

La Politica di sicurezza e di difesa comune dell'UE: verso un'“autonomia strategica” o “strategie in autonomia”?

Maria Eugenia Bartoloni

L'autonomia strategica in ambito PSDC è concepita come capacità dell'Unione di consolidare la propria dimensione di sicurezza e difesa attraverso il ricorso al complessivo ventaglio di meccanismi e strumenti messi a disposizione dall'ordinamento UE, quindi attraverso un approccio integrato. Peraltro, nell'ordinamento dell'UE, il modello dell'approccio integrato tende a scontrarsi con una realtà profondamente frammentata sotto il profilo istituzionale, decisionale e delle competenze. In questa prospettiva, il processo di acquisizione di autonomia strategica appare dunque ostacolato dallo stesso assetto costituzionale, che impedisce di concepire l'ordinamento dell'Unione come entità unitaria.

Questo articolo si soffermerà sui “nodi” giuridici che rendono l'*autonomia strategica* difficilmente realizzabile in ambito PSDC e che fanno invece propendere per la differente tesi secondo cui i molteplici strumenti volti a rafforzare la sicurezza e la difesa comune rappresentano, invero, singole strategie che si muovono in autonomia.

1. Premessa

Nell'attuale contesto storico, che si caratterizza per una marcata instabilità economica e geopolitica, un obiettivo particolarmente ambizioso – tra i molti che si stanno imponendo all'attenzione dell'UE – sta occupando le agende politiche delle Istituzioni europee: l'acquisizione di *autonomia strategica* nel settore della «sicurezza e della difesa comune» (PSDC).

Il concetto di autonomia strategica, pur nelle sue svariate declinazioni, non è nuovo. Esso è stato per la prima volta utilizzato nel 2013 nel settore dell'industria della difesa¹ e ulteriormente affinato nella Strategia del

¹ Conclusioni del Consiglio europeo, 19 e 20 dicembre 2013, punti 1-22.

2016². In quest'ultimo documento, tra l'altro, l'*autonomia strategica*, pur assurgendo ad obiettivo generale della PESC/PSDC, è concepita come generale capacità di salvaguardare gli interessi e i valori della società europea e, quindi, come strumento per affrontare minacce complesse: non solo il terrorismo e l'instabilità geopolitica nella sfera esterna, ma anche la volatilità economica, il cambiamento climatico e l'incertezza energetica. Di qui la declinazione del concetto sotto il profilo della cd. "sovranità" tecnologica, digitale, energetica, industriale, alimentare, economica dell'UE, perseguita dalla Commissione europea con vari strumenti e a vari livelli, al fine di coinvolgere nel processo di "trasformazione strategica" gran parte delle politiche dell'Unione³.

Tuttavia, pur essendo stato esteso ad altri settori di competenza dell'Unione e ulteriormente rielaborato in successivi documenti, tra cui da ultimo la Bussola strategica⁴, l'obiettivo dell'*autonomia strategica* mantiene la sua vocazione principale, e quindi la sua dimensione preponderante, nel settore della PSDC. Infatti, la definizione che si ricava dalla complessiva documentazione tende a declinare l'*autonomia strategica* come capacità dell'UE di agire autonomamente per riconquistare spazio politico attra-

² *Una strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea*, 28 giugno 2016, <http://europa.eu/globalstrategy/en>.

³ Cfr., tra i molti, S. PUGLIESE, *Toward a new EU strategic dimension: common purchase and investment screening mechanisms as a means of crisis preparedness and management*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2022, in corso di pubblicazione; C. CELLERINO, *La difesa europea di dinanzi alla guerra in Ucraina tra "autonomia strategica" e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2022, p. 9 ss.; S. POLI, E. FAHEY, *The strengthening of the European technological sovereignty and its legal bases in the Treaties*, in *rivista.eurojus.it*, 2022; V. ZENO-ZENCOVICH, *Intorno alla decisione nel caso Schrems: la sovranità digitale e il governo internazionale delle reti di telecomunicazione*, in G. RESTA, V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *La protezione transnazionale dei dati personali. Dai "Safe Harbour Principles" al "Privacy Shield"*, Roma Tre Press, Roma, p. 7 ss.; A. GATTI, *Istituzioni e anarchia nella rete: i paradigmi tradizionali della sovranità alla prova di internet*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 3, 2019, p. 711 ss.; J.M. LARSON, J. NAGLER, J. RONEN, E AL., *Social Networks and Protest Participation: Evidence from 130 Million Twitter Users*, in *American Journal of Political Science*, 3, 2019, p. 690 ss.

⁴ Consiglio dell'Unione europea, *Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa – Per un'Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionali*, Bruxelles, 21 marzo 2022, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/it/pdf>.

verso il rafforzamento e consolidamento dello specifico pilastro europeo della difesa e sicurezza⁵.

A tal riguardo, la Bussola non solo tratteggia analiticamente il contesto strategico in materia di sicurezza e difesa, individuando minacce e sfide comuni, ma definisce in maniera altrettanto dettagliata le priorità, gli obiettivi e le azioni che devono essere intraprese al fine di rafforzare nel suo complesso il pilastro della sicurezza e difesa. Uno sguardo pur veloce al documento evidenzia che – oltre all'intento di rafforzare gli strumenti operativi tipici della PSDC, tra i quali i meccanismi di reazione rapida in presenza di una crisi⁶ – la Bussola tende a valorizzare anche interventi ed iniziative non immediatamente ascrivibili ad azioni tipiche della PSDC. In particolare, la Bussola si riferisce al rafforzamento degli investimenti tecnologici della difesa e digitali, allo sviluppo di capacità militari d'avanguardia e alla riduzione delle dipendenze tecnologiche ed industriali. Nella medesima tendenza si inseriscono iniziative volte a potenziare le capacità di analisi dell'intelligence, gli strumenti contro le cd. «minacce ibride»⁷, la politica di cyber-difesa e di contrasto alla ma-

⁵ Nella Bussola strategica, cit., l'*autonomia strategica* viene descritta nei termini di «[U]n'UE più forte e capace nel settore della sicurezza e della difesa» la quale «contribuirà positivamente alla sicurezza globale e transatlantica ed è complementare alla NATO, che resta il fondamento della difesa collettiva per i suoi membri. Le relazioni transatlantiche e la cooperazione UE-NATO, nel pieno rispetto dei principi stabiliti nei trattati e di quelli concordati dal Consiglio europeo, compresi i principi di inclusività, reciprocità e autonomia decisionale dell'UE, sono elementi essenziali per la nostra sicurezza generale. L'UE ribadisce la propria intenzione di intensificare il sostegno all'ordine globale basato su regole, imperniato sulle Nazioni Unite. Rafforzerà altresì il suo partenariato strategico con la NATO e intensificherà la cooperazione con i partner regionali, tra cui l'OSCE, l'UA e l'ASEAN».

