

**Eleanor Spaventa**

Professoressa ordinaria di diritto europeo  
all'Università Bocconi, *visiting professor*  
al College d'Europe di Bruges e *visiting fellow*  
all'Istituto Universitario Europeo.

---

# Difesa comune europea: perché è ancora un'utopia

---

Vari ostacoli si frappongono a una difesa comune europea in senso pieno. Il principale è che la Ue non è ancora uno stato federale, ma una unione di stati. Per il momento, si punta dunque sul mercato unico e sulla creazione di un'industria della difesa comune, basata sulla cooperazione volontaria tra paesi.

In questi tempi di rinnovata tensione geopolitica si è riaccesa la discussione sulla opportunità di dotare l'Unione europea di una difesa comune. L'idea può sembrare particolarmente opportuna considerato che l'investimento, politico prima ancora che economico, degli Stati Uniti nella Nato, di fatto il bastione di difesa dell'Unione europea, potrebbe ridursi drasticamente se Donald Trump dovesse essere rieletto alla presidenza Usa. Una difesa comune europea servirebbe dunque a garantire una maggiore autonomia difensiva all'Unione europea e ai suoi stati membri.

Eppure, manca chiarezza su cosa veramente si intenda per "maggiore difesa comune". Se si intende la possibilità di prendere decisioni coordinate, per aumentarne l'efficacia in base al principio che l'Unione fa la forza, allora stan- te la volontà politica, molto può essere fatto nell'ambito dei Trattati esistenti.

Ma se per difesa comune intendiamo una difesa prettamente "europea", che travalichi gli interessi nazionali, che sia dotata di capacità operative autonome dagli stati membri (il tanto sbandierato esercito europeo), allora non è ancora tempo. Una vera difesa europea infatti non è possibile, né auspicabile, senza una trasformazione radicale dell'Unione europea da unione di stati a stato federale. Una trasformazione che per il momento risulta molto poco plausibile, e politicamente impossibile.

### La politica di difesa e sicurezza comune e la "bussola strategica"

Il Trattato dell'Unione europea prevede una politica di difesa e sicurezza comune, parte integrante della politica estera e di sicurezza comune. Queste "politiche" sono caratterizzate da un minore livello di integrazione rispetto a quelle più tradizionali, come il mercato unico, e di fatto sono più simili a una cooperazione internazionale "rinforzata". Giacché gli stati membri in questo campo non vogliono cedere sovranità, la maggior parte delle decisioni si prende all'unanimità e il ruolo della Commissione e del Parlamento europeo, le due istituzioni che dovrebbero rappresentare gli interessi europei e non quelli nazionali, è molto più limitato.

L'azione nel campo della difesa comune, dal punto di vista operativo, si è per ora concentrata in missioni volte a garantire la pace, la sicurezza dei confini, la sicurezza della navigazione e così via. Dal punto di vista operativo (e pratico), queste missioni sono composte da soldati nazionali, e da un comando "europeo", che risponde a un comitato composto da ambasciatori degli stati membri.

## La difesa comune si è per ora concentrata in missioni volte a garantire la pace, la sicurezza dei confini, la sicurezza della navigazione

Il problema più serio di queste missioni, come di altre missioni internazionali, è la mancanza di una chiara responsabilità, sia politica sia più prettamente legale. Basti pensare alle missioni europee nel Mediterraneo, che sono state adottate come missioni di difesa comune e non come missioni relative all'immigrazione. Se adottate nel contesto della difesa comune (invece che nel contesto dell'immigrazione) sfuggono al controllo politico sia del Parlamento europeo che dei parlamenti nazionali; e sfuggono anche al controllo giurisdizionale sia della corte di giustizia dell'Ue, che delle corti nazionali. Così, se una missione europea agisce in contrasto alle norme di diritto internazionale o europeo, è molto difficile che si producano conseguenze giuridiche.

