleven** che prevede
  - la creazione di un'autorità politico-militare europea
  - un budget militare comune
  - un esercito europeo con integrazione di contingenti nazionali a livello di battaglioni
- Nel frattempo, firma, il 18 aprile **1951**, del Trattato della **prima Comunità europea**: la **Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA)** da parte dei sei Stati (Francia, Italia, Repubblica federale di Germania, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo). Entrato in vigore il 23 luglio 1952
- Conferenza di Parigi (maggio 1952): firma del **Trattato della Comunità europea di difesa (CED)** da parte sempre dei sei Stati succitati > istituiva un'organizzazione sovranazionale politica e di difesa con propria personalità giuridica e una struttura istituzionale modellata su quella della CECA, con previsione di divisioni nazionali integrate in corpi d'armata internazionali, facenti parte del dispositivo del Patto atlantico e agli ordini del Comando supremo atlantico (SHAPE)
- **Trattato CED affossato nell'agosto 1954** dall'Assemblea nazionale francese dall'azione concomitante dei gollisti e dei comunisti, ma anche di molti settori socialisti, radicali e dell'area conservatrice di centro-destra.
- La CED e lo **Statuto di una Comunità politica europea**, già elaborato e che avrebbe consentito il varo di un'unione politica sovranazionale di tipo semi-federale, vengono pertanto archiviati

# L'UEO (Unione dell'Europa occidentale)



- Dopo il fallimento della CED, al fine di trovare una soluzione per avviare il riarmo tedesco occidentale, il 23 ottobre 1954, su iniziativa britannica, fu raggiunto l'accordo per costituire un'organizzazione militare di tipo difensivo, sulla base del già menzionato Trattato di Bruxelles del 1948, con l'adesione di Italia e Repubblica federale di Germania → nasceva così l'**Unione dell'Europa occidentale (UEO)**, organizzazione intergovernativa di cooperazione nel campo della difesa, **accanto alla NATO e in posizione ad essa subordinata**
- Questo avvenimento permise il riconoscimento della piena sovranità della **Repubblica federale di Germania (RFdG)** e il suo ingresso, il 9 maggio 1955, oltre che **nell'UEO, nella NATO**, potendosi dotare di forze armate nazionali (*con alcuni limiti*), integrate nella struttura della difesa euro-atlantica.
  - Divieto, però, alla RFdG di produrre armi «ABC» (atomiche, batteriologiche e chimiche),
  - USA, Regno Unito e Francia mantengono diritti su Berlino ed eventuale riunificazione tedesca

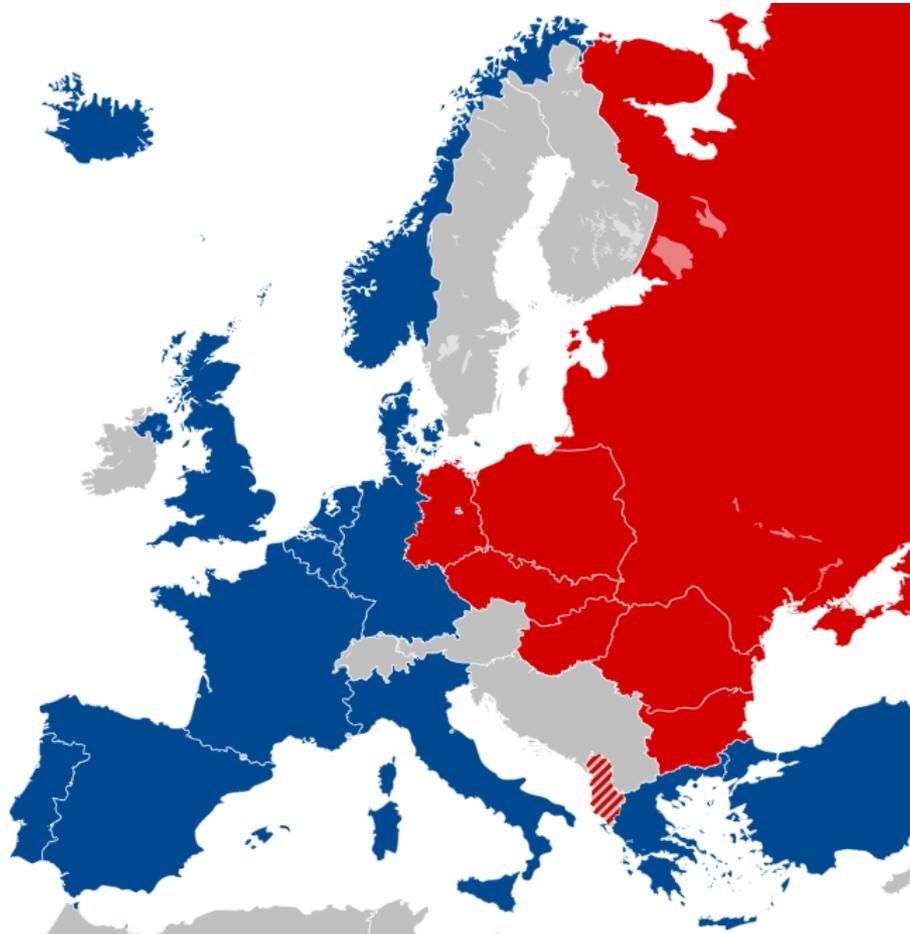
## UEO (II)