⁶ La Bussola strategica fa riferimento al rafforzamento delle missioni e operazioni PSDC in ambito civile e militare attraverso mandati più «solidi e duttili» e attraverso la promozione di un processo decisionale maggiormente rapido e flessibile al fine di rafforzare le strutture di comando e controllo, in particolare la capacità militare di pianificazione e condotta, e aumentare la cooperazione attraverso il miglioramento della mobilità militare ed esercitazioni reali periodiche. Tra le proposte, vi è l'idea, in particolare, di rendere operativa una capacità di dispiegamento rapido costituita da un massimo di 5.000 militari per diversi tipi di crisi. Sul punto, in termini critici, v. C. CELLERINO, *La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra "autonomia strategica" e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?*, cit., p. 34.

⁷ Si tratta di una combinazione di attività coercitive e sovversive poste in essere con metodi convenzionali e non convenzionali (cioè diplomatici, militari, economici e tecnologico-cibernetici) da entità statali o non statali, in grado di danneggiare seriamente settori della società, restando però al di sotto della soglia di una guerra ufficialmente dichiarata, v. Comunicazione congiunta del 6 aprile 2016, JOIN(2016)018.

nipolazione delle informazioni da parte di attori stranieri, la protezione delle infrastrutture strategiche. La politica dello spazio, oltre che per aspetti civili, è definitivamente consacrata ad essere utilizzata per finalità di sicurezza e difesa. Significativa è poi anche la volontà di rafforzare la capacità dell'Unione nell'ambito della sicurezza marittima.

Alla luce di queste complessive indicazioni, il processo di acquisizione di *autonomia strategica* nell'ambito della PSDC sembra dunque fondarsi sulla previsione di interventi che, oltre ad essere volti a rafforzare strumenti già esistenti, introducono nuove azioni che si collocano, per oggetto e sfera d'applicazione, nell'ambito di politiche differenti. Dalla Bussola emerge dunque che l'*autonomia strategica* è concepita come capacità dell'Unione di consolidare la propria dimensione di sicurezza e difesa attraverso il ricorso al complessivo ventaglio di meccanismi e strumenti messi a disposizione dall'ordinamento UE, quindi attraverso un approccio integrato⁸.

Peraltro, in un ordinamento come quello dell'UE, il modello dell'approccio integrato, che in linea di principio avrebbe senz'altro il pregio di rafforzare l'efficacia delle complessive azioni e rendere l'Unione europea un attore politicamente e strategicamente più rilevante, tende a scontrarsi con una realtà profondamente frammentata non solo dal punto di vista delle competenze, ma anche sotto il profilo istituzionale e decisionale. Se si scorge, pur rapidamente, l'assetto impresso dai Trattati all'architettura costituzionale dell'UE ci si accorgerà che essa continua a fondarsi su una rigida applicazione del principio d'attribuzione. In questa prospettiva, il processo di acquisizione di *autonomia strategica* appare dunque ostacolato dallo stesso assetto costituzionale, che impedisce di concepire l'ordinamento dell'Unione come entità unitaria.

Le pagine che seguono si soffermeranno sui "nodi" giuridici che rendono l'*autonomia strategica* difficilmente realizzabile in ambito PSDC e che fanno invece propendere per la differente tesi secondo cui i molteplici strumenti volti a rafforzare la sicurezza e la difesa comune rappresentano, invero, singole strategie che si muovono in autonomia.

⁸ La Bussola strategica, cit., p. 13, così si esprime: «[P]er attuare efficacemente l'approccio integrato dell'UE utilizzeremo appieno e coerentemente tutte le politiche e tutti gli strumenti dell'UE disponibili, oltre a ottimizzare le sinergie e la complementarità tra sicurezza interna ed esterna, sicurezza e sviluppo nonché le dimensioni civile e militare della nostra politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC)».

2. *Gli ostacoli ordinamentali*

2.1 *La sfuggente nozione di PESC/PSDC*

Se il processo di acquisizione di *autonomia strategica* si fonda sul rafforzamento del pilastro PSDC, essenziale è definirne il perimetro e il suo corrispondente ambito d'applicazione. Questo, peraltro, è il primo nodo giuridico da sciogliere.

Seppure i Trattati indichino che la PSDC costituisca parte integrante della PESC («Politica estera e di sicurezza comune»), è tutt'altro che agevole definire una nozione dell'una e dell'altra. Partendo dalla prima, la PESC, a differenza delle altre politiche dell'Unione, non è definita in relazione ad alcuno dei criteri normalmente utilizzati per stabilire un riparto di competenze. Il primo paragrafo dell'art. 24 TUE, ricorrendo ad una definizione dal carattere marcatamente tautologico, stabilisce, infatti, che la competenza dell'Unione in materia di PESC «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».

Non vi è dunque alcuna indicazione sull'ampiezza della competenza in materia di politica estera e di sicurezza comune, salvo il fatto che essa, ai sensi del par. 2 dell'art. 24 TUE si fonda «sullo sviluppo della reciproca solidarietà degli Stati membri, sull'individuazione delle questioni di interesse generale e sulla realizzazione di un livello sempre maggiore di convergenza delle azioni degli Stati membri». In questa prospettiva, un atto potrebbe essere fondato sulle disposizioni relative alla PESC solo se concerne una questione che sia d'interesse generale per l'Unione e gli Stati membri. Tuttavia, poiché l'applicazione della norma è rimessa, in definitiva, alla discrezionalità degli Stati membri, il richiamo all'interesse generale non appare idoneo a costituire un reale criterio per definire le attività di politica estera.

Risolutiva non appare neanche l'indicazione, sempre contenuta nell'art. 24 TUE, secondo cui la PESC è condotta ed attuata «nel quadro dei principi e degli obiettivi dell'azione esterna». Infatti, obiettivi quali, tra gli altri, «preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale», ai sensi dell'art. 21, par. 2, TUE, pur imponendo un vincolo di ordine funzionale alle attività di politica estera dell'UE, hanno

una «vasta portata»⁹ tale da attribuire al Consiglio un inevitabile ampio margine di intervento.

Anche le indicazioni della giurisprudenza non appaiono determinanti al fine di circoscrivere la sfera applicativa della PESC. Da una parte, la Corte ha indicato che questa competenza può essere utilmente utilizzata per l'adozione di misure specifiche le quali, per la loro connotazione intrinsecamente politica, ricadono *in re ipsa* nell'ambito della PESC. La Corte ha fatto riferimento a misure come «la concessione di un sostegno politico all'attuazione di una moratoria» e «la raccolta e la distruzione di armi» le quali «rientrerebbero (...) fra le operazioni di mantenimento della pace, di rafforzamento della sicurezza internazionale o di promozione della cooperazione internazionale, iscrivendosi negli obiettivi della PESC»¹⁰. A queste si aggiungono misure volte alla non proliferazione delle armi di distruzione di massa, al disarmo e al controllo degli armamenti, alla lotta al commercio illegale di armi leggere e di piccolo calibro, alla sicurezza nucleare, al controllo delle esportazioni di beni a duplice uso¹¹. Dall'altra, la Corte ha indicato che nell'obiettivo relativo al mantenimento della pace e al rafforzamento della sicurezza internazionale rientrerebbe anche la «promozione di una soluzione pacifica della crisi» nonché la «tutela dell'integrità territoriale, della sovranità e dell'indipendenza» di uno Stato terzo¹².