La politica di difesa comune non ha giocato un ruolo preminente nella discussione sul futuro dell'Europa fino all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, quando si è rinvigorito il dibattito sulla necessità di aumentarne la capacità.

Nel marzo del 2022, meno di un mese dopo l'invasione, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato una "bussola strategica" per rafforzare la sicurezza e la difesa. Fra le varie azioni previste, c'è la creazione di una capacità di dispiegamento rapido fino a 5 mila militari (Ue e nazionali), che consentirebbe all'Unione di reagire in modo più immediato alle crisi.

Il piano identifica poi anche una delle debolezze della politica di difesa dell'Ue: l'unanimità.

### La regola dell'unanimità

Come abbiamo visto in molte occasioni, il dover prendere decisioni all'unanimità può facilmente paralizzare l'azione dell'Unione europea. Certo, l'unanimità preserva la sovranità degli stati, giacché nessuno può essere obbligato a fare qualcosa che non vuole. Però di fatto consente dinamiche non sempre "signorili" – volte non ad asserire la propria sovranità, ma al conseguimento di altri fini.

Da questo punto di vista, il primo ministro ungherese Viktor Orbán si è dimostrato essere un maestro: basti ricordare la pausa bagno più lucrativa della storia. Nel dicembre 2023, il Consiglio europeo doveva decidere se appoggiare ufficialmente il processo di allargamento per i Balcani dell'Ovest, Moldova, Georgia e

La politica di difesa comune non ha giocato un ruolo preminente nella discussione sul futuro dell'Europa fino all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia

Ucraina. Il primo ministro ungherese, filo-russo, è sempre stato contrario all'entrata dell'Ucraina nell'Unione; allo stesso tempo, però, voleva i fondi del Recovery Fund, la maggior parte dei quali non erano ancora stati versati all'Ungheria per i problemi legati allo stato di diritto in quel paese. Per evitare di apporre il veto all'ingresso di Kiev, Orbán ha così accettato di assentarsi in bagno nel momento della deliberazione, che è stata adottata all'unanimità con un assente in sala. Per pura coincidenza, lo stesso giorno è stato approvato lo sblocco dei fondi del Recovery Fund per Budapest: più di 10 miliardi di euro, di cui 6 di sovvenzioni che non devono essere restituite. La regola dell'unanimità costituisce senza dubbio un ostacolo al perseguimento di un'efficace azione di difesa comune: l'Unione europea è composta da 27 stati membri con culture politiche e governi molto diversi e spesso non vi è accordo su difesa e politica estera (si pensi alla reazione variegata degli stati membri alla guerra nella striscia di Gaza). Peraltro, si parla spesso di superare la regola dell'unanimità in altri campi, ma nel contesto della difesa comune oggi non sarebbe accettabile. Dispiegare le truppe è una delle decisioni più serie che possano essere prese da un governo: per questa ragione è fondamentale che la decisione sia sottoposta al vaglio non solo del parlamento nazionale, ma anche dell'opinione pubblica. Ed è vitale che la scelta di un governo possa essere punita o premiata nei seggi. Sorpassare la regola dell'unanimità nel campo della difesa comune avrebbe allora serie ripercussioni sul tessuto democratico dei paesi membri, giacché a livello europeo mancano quelle garanzie e quella partecipazione demo-

cratica che caratterizzano molti stati nazionali. Di base, il superamento dell'unanimità in un settore così delicato non può e non deve avvenire finché non ci saranno a livello europeo garanzie costituzionali e riforme istituzionali volte a garantire la piena trasparenza, e la piena responsabilità politica, delle decisioni adottate.