- L'UEO, divenuta operativa il 6 maggio 1955, con sede a Londra, **costituì, fino al 1973** (*anno di adesione del Regno Unito alle Comunità europee*), **l'unico forum politico istituzionale comprendente sia i sei paesi fondatori delle Comunità europee che il Regno Unito** e giunse negli anni successivi ad allargare la membership ad altri Stati membri tanto della Comunità europea (poi Unione europea) quanto della NATO (*questa duplice appartenenza alla CE/UE era ritenuta condizione necessaria per poter accedere a pieno titolo all'organizzazione*),
- **Ha svolto però un ruolo minore** fino al Trattato di Maastricht per mancanza di mezzi e risorse finanziarie
- **Si contrappose ad Est il Patto di Varsavia**, costituitosi nel 1955, consolidando il clima di Guerra fredda in Europa e nel mondo.

# Stati aderenti alla NATO e al Patto di Varsavia (1973)

[https://it.wikipedia.org/wiki/File:NATO\\_and\\_the\\_Warsaw\\_Pact\\_1973.svg](https://it.wikipedia.org/wiki/File:NATO_and_the_Warsaw_Pact_1973.svg)



# Conseguenze della caduta della CED e della scelta della UEO

- Il progetto di una vera difesa europea comune e autonoma sfumò
- **Sicurezza militare degli europei delegata alla NATO e, in ultima analisi, agli Stati Uniti**
- **Proseguì l'integrazione sul versante economico e con metodo funzionalista**
  - > Conferenza di Messina nel giugno 1955 e Trattati di Roma del 25 marzo 1957, istitutivi della **CEE (Comunità economica europea)** e **Comunità europea dell'energia atomica (CEEA, conosciuta anche come Euratom)**
- **Le Comunità europee (CECA, CEE ed Euratom) non erano dotate di competenze in ambito di politica estera, di sicurezza e difesa** e la divisione del lavoro di fatto prevedeva: alle istituzioni comunitarie competenze economiche, alla NATO quella in materia di difesa collettiva.
- Il ruolo internazionale delle Comunità europee descritto con il concetto di **“potenza civile”** > diversamente dalle potenze classiche, le Comunità europee non basavano la loro azione sulla forza militare, bensì su strumenti non riconducibili alla politica estera tradizionale, come la politica commerciale, la cooperazione allo sviluppo, gli accordi di cooperazione e associazione, gli aiuti umanitari

# 1989 - primi anni '90: fine dell'ordine bipolare

**La fine della Guerra fredda**, la ristrutturazione del sistema internazionale attorno agli USA aprirono **nuovi spazi, in questo campo, anche per l'Europa:**

- Nuove guerre (crisi degli Stati, conflitti etno-nazionalisti ecc.)
- Aumento di aree di instabilità ai confini dell'Europa, nel Mediterraneo e in Medio Oriente
- Terrorismo internazionale
- Prospettive di un possibile disimpegno USA dallo scenario europeo
- **Aspettative che l'Europa sia in grado di svolgere un ruolo incisivo in questo mutato scenario internazionale** (*fatto poi smentito nel giro di pochi anni dall'incapacità di affrontare le crisi e le guerre nei Balcani, in particolare Bosnia e Kosovo*)

## Verso Maastricht: le posizioni degli Stati membri in merito all'inserimento della politica estera e di difesa nei Trattati

- **Francia** per una politica estera e di sicurezza comune, di carattere intergovernativo, con una politica autonoma di difesa rispetto alla NATO, incentrata sull'asse franco-tedesco
- **Germania** favorevole al mantenimento del ruolo della NATO per la sicurezza euro-atlantica e asse franco-tedesco complementare ad essa
- **Belgio, Lussemburgo e Spagna** favorevoli all'asse europeo franco-tedesco
- **Gran Bretagna, Paesi Bassi, Portogallo, Danimarca** contrari a sviluppo autonomo di una politica estera comune e di difesa europea
- **Irlanda** contraria a una politica di difesa europea in quanto paese neutrale
- **Italia** cerca di conciliare diverse opzioni e ha un atteggiamento oscillante