Se la nozione di PESC è sfuggente, altrettanto incerta appare quella di PSDC. L'art. 42 TUE si apre indicando che l'Unione dispone di capacità operativa ricorrendo a mezzi civili e militari¹³ e che «può avvalersi di tali mezzi in missioni al suo esterno per garantire il mantenimento del-

⁹ Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 28 marzo 2017, causa C-72/15, *Rosneft*, ECLI:EU:C:2017:236, punto 88.

¹⁰ Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 20 maggio 2008, causa C-91/05, *Commissione c. Consiglio (ECOWAS)*, ECLI:EU:C:2008:288, punto 105.

¹¹ Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 4 settembre 2018, causa C-244/17, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2018:662, punto 42; v., inoltre, sentenza del 2 ottobre 2021, causa C-180/20, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2021:658, punto 41 ss.

¹² Corte di giustizia dell'Unione europea, *Rosneft*, cit., punto 150.

¹³ Il Trattato precisa che «l'esecuzione di tali compiti si basa sulle capacità fornite dagli Stati membri» (art. 42, par. 1, TUE). Sono infatti i primi che, su base volontaria, forniscono i contingenti e le capacità necessari per lo svolgimento delle missioni civili e militari che l'Unione invia in scenari di crisi, talvolta in cooperazione con altre organizzazioni regionali (NATO e OSCE).

la pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale»¹⁴. Questa previsione normativa, tuttavia, né concorre a delineare una definizione, pur generica di «politica di sicurezza e di difesa», né fornisce criteri per circoscrivere la sua sfera applicativa, limitandosi ad individuare gli strumenti cui può ricorrere l'UE nell'ambito della PSDC. L'unica indicazione che offre riguarda la proiezione esterna che caratterizza la capacità operativa, la quale può essere utilizzata esclusivamente al di fuori dei confini dell'Unione¹⁵.

Anche il secondo paragrafo dell'art. 42, che riguarda più specificamente la "difesa", ricorre nuovamente ad una definizione dal carattere tautologico indicando che la PSDC «comprende la graduale definizione di una politica di difesa comune dell'Unione» e che «[q]uesta condurrà a una difesa comune quando il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, avrà così deciso». Tuttavia, poiché i Trattati non forniscono alcuna indi-

¹⁴ Si può trattare, più precisamente, di azioni congiunte di disarmo, missioni umanitarie di soccorso, missioni di consulenza o assistenza militare, missioni di prevenzione dei conflitti o mantenimento della pace, ma anche missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, il ristabilimento della pace o la stabilizzazione post-conflitto (art. 43 TUE). Si possono individuare due tipi di missioni di pace: le operazioni militari e, in numero maggiore, le missioni civili. Le operazioni militari prevedono lo schieramento di forze armate degli Stati membri e di Stati terzi con finalità di mantenimento o ristabilimento della pace in scenari di crisi esterni all'UE. Le missioni civili raggruppano, invece, più sottotipi di interventi non armati, che comprendono lo schieramento di forze di polizia, doganali o di tipo tecnico, la cui finalità è di sostenere e di assistere lo Stato ospitante nel mantenere l'ordine interno e nel presidiare i confini, nonché, più in generale, di promuovere e affermare lo Stato di diritto. Resta fermo che nessuna operazione condotta sotto l'egida dell'Unione europea può perseguire obiettivi diversi da quelli codificati all'art. 21 TUE (in particolare lett. a), b) e c). Sotto questo profilo, l'Unione si muove necessariamente all'interno del sistema di sicurezza internazionale e nel rispetto dei principi previsti nella Carta delle Nazioni Unite e dell'Atto finale di Helsinki. Cfr. sul punto S. BLOCKMANS, J. WOUTERS, T. RUYTS (eds.), *The European Union and Peacebuilding: Policy and Legal Aspects*, The Hague, TMC Asser Press, 2010; J. WOUTERS, *The United Nations, the EU and conflict prevention: interconnecting the global and regional levels*, in J. WOUTERS, V. KRONENBERGER (eds.), *The European Union and conflict prevention. Policy and legal aspects*, The Hague, T.M.C. Asser Press, 2004, p. 369 ss.

¹⁵ La componente "sicurezza" va intesa nella sua proiezione esterna, dunque in relazione alla stabilità di scenari geo-politici più o meno prossimi all'UE, mentre all'aspetto interno sono dedicate altre disposizioni primarie. Ne sarebbe conferma l'art. 43 TUE, secondo cui le missioni di pace dell'UE «possono contribuire alla lotta contro il terrorismo, anche tramite il sostegno a paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio», laddove, invece, alle minacce terroristiche che colpiscono l'interno dell'UE sono dedicate alcune disposizioni del TFUE (ad esempio, le norme relative allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia o la clausola di solidarietà prevista dall'art. 222 TFUE). V., al riguardo, L. PALADINI, *La Politica di Sicurezza e di Difesa Comune (PSDC)*, in M.E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 289 ss.

cazione sulla nozione di «difesa comune», spetterà verosimilmente agli Stati membri determinarne la portata e l'oggetto, definendone inoltre presupposti e limiti. Si può ritenere che essa implichi, quanto meno, e *inter alia*, lo sviluppo di una capacità di difesa comune, o comunque coordinata tra gli Stati membri, secondo un modello più evoluto di quello attualmente utilizzato sulla base della prassi delle missioni *ex art. 43 TUE* e dei *Battlegroups*¹⁶.

Alla luce di queste complessive considerazioni si intuisce che, in assenza di una definizione, pur generica, di una nozione di PESC/PSDC, non risulta agevole individuare i contenuti, pur minimi, di ciò che dovrebbe contraddistinguere il processo di acquisizione di *autonomia strategica* nell'ambito della sicurezza e della difesa comune. La situazione è resa maggiormente complessa se si considera che lo sviluppo di capacità operative (civili o militari) è basata su un'impalcatura normativa piuttosto fragile, dipendendo l'azione in questo ambito essenzialmente dalla volontà individuale degli Stati membri.

2.2 La separazione della PESC/PSDC dalle altre politiche

Un altro elemento di carattere strutturale che non contribuisce a rendere agevole l'acquisizione di *autonomia strategica* nel contesto della PSDC deriva dalla persistente separazione della famiglia PESC/PSDC dalle altre politiche materiali di rilievo esterno dell'UE¹⁷.

¹⁶ I *Battlegroups* sono gruppi tattici dell'Unione, che nascono dall'azione congiunta di alcuni paesi membri. Sono costituiti da unità nazionali pre-identificate e certificate (a livello battaglia), che svolgono esercitazioni comuni. Il percorso verso una difesa comune è stato oggetto di alcune ipotesi di lavoro della Commissione europea. Nel Documento di riflessione sul futuro della difesa europea del 2017, il quarto di diversi documenti tematici scaturiti dal Libro bianco sul futuro dell'Europa a 27 Stati membri, la Commissione ha inteso contribuire al dibattito sul ruolo dell'UE in materia di sicurezza e di difesa dopo la Brexit. Dopo aver evidenziato le nuove minacce alla sicurezza europea e le duplicazioni in materia di difesa, il Documento del 2017 offre una progressione di tre scenari di cooperazione, dalla più blanda alla più intensa, che potrebbero concretizzarsi nell'Europa del 2025: (a) gli Stati membri proseguono la cooperazione in materia di difesa in modo volontario e non vincolante; (b) gli Stati membri addiventano a una politica di difesa condivisa, nella quale la maggiore cooperazione è la norma piuttosto che l'eccezione; infine, (c) gli Stati membri cooperano e si integrano così profondamente da sviluppare una difesa comune.