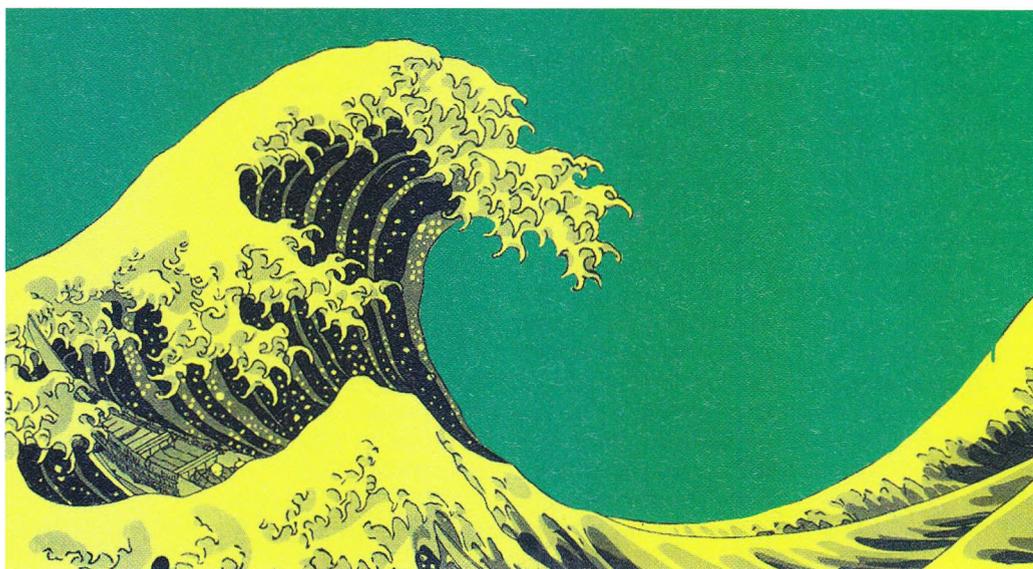
Gli stati membri, e le istituzioni europee, sono ben consci di questi limiti, e lo sono sempre stati. Il Trattato stesso cerca di bilanciare il principio del consenso statale con la necessità di azioni che siano efficaci prevedendo la possibilità che un gruppo di stati volenterosi si impegni in una missione. Ma queste missioni, a differenza di forme parallele di cooperazione fra stati membri, devono comunque essere autorizzate dal Consiglio all'unanimità, anche se nella "bussola strategica" si auspicano procedure più flessibili e il ricorso all'astensione costruttiva per consentire azioni più efficaci.

### L'altro ostacolo: il bilancio europeo

L'unanimità non è l'unico ostacolo a una vera politica di difesa comune: come sempre c'è anche un fattore economico. Il budget dell'Ue è relativamente piccolo, e quello per la difesa ancora di più: 2,12 miliardi di euro nel 2023, contro una spesa totale per la difesa dei 27 stati membri di 240 miliardi. Alla cifra si somma lo strumento europeo per la pace (fuori budget) di 17 miliardi, di cui 5 stanziati per l'Ucraina.

Il regolamento recentemente adottato in materia di appalti comuni in relazione ai prodotti della difesa ha un budget complessivo di 300

La regola dell'unanimità costituisce un ostacolo al perseguimento di un'efficace azione di difesa comune



milioni di euro, dal momento che l'80% minimo della spesa dovrà essere sostenuta dagli stati partecipanti alla procedura di appalto. Peraltro, il regolamento è stato adottato non nell'ambito della politica di difesa comune, ma usando come base giuridica quella volta ad assicurare la competitività delle industrie dell'Unione, che non richiede l'unanimità e vede la piena partecipazione del Parlamento europeo come co-legislatore.

Ora è chiaro che per avere una difesa comune efficace, è necessario un budget adeguato: da questo punto di vista l'esperienza pandemica ha portato alla luce due importanti fattori. Innanzitutto, l'Unione può legalmente e praticamente emettere debito per finanziare il raggiungimento di obiettivi europei. Ma, allo stesso tempo, il dibattito sul Recovery Fund ha fatto emergere la resistenza di alcuni stati a ricorrere a questo tipo di finanziamento, cioè a fondi prettamente europei, che non derivano da contributi statali. La ragione dello scetticismo è che il ricorso al debito comune viene visto come più vantaggioso per quegli stati, come l'Italia, che hanno un debito pubblico molto alto.