# Trattato di Maastricht: nasce la Politica estera e di sicurezza comune (PESC)

Con il secondo pilastro, basato sul sistema decisionale intergovernativo (*decisione degli Stati presa all'unanimità all'interno del Consiglio dei ministri*) e inserito nel **Trattato di Maastricht** - firmato il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993 - veniva avviata la **Politica estera e di sicurezza comune (PESC)**

Si prefigge esplicitamente di **stabilire una cooperazione politica più ampia tra gli Stati membri**, salvaguardare i **valori comuni**, gli interessi fondamentali e **l'indipendenza e la sicurezza degli Stati membri e dell'UE**, **mantenere la pace, rafforzare la sicurezza internazionale** conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite, **promuovere la cooperazione internazionale e la diffusione della democrazia, dello stato di diritto, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.**

# Le missioni di Petersberg (1992)

(tipologia azioni comuni che l'UE può condurre nella PESC)

**Non difesa territoriale, ma missioni che l'Unione dell'Europa occidentale (UEO) avrebbe svolto per conto dell'UE (UE che non ha ancora, in quella fase, strumenti militari comuni)**

**Definite dalla stessa UEO nel castello di Petersberg, presso Bonn, nel 1992:**

- **Missioni umanitarie, di soccorso o evacuazione**
  - **Missioni per il mantenimento della pace (*peacekeeping*)**
  - **Missioni di unità militari, civili o miste (civili-militari) per la gestione delle crisi (*crisis management*) e per il ristabilimento della pace (*peacebuilding*)**
- 
- **Guerre civili, spesso associate a fenomeni di fallimento dello Stato, erano infatti diventate più frequenti nel contesto post-Guerra fredda.**
  - **Non potenza militare classica, ma l'UE rafforzava l'identità di potenza civile**
  - **Ruolo della PESC di fronte alle guerre nell'ex Jugoslavia si rivelò piuttosto limitato, non adeguato**

# La PESC nel Trattato di Amsterdam

Il Consiglio europeo di Amsterdam (giugno 1997) adottò il TRATTATO DI AMSTERDAM, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999



- **Alto Rappresentante per la PESC**, nominato dai capi di Stato e di governo. Non è un vero ministro degli Esteri, ma gestisce la PESC decisa dal Consiglio dei ministri e rappresenta elemento di continuità, oltre ad essere dotato di un apparato amministrativo di supporto (*affiancava la Presidenza di turno semestrale del Consiglio dei ministri UE e del Consiglio europeo, cioè i capi di Stato e di governo dell'UE*)
- Recepite nel nuovo Trattato le «**missioni di Petersberg**», adottate in sede UEO nel 1992

# Verso la **PESD** (Politica europea di sicurezza e di difesa) Il Vertice franco-britannico di **Saint-Malo**

Il Regno Unito vuole recuperare un certo ruolo dopo la mancata adesione all'Unione economica e monetaria (l'euro)

## **Vertice franco-britannico (Blair-Chirac) di Saint-Malo (3 - 4 dicembre 1998)**

**Obiettivo:** dotare l'UE di una "Identità di sicurezza europea". **Necessità di disporre di una capacità militare autonoma ed effettiva**, in conformità con i vincoli derivanti dall'appartenenza di molti Stati membri dell'UE alla NATO, al fine di rendere maggiormente credibile ed efficace la politica estera e di sicurezza dell'Unione, accrescendo anche il ruolo politico dell'UE.

Questa scelta era anche **conseguenza delle crisi internazionali di quegli anni e, tra queste, la ex-Jugoslavia**

In un discorso al Consiglio del Nord Atlantico dell'8 dicembre 1998, il segretario di Stato americano, Madeleine Albright, chiese all'UE il rispetto di **tre condizioni nello sviluppo della PESD nei riguardi della NATO:**

- nessuna discriminazione nei confronti degli Stati europei aderenti alla NATO che non fossero membri dell'UE (*no discrimination*);
- nessuna duplicazione delle risorse (*assets*) e di funzioni (*no duplication*);
- nessuna disaccoppiamento tra il perseguimento della sicurezza europea rispetto a quella euroatlantica e degli Stati Uniti (*no decoupling*)

# Verso la PESD:

## il Consiglio europeo di Colonia (giugno 1999)

- **A Colonia definiti gli obiettivi, gli strumenti e il percorso della PESD, non più su un piano bilaterale franco-britannico, ma tra tutti gli Stati membri dell'UE**
- **La PESD si sarebbe occupata della gestione delle crisi, non di difesa territoriale, che rimaneva appannaggio della NATO. Quest'ultima sarebbe rimasta il fondamento della difesa collettiva dei Paesi membri**
- **L'obiettivo non era la costituzione di un esercito europeo, ma di disporre di contingenti militari da impiegare in situazioni di crisi**
- La ***Dichiarazione del Consiglio europeo di Colonia*** (3-4 giugno 1999), a guerra del Kosovo quasi conclusa, ha costituito l'avvio di una vera e propria realizzazione a tappe per sviluppare e rendere più efficaci le capacità militari europee e le capacità d'azione per la prevenzione dei conflitti.