¹⁷ Le politiche materiali sono le cd. *ex* politiche comunitarie. Attualmente, le politiche materiali di rilievo esterno nelle quali l'UE ha competenza esplicita a concludere accordi – quali la politica commerciale comune (art. 207, paragrafi 3, 4 e 5, TFUE), il settore degli accordi d'asso-

È infatti noto che il Trattato di Lisbona – pur avendo smantellato la nota struttura a pilastri impressa dal Trattato di Maastricht e pur ispirandosi ad un'esigenza di unitarietà nella conduzione delle relazioni internazionali dell'Unione¹⁸ – ha preservato l'esistenza di un doppio apparato istituzionale e normativo, corrispondente agli *ex pilastri*, mantenendo di fatto inalterata la frammentazione del potere estero dell'Unione. Un'analisi tecnica degli attuali Trattati rivela che essi mantengono sistemi istituzionali e decisionali ben distinti, corrispondenti rispettivamente alla PESC e alle politiche materiali dell'Unione (le cd. *ex* politiche comunitarie), ai quali corrispondono, a loro volta, due distinti sistemi di fonti e di tutela giurisdizionale. La separazione che il Trattato di Lisbona riafferma dunque tra le politiche materiali e la PESC (anche simbolicamente disciplinate da due differenti Trattati, il TFUE e il TUE) altro non riflette che il diverso grado d'integrazione delle varie politiche dell'Unione.

Senza voler esaurire l'argomento, conviene solo indicare come la complessità di questo assetto derivi essenzialmente dalla difficoltà di rinvenire temperamenti fra la dimensione sovranazionale, che si manifesta nel sistema delle politiche materiali, e quella intergovernativa che si riflette, invece, nel sistema della PESC. Questa dicotomia, netta e apparentemente insuperabile, costituisce a sua volta il riflesso del differente significato politico che assumono per gli Stati membri le politiche materiali rispetto alla PESC. Mentre gli Stati hanno voluto conservare un controllo accentrato

ciazione (art. 217 TFUE) (entrambe già competenze comunitarie), quello della riammissione dei cittadini di Stati terzi (art. 79, par. 3, TFUE), la tutela ambientale (art. 191, par. 4, TFUE), la ricerca scientifica e tecnologica (art. 186, co. 2, TFUE), la cooperazione allo sviluppo (art. 209, par. 2, TFUE), la cooperazione internazionale (art. 212, par. 3, TFUE), l'aiuto umanitario (art. 214, par. 4, TFUE), il settore monetario e dei tassi di cambio (art. 219 TFUE) – sono disciplinate dal TFUE e sono soggette al metodo sovranazionale. La PESC, invece, è disciplinata dal TUE ed è tutt'ora sottoposta al metodo intergovernativo.

¹⁸ Il Trattato di Lisbona non solo ha smantellato la nota struttura "a pilastri" sulla quale, dal Trattato di Maastricht in poi, si fondava il complessivo sistema costituzionale, ma nell'intento di ricomporre una realtà profondamente frammentata sia sul piano dei rapporti fra Stati membri e Unione, che su quello relativo ai rapporti fra Unione e Comunità ha accorpato nel Titolo V TUE le disposizioni generali relative ad una «Azione esterna dell'Unione» unificata. La soppressione dei pilastri e la previsione di un'Azione esterna riconducibile all'UE nel suo complesso rappresenta, dunque, la chiara intenzione dei redattori del Trattato di Lisbona di introdurre una struttura unificata volta a disciplinare sistematicamente i vari ambiti nei quali si svolge l'azione dell'Unione sul piano esterno. Si permetta di rinviare a M.E. BARTOLONI, *Politica estera e azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012.

sulle scelte di politica estera assoggettandole al metodo intergovernativo, le competenze in materia economico-sociale, in quanto assegnate all'integrazione sovranazionale, sono state invece private della capacità di realizzare obiettivi di politica estera¹⁹.

Per sintetizzare i termini del discorso, si può affermare, pur con un certo grado di semplificazione, che nell'ambito delle politiche materiali il potere decisionale, che si fonda nella generalità dei casi su un voto a maggioranza, è condiviso da Consiglio e Parlamento europeo che deliberano sulla base di una procedura legislativa. La Commissione è pienamente integrata nel procedimento decisionale attraverso il potere di iniziativa legislativa che si rivela, nella maggior parte dei casi, pressoché assoluto. Sul piano della tutela giurisdizionale gli atti adottati nell'ambito delle politiche materiali sono assoggettati ad un sindacato giurisdizionale completo.

Da parte sua, la PESC/PSDC, pur integrata «nell'ambito generale del diritto dell'Unione», come indicato dalla Corte²⁰, continua ad essere soggetta «a norme e a procedure specifiche», come risulta dall'articolo 24 TUE. Questa caratteristica vale a contraddistinguerla in maniera significativa dalle altre politiche di rilievo esterno e a collocarne la disciplina esclusivamente nel Titolo V del Trattato sull'Unione che le dedica l'intero Capo 2²¹.

Solo per evocare i principali elementi di differenziazione, è sufficiente ricordare che il processo decisionale nel quadro della PESC continua a caratterizzarsi non solo per il potere decisionale riservato al solo Consiglio, il quale lo esercita quasi esclusivamente all'unanimità²² e attraverso

¹⁹ «Ovviamente la de-politicizzazione dei settori materiali comunitari è solo apparente. È difficile adottare decisioni politiche, quali certamente sono gli atti comunitari, senza contribuire alla definizione di scelte politiche. Il termine "de-politicizzazione" va quindi inteso con molta cautela ed ha un significato soprattutto tecnico. Esso indica che il carattere politico dell'integrazione nei settori di competenza comunitario è, in gran parte, assorbito nell'ambito dei fini predeterminati che il trattato assegna alla Comunità». V., per queste riflessioni, E. CANNIZZARO, *La riforma costituzionale dell'Unione europea e il Trattato di Lisbona*, in *Costituzionalismo.it*.

²⁰ Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 6 ottobre 2020, causa C-134/19 P, *Bank Refab*, ECLI:EU:C:2020:793, punto 47.

²¹ V., in termini generali, G. BUTLER, *Constitutional Law of the EU's Common Foreign and Security Policy: Competence and Institutions in External Relations*, Oxford, Hart Publishing, 2019.