D'altro canto, per il momento, l'Unione europea ha una capacità di imposizione molto limitata: solo il 30% circa del bilancio europeo deriva da risorse dell'Ue (dazi doganali, parte dell'Iva e altro). Il 70% circa proviene invece dai contributi degli stati. Aumentare il budget per finanziare la difesa comune necessariamente implica o l'emissione di debito oppure un costo vivo per gli stati membri (sia calcolato come una rinuncia a gettito fiscale, accettando che la Ue possa imporre alcune imposte; oppure attraverso l'aumento dei contributi nazionali).

## Il budget dell'Ue per la difesa è piccolo: 2,12 miliardi di euro nel 2023

La soluzione dell'emissione di debito comune è anche uspicata da *"Much more than a market"*, il report sul mercato unico dell'Ue redatto da Enrico Letta per il Consiglio europeo presentato in aprile (si veda la sua intervista a cura di Greta Ardito in questo numero). Nel caso di debito comune o di tasse comuni, bisogna anche far sì che ci siano adeguate garanzie di supervisione democratica, da parte sia del Parlamento che dell'opinione pubblica europea, il che richiederebbe riforme radicali della governance europea.

## Perseguire la difesa comune attraverso il mercato unico

Si è accennato prima che la politica di difesa comune ed estera funzionano in maniera diversa da quella, più integrata, del mercato unico. Ed è proprio al mercato unico che si guarda per articolare una politica della difesa più concreta.

La Commissione europea ha lanciato la prima strategia industriale per la difesa comune: come si legge anche nell'articolo di Wolff in questo numero, l'ambizione è di arrivare a coordinare congiuntamente il 40% degli acquisti di attrezzatura militare; spendere almeno la metà del budget per gli appalti alla difesa per prodotti fabbricati nell'Unione; e commerciare almeno il 35% dei prodotti per la difesa all'interno dell'Unione europea. Allo stesso modo, il Rapporto Letta di aprile ha identificato nella frammentazione del mercato della difesa uno dei problemi strutturali dell'Unione europea. Il documento suggerisce azioni volte a stabilire l'armonizzazione dei regolamenti per attività di difesa, planning strategico e cooperazione fra le industrie. Realisticamente, però, identifica anche gli ostacoli a un mercato comune della difesa, alcuni dei quali ricalcano quelli già analizzati in relazione alla politica di difesa comune: mancanza di fiducia fra stati membri, soprattutto sul fatto che in caso di necessità gli altri stati mettano a disposizione la propria attrezzatura militare (memori forse delle prime settimane dell'emergenza pandemica, quando alcuni stati bloccarono l'esportazione di attrezzature di protezione del personale cruciale per affrontare il Covid); e diversità fra le politiche di difesa nazionali. Spingere

sull'integrazione dell'industria della difesa, anche attraverso finanziamenti a livello europeo, avrebbe allora un duplice vantaggio: quello di incoraggiare la creazione di una base industriale e tecnologica per la difesa, rimpatriando così quei fondi che al momento vengono spesi fuori dell'Ue (il 78%), e allo stesso tempo

aumentare l'autonomia difensiva dell'Unione europea. Lo slancio verso una maggiore difesa comune europea è per ora limitato a forme di stretta cooperazione volontaria fra gli stati membri, coordinata a livello europeo; e all'utilizzo del mercato unico, l'ambito in cui l'integrazione europea ha avuto più successo, per creare un'industria della difesa europea, con i vantaggi sia economici sia strategici che ne derivano. Si vedrà, soprattutto alla luce dei risultati delle elezioni del Parlamento europeo, se sarà politicamente attuabile.

Il superamento dell'unanimità nella difesa comune non può e non deve avvenire finché non ci saranno a livello europeo senza appropriate garanzie costituzionali e riforme istituzionali