# Verso la PESD: il Consiglio europeo di Helsinki (dicembre 1999)

- Con il **Consiglio europeo di Helsinki** (10-11 dicembre 1999) venne formalmente inaugurata la **Politica europea di sicurezza e di difesa (PESD)**.
- Nella capitale finlandese vennero specificati ulteriormente gli obiettivi definiti al Consiglio europeo di Colonia, prospettando con tempi e scadenze precise, l'assunzione di traguardi concreti riguardanti le capacità di gestione delle crisi da parte dell'UE.
- Entro la fine del 2003 doveva essere raggiunto l'obiettivo prioritario (**Headline Goal**) di costituire una **Forza di reazione rapida di 60.000 effettivi più le riserve**, mobilitabile nell'arco di 60 giorni e mantenere per almeno un anno, da impiegare in missioni umanitarie e di peacekeeping (cioè le già citate «missioni di Petersberg»).
- La Forza non sarà mai realizzata e, con decisione assunta nel 2004, nasceranno poi i cosiddetti **Gruppi tattici dell'UE (EU Battlegroups)**, composti ciascuno da 1.500 effettivi ca. I primi costituiti nel 2007

# Verso la PESD: il Consiglio europeo di Helsinki (II)

Obiettivi fondamentali da raggiungere che comprendevano:

- l'istituzione di un **Comitato politico e di sicurezza (COPS)**, organo permanente con sede a Bruxelles presieduto dall'Alto Rappresentante per la PESC e composto di rappresentanti con competenza specifica nel settore politico-militare;
- la creazione di un **Comitato militare (CM)** composto dei capi di stato maggiore della difesa degli Stati membri, abitualmente rappresentati dai rispettivi rappresentanti militari permanenti, con il compito di formulare raccomandazioni al COPS, inoltre monitoraggio delle operazioni e la valutazione delle opzioni strategiche
- la creazione di uno **Stato maggiore dell'UE (SM)** incaricato di assicurare valutazioni sulla situazione militare e la pianificazione strategica, disponendo di
  - una **Sala operativa per la raccolta e la valutazione delle informazioni (Centro di situazione dell'UE - Sitcen)**
  - un **Centro satellitare** di Torrejon Arloz, in Spagna, creato sin dal 1993, forniti entrambi dall'UEO, ma che poi verranno trasferiti all'UE
- Le tre strutture suindicate (COPS, CM e SM) vennero poi istituite con tre decisioni del Consiglio UE nel gennaio 2001

# PESD e Trattato di Nizza

- La PESD venne inserita nel Trattato di Nizza, entrato in vigore nel 2003
- PESD restò intergovernativa, con regola di voto dell'unanimità
- Venne ribadito che gli sviluppi della PESC e della PESD non avrebbero comportato la costituzione di un esercito europeo.
- L'eventuale partecipazione degli Stati membri alle missioni PESD si sarebbe basata sulla loro autonoma decisione
- La NATO restava il fondamento della difesa collettiva degli Stati membri della UE

# Sviluppi e allargamento della NATO (I)

La NATO, divenuta nel corso dei decenni la principale cornice istituzionale delle relazioni transatlantiche, **ha rivisto il suo ruolo alla fine della Guerra fredda:**

- **Nuovo Concetto strategico (1991)**, trasformazione da alleanza militare di un blocco a organizzazione più ampia con funzioni di sicurezza e con un raggio d'azione non più limitato geograficamente
  - Dalla metà degli anni '90 **pronta a intervenire direttamente nella gestione delle crisi internazionali**, a partire dalle guerre nei Balcani
  - Ricorso alla gestione delle crisi quale strumento per accrescere la sicurezza
- **Accordo UEO-NATO di Berlino**, del 1996 stabilì le procedure di accesso alle capacità e ai mezzi "separabili, ma non separati" della NATO da parte dell'UEO
- **Consiglio Atlantico di Washington (aprile 1999)**, a cinquant'anni di distanza dalla firma del Patto Atlantico) > **revisione ulteriore del Concetto strategico della NATO**, mettendo in evidenza l'indivisibilità della sicurezza euro-atlantica con il riconoscimento dell'iniziativa UE (la PESD) basata su "forze separabili ma non separate" che la NATO potrebbe mettere a disposizione dell'UE