²² Un ruolo non trascurabile spetta, in verità, anche al Consiglio europeo, il quale condivide con il Consiglio la definizione e l'attuazione della politica estera e di sicurezza comune. Nell'esercizio di queste funzioni entrambi «deliberano all'unanimità, salvo nei casi in cui i trattati di-

atti di carattere non legislativo²³, ma soprattutto per il ruolo marginale che caratterizza la partecipazione della Commissione – che non svolge alcun ruolo d’iniziativa – e del Parlamento europeo – per il quale non è prevista alcuna forma di consultazione sulle decisioni del Consiglio e del Consiglio europeo²⁴. Non meno rilevante è la previsione che attribuisce alla Corte di giustizia un controllo giurisdizionale assai limitato²⁵.

spongano diversamente» (art. 24, par. 2, TUE; v., inoltre, l’art. 31, par. 1, TUE). Le ipotesi in presenza delle quali il Consiglio delibera a maggioranza qualificata sono indicate ai paragrafi 2 e 3 dell’art. 31 TUE. L’unanimità, tra l’altro, non subisce alcuna deroga in relazione a deliberare che attengono a questioni militari e di difesa. V. art. 31, par. 4, TUE.

²³ V. artt. 24, par. 1, e 31, par. 1, TUE.

²⁴ Come espressamente enuncia l’art. 24, par. 2, TUE, alla Commissione e al Parlamento europeo sono riservati ruoli specifici definiti dai Trattati. A ciò si aggiunga che la dichiarazione n. 14 relativa alla politica estera e di sicurezza comune prevede che «le disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune non conferiscono alla Commissione nuovi poteri d’iniziativa per le decisioni né accrescono il ruolo del Parlamento europeo». Per quanto concerne più specificamente la Commissione, il ruolo d’iniziativa originariamente attribuito dall’ex art. 22 TUE è stato trasferito dal Trattato di Lisbona in capo all’Alto Rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, il quale lo condivide con gli Stati membri. Alla Commissione è stato invece riservato il ruolo residuale di appoggiare, tutt’al più, le proposte dell’Alto Rappresentante (v. art. 30, par. 1, TUE). Quanto al Parlamento europeo, non è prevista alcuna sua forma di consultazione nell’ambito dei procedimenti decisionali, con la sola eccezione della decisione che il Consiglio può adottare al fine di stabilire le procedure specifiche per garantire il rapido accesso agli stanziamenti del bilancio dell’Unione destinati al finanziamento urgente d’iniziativa nel quadro della politica estera e di sicurezza comune, e in particolare al finanziamento di una missione dell’Unione (art. 41, par. 3, TUE). Di regola, il Parlamento europeo è unicamente consultato dall’Alto Rappresentante «sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della politica estera e di sicurezza comune e della politica di sicurezza e di difesa comune» che lo informa dell’evoluzione di tali politiche. L’Alto Rappresentante, inoltre, «provvede affinché le opinioni del Parlamento europeo siano debitamente prese in considerazione» (art. 36 TUE). L’unica disposizione che prevede il contestuale coinvolgimento della Commissione e del Parlamento europeo in ambito PESC è l’art. 27, par. 3, TUE. La disposizione in questione stabilisce che, in occasione dell’adozione della decisione relativa all’organizzazione e al funzionamento del servizio europeo per l’azione esterna, il Consiglio deliberi «su proposta dell’alto rappresentante, previa consultazione del Parlamento europeo e previa approvazione della Commissione».

²⁵ Come esplicitamente indicato dall’art. 24, par. 2, TUE la Corte di giustizia «non è competente riguardo [alle disposizioni PESC], ad eccezione della competenza a controllare il rispetto dell’articolo 40 del presente trattato e la legittimità di talune decisioni, come previsto dall’articolo 275, secondo comma del trattato sul funzionamento dell’Unione europea». Per quanto riguarda il primo titolo di competenza, cioè l’art. 40 TUE, il controllo che la Corte può esercitare sulla base di tale disposizione è volto ad assicurare la separazione fra le politiche materiali e la politica estera dell’Unione (v. *infra*). Quanto al secondo titolo di competenza, cioè l’art. 275, co. 2, TFUE, questa disposizione attribuisce alla Corte la competenza a pronunciarsi sui ricorsi avverso gli atti PESC idonei ad interferire con posizioni soggettive individuali. Più precisamente, l’art. 275 prevede la competenza della Corte ad esercitare un controllo di legittimità sulle decisioni PESC che stabiliscono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche. Sul punto

Il complessivo quadro è reso ulteriormente frammentato dalla presenza dell'art. 40 TUE. Questa disposizione, nel disporre che l'attuazione della politica estera non deve pregiudicare l'attuazione delle politiche materiali e viceversa, mantiene ed anzi rafforza la clausola di salvaguardia, già presente nella precedente versione del TUE, tesa ad assicurare la separazione tra il sistema dei fini della politica estera da quelli assegnati alle singole politiche materiali²⁶.

L'esistenza di questa disposizione indica in maniera chiara l'esigenza di evitare un fenomeno di concorrenza fra le politiche materiali dell'Unione e la PESC sul piano dei rapporti esterni²⁷. Ora, se questo è lo scopo della clausola di salvaguardia, non pare azzardato affermare che i rapporti fra atti di politica estera e atti adottati sulla base delle politiche materiali continuano a fondarsi, anche nell'ambito dell'attuale quadro normativo, su un paradigma di incerta solidità. Mentre, da un lato, gli atti che vertono sulle politiche materiali non possono, in via di principio, perseguire obiettivi di politica estera, l'esistenza di uno scopo di politica estera non sarebbe sufficiente, d'altro lato, a giustificare uno sconfinamento della PESC nell'ambito delle competenze materiali. Ciò conduce peraltro al risultato, non privo di inconvenienti, che in via generale non vi sarebbe alcun ente competente ad adottare provvedimenti che ricadono nell'ambito delle competenze materiali per la realizzazione di uno scopo di politica estera²⁸.

si consenta di rinviare a M.E. BARTOLONI, *La Politica estera e di sicurezza comune (PESC)*, in M.E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, cit., p. 255 ss.

²⁶ L'art. 40 TUE così recita: «L'attuazione della politica estera e di sicurezza comune lascia impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione di cui agli articoli da 3 a 6 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. L'attuazione delle politiche previste in tali articoli lascia parimenti impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione a titolo del presente capo».

²⁷ Come esplicitamente indicato dalla Corte di giustizia, il pregiudizio ai sensi dell'art. 40 TUE si realizza laddove una politica materiale determini «un'ingerenza» o uno «sconfinamento» nell'ambito della PESC e viceversa (sentenza del 28 marzo 2017, causa C-72/15, *Rosneft*, cit., punti 36 e 40). L'elemento decisivo per la verifica di un siffatto pregiudizio consiste nel determinare se un atto, per scopo e contenuto, avrebbe dovuto fondarsi su una differente base giuridica.

²⁸ Una parziale attenuazione del regime di separazione tra PESC e politiche materiali è offerta, sul piano formale, dal meccanismo relativo alle sanzioni economiche internazionali, disci-

Anche in questa prospettiva, non appaiono infondati i dubbi sulla possibilità per l'UE di acquisire *autonomia strategica* nell'ambito della PSDC: come può esservi *autonomia strategica* se la PESC/PSDC è separata dal resto delle politiche materiali e se le iniziative deliberate in questo ambito non possono avvalersi dell'articolato strumentario messo a disposizione dalle prime?