## Sviluppi e allargamento della NATO (II)

- Nel 1999 la NATO si apre all'adesione di alcuni Stati dell'Europa centro-orientale (Polonia, Ungheria e Repubblica ceca).
- Al Consiglio atlantico di Praga del novembre 2002 anche Estonia, Lettonia, Lituania, Slovacchia, Slovenia, Bulgaria e Romania vennero ammesse nella NATO, divenendone membri effettivi nell'aprile 2004
- Poi entrarono Albania e Croazia (2009), Montenegro (2017), Macedonia del Nord (2020), Finlandia (2023) e Svezia (2024)
- Il **17 marzo 2003** si giunse agli **accordi Berlin Plus**, così denominati in quanto costituivano una revisione del precedente e già citato accordo UEO-NATO di Berlino, del 1996 → permesso all'UE per condurre le proprie missioni, di ricorrere alle capacità di pianificazione, di comando, alle risorse e alle strutture della NATO

## Strategia europea di sicurezza (2003) - 1

- L'Alto Rappresentante della PESC, Javier Solana, ha elaborato la Strategia europea in materia di sicurezza, dal titolo *Un'Europa sicura in un mondo migliore*, presentata nel giugno 2003 al Consiglio europeo di Salonicco, adottata dal Consiglio europeo di Bruxelles il 12 dicembre 2003 e che sarà poi aggiornata nel 2008.
- La Strategia ha rappresentato un riferimento importante per cercare di orientare l'azione dell'UE indicandone gli **obiettivi principali**, tra i quali assumono un particolare rilievo il rafforzamento delle istituzioni internazionali e di un ordine internazionale basato sul diritto e il multilateralismo
- Si evince il sostegno europeo alla costruzione di istituzioni internazionali globali aderendo, ad esempio, alla Corte penale internazionale e al Protocollo di Kyoto.

## Strategia europea di sicurezza (2003) - 2

La strategia comune ha individuato **diverse minacce di fondo**:

- **terrorismo** (*che si manifestò di lì a poco con gli attentati di Madrid dell'11 marzo 2004*);
- **proliferazione delle armi di distruzione di massa;**
- **conflitti regionali;**
- **fallimento dello Stato;**
- **criminalità organizzata.**

L'attenzione è stata rivolta anche ai conflitti ambientali, alla povertà e alla fame, a situazioni di violenza e conflitti cronici, come quello arabo-israeliano

La Strategia riprendeva l'orientamento dell'UE quale attore internazionale che mira alla prevenzione strutturale delle crisi attraverso un approccio complessivo e per mezzo di una politica «trasformativa», che assegnava un ruolo marginale allo strumento militare e un peso rilevante a strumenti civili, economici e politico-diplomatici.

# Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e la PESC/PESD

- Ulteriori novità furono inserite all'interno del *Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione europea*, elaborato dalla Convenzione europea, presentato al Consiglio europeo di Salonicco e approvato nel luglio 2003.
- Questo progetto, sottoposto al vaglio della Conferenza intergovernativa (CIG) fu adottato, con alcune modifiche concordate dai paesi membri dell'UE, il 18 giugno 2004 → **Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa** (denominato **più comunemente Costituzione europea**), firmato poi a Roma, in Campidoglio, il 29 ottobre 2004.
- Previsto un [ministro degli Esteri dell'UE](#)
- In base al programma, il Trattato - dopo essere stato sottoposto al voto di ratifica dei Parlamenti nazionali e, in alcuni paesi, a referendum popolare -, in caso di esito positivo, sarebbe entrato in vigore nel 2006. Il no espresso nei referendum tenutisi in Francia e nei Paesi Bassi, rispettivamente il 29 maggio e il 1° giugno 2005, pur avendo già ratificato il Trattato ben 18 paesi, portò però ad archiviare il Trattato costituzionale, che non entrò in vigore
- Consiglio europeo di Bruxelles (giugno 2005) prese atto degli esiti referendari e fece il punto della situazione. Si aprì una lunga pausa di riflessione, fino al 2007, alle elezioni presidenziali francesi.

# Consiglio europeo di Bruxelles (giugno 2007) e la soluzione di compromesso

- **Accordo raggiunto dal Consiglio europeo di Bruxelles, il 21-23 giugno 2007**  
→ **abbandono del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, lasciandone largamente intatta la sostanza, ma attraverso una riforma dei Trattati esistenti, non un nuovo Trattato sostitutivo**
- **Nuova Conferenza intergovernativa (CIG) e firma del Trattato a Lisbona il 13 dicembre 2007, entrato in vigore il 1° dicembre 2009.**
- **Per la politica estera e di difesa dell'UE venne deciso che le novità previste dal Trattato costituzionale sarebbero, in buona misura, rimaste nel nuovo Trattato di Lisbona**
- **Pur avendo sostanzialmente avallato le modifiche già inserite nel Trattato "costituzionale", la nuova figura istituzionale chiamata a guidare la PESC e la PESD non era più un ministro degli Esteri europeo, ma l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, con più ampie funzioni del precedente Alto rappresentante istituito con il Trattato di Amsterdam, acquisendo anche il ruolo di vicepresidente della Commissione europea.**
- **Nuovo Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE)**

# II TRATTATO DI LISBONA e la Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC)

- La PESD venne rinominata **Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC)**
- Incorporata nei Trattati, l'**Agenzia europea per la difesa** (già operativa dal luglio 2004 a Bruxelles, presieduta dall'Alto Rappresentante, a base intergovernativa) con il compito di sostenere lo sviluppo della PSDC, creando un mercato unico degli armamenti, favorendo la cooperazione tra le industrie europee del settore e sviluppando programmi ad hoc nel settore della ricerca e della tecnologia
- La **clausola di solidarietà** per prevenire la minaccia terroristica, proteggere le istituzioni e la popolazione da eventuali attacchi di tale natura, prestare assistenza a uno Stato membro, in caso di un simile attacco sul suo territorio o in caso di calamità naturale o provocata dall'uomo
- La **clausola di difesa reciproca**, secondo cui gli Stati membri, in caso di aggressione armata, devono assistere lo Stato membro colpito

# Cooperazione strutturata permanente (PESCO)

- La **Cooperazione strutturata permanente (PESCO)**, tra alcuni Stati membri, prevista dal Trattato di Lisbona (art. 42 e art. 46 del TUE - Trattato sull'Unione europea e protocollo n. 10) e avviata ufficialmente l'11 dicembre 2017
  - i Paesi partecipanti portano avanti progetti comuni che mirano allo sviluppo di equipaggiamenti militari o alla formazione operativa che dovrebbero tradursi in capacità impiegabili nelle missioni PSDC e, più in generale, per il raggiungimento dell'autonomia strategica dell'UE
  - I progetti riguardano, soprattutto, settori quali la **formazione**, lo **sviluppo di capacità** e la **prontezza operativa** terrestre, marittima e aerea, come pure la **cyber-difesa**.
  - Pochi progetti, finora, strategicamente rilevanti, come l'Eurodrone (Medium-Altitude Long-Endurance - Male), il quale, però, era già in fase di definizione prima della PESCO.
  - La PESCO dovrebbe concentrarsi su pochi progetti, i quali però mirino a rispondere alle carenze di capacità essenziali, in particolare quelle che permettono la proiezione delle forze

# Fondo europeo per la difesa (EDF)

- **Fondo europeo per la difesa (EDF)**, in funzione dal 1° gennaio 2021, il cui scopo è il **finanziamento di progetti di collaborazione a livello europeo**, miranti a rafforzare la base tecnologica e industriale di difesa europea
  - incentivo finanziario agli Stati membri affinché vengano rispettate le priorità definite nel quadro delle iniziative UE, in particolare la PESCO.
  - Esso prevede infatti un tasso maggiorato di cofinanziamento per i progetti inseriti nel quadro della PESCO.

# EU Global Strategy (2016)

- **Strategia globale dell'UE**, presentata il 28 giugno 2016 (*Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*).
  - Strategia globale dell'UE del 2016 seguiva il precedente documento, *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza*, presentato dall'Alto Rappresentante, Javier Solana, adottata dal Consiglio europeo di Bruxelles il 12 dicembre 2003
- Pur riconoscendo che per molti Paesi membri **la NATO rimane il quadro principale di riferimento in materia di difesa collettiva**, **la Strategia globale del 2016 auspica il raggiungimento di un'autonomia d'azione da parte dell'UE**. Tale capacità di agire autonomamente non pregiudicherebbe il rapporto con la NATO o le relazioni transatlantiche, anzi, il potenziamento dello strumento militare europeo e il raggiungimento di un'autonomia strategica UE costituirebbe un valore aggiunto
- Strategia prevede che i **Paesi UE si dotino di tutti i principali strumenti per rispondere alle crisi esterne e per garantire la sicurezza dell'UE**. Ciò implica, come indicato nel documento stesso, avere a disposizione tutta la gamma di capacità terrestri, aeree, spaziali e marittime