2.3 *Gli aspetti finanziari*

Infine, vi è una terza questione che, seppur priva di implicazioni giuridiche, non è meno significativa. Sul piano finanziario, in base a quanto previsto dall'art. 41 TUE, le spese operative derivanti da operazioni che hanno implicazioni nel settore militare e della difesa non possono gravare sul bilancio dell'Unione, come invece avviene per altre iniziative assunte in ambito PESC, ma devono essere sostenute da contributi nazionali²⁹. Tale limite ha indotto gli Stati membri a creare dei meccanismi di finan-

plinato dall'art. 215 TFUE. Questa disposizione conferisce all'Unione la competenza a adottare sanzioni di natura economica volte a colpire la condotta di Stati terzi – ed eventualmente di gruppi non statali e di persone fisiche e giuridiche – sulla base di una previa decisione assunta in ambito PESC. La peculiarità di tale procedimento risiede pertanto nell'esistenza di un duplice binario decisionale: una decisione adottata dal Consiglio in sede PESC determina le finalità ed il tipo di provvedimento sanzionatorio il quale, nella misura in cui va ad incidere nell'ambito delle competenze materiali, è attuato attraverso l'esercizio di quelle competenze. Siffatto meccanismo disciplinato ha offerto, in materia di sanzioni economiche, una soluzione pratica al problema relativo alla ripartizione di competenze tra PESC e politiche materiali. Le misure sanzionatorie, o almeno, gran parte di esse, si situano infatti nel punto d'intersezione tra le politiche materiali e la PESC: rientrano, cioè, sotto il profilo del contenuto, tra le competenze disciplinate dal TFUE (ad es., la politica commerciale comune; la politica dei trasporti, in particolare quella aerea; la competenza in materia di capitali e di pagamenti, ecc.), ma i motivi che ispirano la loro disciplina trascendono gli scopi riconnessi alle politiche materiali e dipendono da motivazioni di politica estera. Si consenta di rinviare a M.E. BARTOLONI, *L'Unione europea come attore nelle relazioni internazionali*, in M.E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, cit. p. 15 ss.

²⁹ In sintesi, sono a carico del bilancio dell'UE le spese amministrative che le istituzioni sostengono per l'attuazione della PESC/PSDC e le spese operative (ad esempio, quelle relative all'avvio di una missione di pace di tipo civile). Invece, non sono a carico del bilancio dell'UE le spese relative alle operazioni aventi implicazioni nel settore militare o della difesa (ad esempio, l'avvio di una missione di pace di tipo militare), salvo che il Consiglio, all'unanimità, decida diversamente. Nel caso in cui tali spese restino a carico degli Stati membri, il relativo riparto si basa sul prodotto nazionale lordo, a meno che il Consiglio, sempre all'unanimità, decida di seguire un altro criterio. Inoltre, nel caso in cui uno o più Stati membri abbiano espresso la loro astensione costruttiva all'adozione di una decisione riguardante un'operazione avente implicazioni nel settore militare o della difesa, non sussiste l'obbligo di partecipare al relativo finanziamento.

ziamento comuni, ma separati dal bilancio UE, al fine di accelerare il sostegno alle azioni dell'Unione aventi implicazioni militari e di difesa³⁰. L'attuale meccanismo prende il nome di Strumento europeo per la pace (*European Peace Facility*): un portafoglio composto da contributi nazionali che, oltre a finanziare i costi comuni delle operazioni dell'UE aventi implicazioni nel settore militare o della difesa, sostiene finanziariamente il rafforzamento delle capacità degli Stati terzi e delle organizzazioni regionali e internazionali nell'ambito del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale³¹.

Anche nella circoscritta ottica del finanziamento, non è irragionevole ipotizzare che il criterio binario indicato dall'art. 41 TUE, che distingue gli aspetti militari e non militari della PESC/PSDC e che assegna le relative spese a bilanci differenti, possa compromettere – o quantomeno attenuare – l'acquisizione di *autonomia strategica*.

3. Le iniziative volte a rafforzare il carattere strategico delle componenti "sicurezza" e "difesa"

Alla luce delle complessive criticità rilevate nei paragrafi precedenti, il processo di acquisizione di *autonomia strategica* nell'ambito della Politica di sicurezza e di difesa comune risulta ostacolato sotto molteplici profili. L'assenza di una nozione chiara di PSDC e i limiti strutturali dell'architettura UE – fondata sulla contrapposizione tra logiche intergovernative e sovranazionali e, quindi, sulla rigida separazione della PESC/PSDC dalle altre politiche materiali – impediscono all'UE di imporsi come un attore realmente autonomo nell'ambito della politica di sicurezza e difesa. In questa prospettiva, l'*autonomia strategica* appare un obiettivo inconciliabile con un assetto politico ed istituzionale fortemente frammentato e profondamente condizionato dall'esigenza di mantenere il carattere settoriale dei vari ambiti nei quali si manifesta l'azione dell'Unione.

³⁰ V., in letteratura, 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 de défense commune?*, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 155 ss.

³¹ 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.

Non sorprende allora che, dati concreti alla mano, gli interventi realizzati nell'ambito della PSDC, che si segnalino per una valenza "strategica" significativa, siano quantitativamente esigui. La soglia dell'unanimità e la difficoltà di elaborare orientamenti e strategie condivise da tutti gli Stati sembra costituire un ostacolo difficilmente superabile. Infatti, a parte l'istituzione della PESCO³² che, instaurando un meccanismo di cooperazione strutturata permanente, avvia una nuova fase nel processo di sviluppo di capacità militari, e qualche altra iniziativa che, in conseguenza di eventi straordinari, ha coagulato un consenso unanime³³, la PSDC sembra prevalentemente gestita nell'ambito di altre politiche. In altre parole, la PSDC appare attuata in modo preponderante attraverso iniziative che si fondano su competenze di carattere materiale, piuttosto

³² L'art. 42, par. 6, TUE prevede che gli Stati membri che rispondano a criteri più elevati in termini di capacità militari e che abbiano sottoscritto impegni più vincolanti ai fini delle missioni più impegnative instaurino una cooperazione strutturata permanente, secondo l'iter previsto dall'art. 46 TUE. Nel 2017 siffatto meccanismo – *Permanent Structured Cooperation* – meglio noto con l'acronimo PESCO; decisione (PESC) 2017/2315 che istituisce la cooperazione strutturata permanente (PESCO) e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti – è stato deliberato con il relativo impegno di 25 Stati membri su 27 a intensificare gli sforzi comuni su una serie di ambiti, quali ad esempio l'addestramento, lo sviluppo di capacità militari, la prontezza operativa, l'aumento della spesa negli investimenti e nella ricerca in materia di difesa e la sua razionalizzazione. Va però segnalato che, da un lato, non sussistono strumenti di *enforcement* efficaci per assicurare e il rispetto degli impegni assunti dagli Stati membri in questo ambito e, dall'altro lato, il potere decisionale in ambito PESCO è esercitato dal Consiglio all'unanimità degli Stati partecipanti. Ne consegue che lo strumento in esame potrebbe risultare non del tutto adeguato a realizzare le aspettative di accelerazione dell'integrazione in questo campo generate dalla sua istituzione. 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, p. 1785 ss.; 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, p. 719 ss.; C. NOVI, *L'attuazione della cooperazione strutturata permanente (PESCO) nella prospettiva di una difesa europea più autonoma ed effettiva*, *ivi*, 2019, p. 365 ss.