# Spunti di riflessione

- UE: potenza civile o militare?
- UE da **potenza «trasformativa»** a **potenza «protettiva»**, cioè dalla trasformazione del mondo esterno alla protezione dei propri Stati membri e dei cittadini europei (Russia e ritorno della politica di potenza in Europa → guerra russo-georgiana del 2008, annessione della Crimea nel 2014, guerra russo-ucraina)<sup>1</sup>.
- Idea che la dimensione di «potenza civile» potesse essere autosufficiente ha portato, almeno in parte, a trascurare o a giungere in ritardo sulla dimensione militare
- Gli stessi cittadini UE mostrano, talvolta, dissenso verso un'Unione meno «potenza civile» e più potenza tradizionale, anche militare
- Rapporti con la NATO e con gli Stati Uniti
- Processo d'integrazione politica e difficoltà, talvolta, ad agire

1) Cfr. Giovanni Finizio, *Da potenza trasformativa a potenza protettiva. Il percorso dell'UE verso una difesa comune dal trattato di Lisbona ad oggi*, in Paolo Caraffini, Filippo Maria Giordano (a cura di), *L'Unione europea nel XXI secolo. Profili e prospettive dell'integrazione europea*, Torino-Milano, Università di Torino - Collane@unito; Le Edizioni, 2024, pp. 173-204.

## Spunti di riflessione - 2

- **Costo della non-Europa della difesa**, prodotto di sovranismi nazionali
- Problema, quindi, della frammentazione.
- La **scelta di acquisire prodotti al di fuori dell'Europa** porta ad aumentare la disomogeneità degli equipaggiamenti delle forze armate degli Stati UE, **a danno della loro interoperabilità**
- **Danno rispetto alla razionalizzazione della base industriale europea che sarebbe, invece, favorita dai programmi comuni.** Rallentata la realizzazione dell'interdipendenza fra i maggiori paesi produttori europei

Cfr. Vincenzo Camporini, Michele Nones, Alessandro Marrone, *La guerra russo-ucraina e l'Europa della difesa*, «Affari internazionali», 9 Marzo 2022, <https://www.affarinternazionali.it/guerra-russo-ucraina-europa-difesa/>

# Una comune cultura strategica?

- **Circa la cultura strategica**, è vero che tra i 27 Stati membri dell'UE esistono differenze in materia di sicurezza
  - ❑ alcuni sono neutrali, altri fanno parte di alleanze militari;
  - ❑ alcuni Stati sono più orientati verso soluzioni a livello europeo nella Difesa, altri, invece, considerano centrale il legame con l'Alleanza atlantica;
  - ❑ la Francia dispone di armi nucleari ed è membro permanente del Consiglio di Sicurezza dell'ONU;
  - ❑ alcuni hanno un'importante industria bellica, altri no,
- Tali differenze, tuttavia, non hanno impedito l'approvazione nel dicembre 2003 della **Strategia europea di sicurezza** (*Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza*, poi aggiornata nel 2008) e nel 2016 della **Strategia europea globale** (*Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*)
- Cfr. Umberto Morelli, *La politica di potenza. L'Unione europea e il sistema internazionale*, «Il Federalista», LXII, 2020, n. 3, pp. 170-185. <https://www.thefederalist.eu/site/index.php/it/saggi/2475-la-politica-di-potenza-l-unione-europea-e-il-sistema-internazionale>

# Forze armate dell'UE?

- Per fare la Difesa europea, **non si tratterebbe di sopprimere le Forze armate nazionali e di istituirne una sola a livello UE.**
- Ciò si scontrerebbe con **molte resistenze politiche e militari** e, forse, non sarebbe nemmeno necessario sul piano militare
- Il **modello europeo di difesa potrebbe assumere, forse, connotati federali, simili a quelli degli Stati Uniti, in una certa fase della loro storia**, in cui le milizie statali (oggi Guardia nazionale) erano numericamente prevalenti rispetto ad una piccola forza armata federale.
- Questo modello di difesa sarebbe probabilmente più adatto a una guerra moderna, che dovrà basarsi non solo sulla deterrenza, **ma anche su una forte capacità di difesa territoriale.**
- Accanto alle Forze armate nazionali, che potrebbero svolgere, prevalentemente, il ruolo che oggi svolge la Guardia nazionale negli Stati Uniti, vi potrebbero essere anche Forze armate dell'UE.
- Ciò **permetterebbe anche di non ricadere nella tendenza al riarmo nazionale, e contemporaneamente l'Europa accrescerebbe il proprio peso nella NATO**

Cfr. Domenico Moro, *L'ora della difesa federale europea*, Fondazione CSF, «Commenti», n. 244, 3 marzo 2022, <https://fondazionecsf.it/it/attivita/ricerca/commenti/l-ora-della-difesa-federale-europea>