³³ Ad. es., la decisione di fornire armi letali all'Ucraina (decisione (PESC) 2022/338 del 28 febbraio 2022). È noto che il Consiglio dell'UE, all'unanimità, ha deliberato un finanziamento (dell'importo di 1 840 000 000 EUR, come incrementato, da ultimo, dalla decisione (PESC) 2022/809 del 23 maggio 2022) per «la fornitura, alle forze armate ucraine, di materiale e piattaforme militari concepiti per l'uso letale della forza». La misura di assistenza, che è volta a «contribuire a rafforzare le capacità e la resilienza delle forze armate ucraine per difendere l'integrità territoriale e la sovranità dell'Ucraina e proteggere la popolazione civile», si colloca nell'ambito di un ampio ventaglio di provvedimenti adottati dall'Unione europea in risposta all'aggressione armata sferrata dalla Federazione russa in territorio ucraino. Sul punto si permetta di rinviare a M.E. BARTOLONI, *Un inedito controverso: la fornitura di armi letali da parte dell'UE ad uno Stato terzo*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, p. 623 ss.

che attraverso decisioni che si collocano, quanto a base giuridica, in ambito PESC/PSDC e che esigono, in quanto tali, l'unanimità. Limitando i riferimenti alla prassi più recente³⁴, si pensi, innanzitutto, al regolamento che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa. Siffatto regolamento, fondato sulle competenze in materia di coesione economica e sociale e reti transeuropee, disciplina il piano di mobilità militare, rivolto all'integrazione delle esigenze di mobilità militare all'interno della mobilità europea³⁵. Nell'indicare espressamente che «la politica per le infrastrutture di trasporto offre una chiara opportunità per potenziare le sinergie tra le esigenze di difesa e la TEN-T [rete transeuropea dei trasporti], con l'obiettivo generale di migliorare la mobilità militare in tutta l'Unione»³⁶, il regolamento si pone come strumento centrale nel rafforzare obiettivi di difesa. Nella medesima tendenza si inserisce il regolamento che crea il Fondo europeo per la difesa (FED) il quale, basato sulle competenze in materia di politica industriale, è destinato al finanziamento di progetti di ricerca collaborativa nel settore della difesa, nonché, in prospettiva, a realizzare uno sviluppo congiunto di capacità di difesa definite d'accordo tra gli Stati membri³⁷. In

³⁴ Per una prassi meno recente v., ad es., la disciplina relativa ai beni a duplice uso. Si tratta di una categoria particolare di prodotti i quali, in conseguenza dell'alto contenuto tecnologico, sono suscettibili di utilizzazione sia civile che militare. Ne risulta che la loro esportazione, in particolare nei confronti di Paesi che non forniscono sufficienti garanzie relativamente al loro grado di stabilità o democraticità, rappresenta una questione molto delicata, imperniata su considerazioni più politiche che commerciali. L'attuale disciplina fa capo al regolamento (UE) 2021/821 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2021 che istituisce un regime dell'Unione di controllo delle esportazioni, dell'intermediazione, dell'assistenza tecnica, del transito e del trasferimento di prodotti a duplice uso (in GUUE L 206 dell'11 giugno 2021, p. 1), rifusione del regolamento (CE) 428/2009 del Consiglio, del 5 maggio 2009, (in GUUE L 159 del 30 giugno 2009, p. 1 ss.). Attraverso la complessiva disciplina relativa alle licenze, l'Unione si trova quindi ad esercitare, sulla base delle competenze in materia di politica commerciale comune, ampi poteri in materia di politica estera e sicurezza comune. In letteratura v. P. KOUTRAKOS, *Export of Dual-Use Goods under the Law of the European Union*, in *European Law Review*, 1998, p. 235; A. DASHWOOD, *Dual-use Goods: (Mis)Understanding Werner and Leifer*, in A. ARNULL, P. EECKHOUT, T. TRIDIMAS (ed. by), *Continuity and Change in EU Law. Essays in Honour of Sir Francis Jacobs*, Oxford, 2008, p. 354.

³⁵ 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, in GUUE L 249 del 14 luglio 2021, p. 38.

³⁶ Considerando n. 23, regolamento (UE) 2021/1153, cit.

³⁷ Regolamento (UE) 2021/697 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2021, che istituisce il Fondo europeo per la difesa, cit., in GUUE L 170 del 12 maggio 2021, p. 149.

questa prospettiva, il FED, attraverso l'istituzione di un meccanismo volto a rafforzare le capacità di difesa europee e preordinato a creare uno spazio europeo della difesa, rappresenta uno strumento dalla significativa rilevanza strategica³⁸. Non meno rilevante è il regolamento sulla disciplina degli investimenti esteri diretti che, fondato sulle competenze in materia di politica commerciale comune, istituisce un quadro per il controllo di tali investimenti in settori strategici che possono incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico³⁹. Il regolamento, in quanto preordinato a proteggere gli investimenti europei nell'ambito, tra l'altro, di infrastrutture critiche, aerospaziali e di difesa da incursioni straniere⁴⁰, è chiaramente chiamato a realizzare obiettivi che si collocano nell'ambito della PSDC.

Ancorché meramente esemplificativi, gli atti appena esaminati sono una chiara manifestazione della tendenza delle politiche materiali a svolgere un ruolo centrale nell'elaborazione ed attuazione di iniziative che, pur formalmente estranee all'ambito della PSDC, sono preordinate a rafforzare le componenti "sicurezza" e "difesa".

³⁸ In questo senso v., *ex multis*, la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – Contributo della Commissione alla difesa europea, COM(2022) 60 final, p. 5, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0060&qid=1664132444937&from=IT>. V., inoltre, C. CELLERINO, *La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra "autonomia strategica" e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?*, cit.

³⁹ 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, in GUUE L 79I del 21 marzo 2019, p. 1.

⁴⁰ L'impatto su infrastrutture e tecnologie critiche nel settore aerospaziale e della difesa è menzionato tra i fattori che il regolamento ritiene rilevanti ai fini di valutare i rischi per l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica derivanti da un investimento straniero sottoposto a controllo nazionale. Il regolamento, inoltre, stabilisce che sussiste un interesse fondamentale dell'UE, ai sensi dell'art. 8 del menzionato regolamento, con relativo potere consultivo della Commissione ai fini dell'autorizzazione nazionale di un eventuale investimento estero in tali ambiti, laddove l'operazione riguardi i programmi spaziali dell'Unione. Ai sensi dell'art. 8 del regolamento, i progetti o programmi di interesse per l'Unione sono quelli che «comportano un importo consistente o una quota significativa di finanziamenti dell'Unione o quelli che rientrano nel diritto dell'Unione in materia di infrastrutture critiche, tecnologie critiche o fattori produttivi critici che sono essenziali per la sicurezza e l'ordine pubblico». L'elenco dei progetti o programmi di interesse per l'Unione figura nell'allegato al regolamento, come da ultimo aggiornato dal regolamento delegato (UE) 2021/2126 della Commissione, del 29 settembre 2021 (in GUUE L 432 del 3 dicembre 2021, p. 1).