# Quesito di fondo: una Comunità politica europea, una statualità europea?

- Si richiamano appunto, con una certa frequenza, in questi anni, concetti come “esercito europeo” o “difesa comune” o “unione per la difesa”, ma il significato non è sempre chiaro, perché si confrontano approcci anche molto diversi
- Per realizzare una Difesa realmente comune **non basta la cooperazione, ma è necessaria un'integrazione** (voto a maggioranza qualificata, struttura di comando unitaria ecc.)
- Manca però, spesso, proprio il riferimento al **tassello essenziale: una reale Comunità politica europea, la statualità europea**
- Quale politica estera europea, quale politica di bilancio e fiscale per una difesa europea?
- Le iniziative che l'UE ha tentato di sviluppare per la lo sviluppo di una difesa comune sono state spesso **vanificate dal diritto di veto e da un'insufficiente volontà politica.**
- **Vi sono resistenze verso una difesa autenticamente comune, che possa consentire all'Unione responsabilità anche in materia di difesa territoriale, a costituirsi come un pilastro «europeo» all'interno della NATO, accanto agli USA**
- **Molti Stati membri e settori importanti del mondo politico e dell'opinione pubblica si sono mostrati reticenti o incerti nell'avanzare su questo fronte, temendo di perdere la sovranità, oltre che le identità nazionali e locali, e un eccessivo processo di centralizzazione**

# Bibliografia

- Vincenzo Camporini, Michele Nones, Alessandro Marrone, *La guerra russo-ucraina e l'Europa della difesa*, «Affari internazionali», 9 Marzo 2022, <https://www.affarinternazionali.it/guerra-russo-ucraina-europa-difesa/>
- Paolo Caraffini, *La Politica europea di sicurezza e difesa (PESD) dalla Dichiarazione di Saint-Malo al Trattato costituzionale*, in Paolo Caraffini, Filippo Maria Giordano (a cura di), *L'Unione europea nel XXI secolo. Profili e prospettive dell'integrazione europea*, Torino-Milano, Università di Torino - Collane@unito; Le Edizioni, 2024, pp. 149-171, file completo del volume: <https://www.collane.unito.it/oa/items/show/220#?c=0&m=0&s=0&cv=0>
- Marco Clementi, *L'Europa e il mondo. La politica estera, di sicurezza, di difesa europea*, Bologna, Il Mulino, 2004
- Giovanni Finizio, *Da potenza trasformativa a potenza protettiva. Il percorso dell'UE verso una difesa comune dal trattato di Lisbona ad oggi*, in Paolo Caraffini, Filippo Maria Giordano (a cura di), *L'Unione europea nel XXI secolo. Profili e prospettive dell'integrazione europea*, Torino-Milano, Università di Torino - Collane@unito; Le Edizioni, 2024, pp. 173-204, file completo del volume: <https://www.collane.unito.it/oa/items/show/220#?c=0&m=0&s=0&cv=0>
- Giovanni Finizio, Umberto Morelli (a cura di), *L'Unione Europea nelle relazioni internazionali*, Roma, Carocci, 2015
- Serena Giusti, Andrea Locatelli (a cura di), *L'Europa sicura. Le politiche di sicurezza dell'Unione Europea*, Milano, EGEA, 2008
- Umberto Morelli, *La politica di potenza. L'Unione europea e il sistema internazionale*, «Il Federalista», LXII, 2020, n. 3, pp. 170-185. <https://www.thefederalist.eu/site/index.php/it/saggi/2475-la-politica-di-potenza-l-unione-europea-e-il-sistema-internazionale>
- Domenico Moro, *Verso la difesa europea. L'Europa e il nuovo ordine mondiale*, Bologna, Il Mulino, 2018
- Domenico Moro, *L'ora della difesa federale europea*, Fondazione CSF, «Commenti», n. 244, 3 marzo 2022, <https://fondazionecsf.it/it/attivita/ricerca/commenti/l-ora-della-difesa-federale-europea>
- Nicoletta Pirozzi, *Una nuova PESCO per l'autonomia strategica europea*, Fondazione CSF, Commento n. 013/2025 NS, <https://www.fondazionecsf.it/it/attivita/ricerca/commenti/una-nuova-pesco-per-lautonomia-strategica-europea>
- Daniela Preda, *Storia di una speranza: la battaglia per la CED e la federazione europea nella carte della delegazione italiana (1950-1952)*, Milano, Jaca Book, 1990
- Daniela Preda, *Dalla Corea all'Ucraina*, «Il Mulino», 18 maggio 2022, <https://www.rivistailmulino.it/a/dalla-corea-all-ucraina>