4. *Considerazioni conclusive*

La complessiva indagine parrebbe confermare la tesi prospettata all'inizio di questa indagine: l'*autonomia strategica* in ambito PSDC appare un obiettivo difficilmente conciliabile con l'architettura dell'UE. Questa conclusione sembrerebbe imporsi, innanzitutto, se si considera che la difficoltà di delineare una nozione pur generica di PESC/PSDC non rende agevole l'individuazione di quegli orientamenti, priorità e obiettivi che dovrebbero guidare il processo di acquisizione di *autonomia strategica* nei settori della sicurezza e difesa.

La stessa conclusione si trae, inoltre, se si abbraccia la premessa secondo cui l'acquisizione di *autonomia strategica* in ambito PSDC si fonda, nella visione delle istituzioni, necessariamente su un approccio integrato delle varie competenze di cui è dotata l'UE e presuppone un utilizzo *à la carte* delle stesse. L'approccio integrato, infatti, sarebbe praticabile nella misura in cui l'UE potesse utilizzare il complesso di poteri d'azione nell'ambito di un sistema di obiettivi complessivamente considerato, secondo una visione olistica. Tuttavia, in un ordinamento come quello dell'Unione, fondato su una rigida ripartizione di competenze, una visione integrata delle varie politiche si porrebbe inevitabilmente in contrasto con il principio d'attribuzione⁴¹. L'analisi condotta ha mostrato che i Trattati con-

⁴¹ Ciò non toglie che la prassi evidenzia anche sporadiche e circoscritte forme di integrazione tra la PESC/PSDC e le altre politiche, che si realizzano, tra l'altro, nel rispetto della rigida ripartizione di competenze imposta dai Trattati. Un interessante esempio è offerto dalla disciplina relativa al programma spaziale dell'Unione europea che si fonda sul collegamento funzionale tra un regolamento UE e una decisione PESC. Sulla base di un regolamento fondato sulle politiche materiali in tema di politica spaziale europea (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, in GUUE L 170 del 12 maggio 2021, p. 69), l'Unione ha istituito un programma spaziale al fine, tra l'altro, di fornire servizi, informazioni e dati spaziali aggiornati e sicuri, che siano in grado di sostenere le priorità politiche dell'Unione e il relativo processo decisionale indipendente (art. 4, par. 1). Il regolamento stabilisce che la Commissione, nell'ambito delle sue competenze e con il sostegno dell'Agenzia, garantisca un elevato livello di sicurezza per quanto riguarda in particolare: la protezione dell'infrastruttura, sia spaziale sia di terra, e la fornitura di servizi, in particolare contro gli attacchi fisici e informatici; il controllo e la gestione dei trasferimenti di tecnologia; la protezione delle informazioni sensibili non classificate e delle informazioni classificate (art. 34, par. 1). Nello svolgimento di questa funzione, la Commissione provvede affinché vengano effettuate analisi del rischio e della minaccia per ciascuna delle componenti del programma sulla base delle «istruzioni elaborate nell'ambito della decisione (PESC) 2021/698» (art. 34, par. 4). Ai sensi dell'art. 35 del regolamento, infatti, «Ogni volta che il funzionamento dei sistemi possa compromettere la sicurezza dell'Unione o dei suoi Stati membri, si applicano le procedure previste dalla decisio-

servano distinti sistemi istituzionali, decisionali e di fonti corrispondenti, rispettivamente, alla PESC/PSDC e alle politiche materiali. Siffatti regimi, oltre a dover mantenere una separazione sul piano formale, devono tra l'altro astenersi dall'interferire gli uni sugli altri e viceversa.

Alla luce di queste complessive considerazioni, non appare allora azzardato pensare che il processo di acquisizione di *autonomia strategica* si risolva (e si dissolva), in definitiva, in tante iniziative e azioni quante sono le competenze settoriali idonee a incidere, pur indirettamente, sulla sicurezza e difesa. Come emerge nitidamente dalla prassi, iniziative intraprese, ad esempio, sulla base della politica industriale o della politica commerciale comune concorrono al rafforzamento strategico dell'Unione più di quanto non contribuiscano le iniziative elaborate all'interno della PSDC.

Questa impressione è rafforzata dalle numerose iniziative che, sotto forma di proposte di atti normativi⁴² o di semplici dichiarazioni d'intenti⁴³, la Commissione, nella sua veste di titolare del potere di iniziativa legislativa, intraprende nell'ambito delle politiche materiali. Se, tra gli altri, si scorge pur rapidamente la recente comunicazione relativa al

ne (PESC) 2021/698». Questa decisione (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, in GUUE L 170 del 12 maggio 2021, p. 178), a sua volta stabilisce che, in caso di minaccia, gli Stati membri, la Commissione, l'Agenzia o qualsiasi struttura designata per il monitoraggio della sicurezza, a seconda dei casi, «informano immediatamente l'alto rappresentante di tutti gli elementi a loro disposizione che essi ritengano pertinenti». Quest'ultimo, a sua volta, informa immediatamente il Consiglio della minaccia e delle sue possibili ripercussioni sulla sicurezza dell'Unione o di uno o più dei suoi Stati membri e sul funzionamento dei sistemi o sulla fornitura dei servizi interessati (art. 2 della decisione). In tal caso, è previsto che il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta dell'Alto Rappresentante, decida sulle necessarie istruzioni da impartire all'Agenzia o a qualsiasi struttura designata per il monitoraggio della sicurezza (art. 3 della decisione). Questa soluzione, peraltro, nell'offrire la possibilità di un coordinamento tra la dimensione politica e quella materiale dell'integrazione, ha l'effetto di mantenere formalmente separate le due realtà.

⁴² V., tra i molti, proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma dell'Unione per una connettività sicura per il periodo 2023-2027, COM/2022/57 final del 15 febbraio 2022; Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno, COM/2021/223 final del 5 maggio 2021.

⁴³ Che possono manifestarsi attraverso un articolato strumentario di atti di *soft law* come comunicazioni, raccomandazioni, pareri, ecc.

«Contributo della Commissione alla difesa europea»⁴⁴, ci si accorgerà che alle politiche materiali, *in primis* a quella industriale, e più in generale agli strumenti e meccanismi gestiti dalla Commissione, è assegnata una funzione centrale nel rafforzamento della PSDC. In particolare, non può passare inosservato che, anche nella prospettiva di un suo ulteriore potenziamento, il pilastro PSDC non potrà prescindere dalle politiche materiali e dalle dinamiche del mercato interno, che la Commissione, con dicitura non priva di suggestione, qualifica come «mercato europeo della difesa»; un mercato che si articola in molteplici ambiti – tra i quali, i settori della ricerca, la politica commerciale comune, quella industriale, dei trasporti, dello spazio, ecc. – e che si avvale di una gamma assai varia ed articolata di strumenti.

Alla luce di questo complessivo scenario, non appare allora inappropriato pensare che, più che acquisire *autonomia strategica*, l'UE stia elaborando tante strategie che, in corrispondenza alla frammentazione delle competenze di cui è dotata, non possono che essere autonome. Autonome per il contesto nel quale sono elaborate, autonome per gli attori coinvolti, per le procedure decisionali e, non ultimo, sotto il profilo finanziario.

In questa differente prospettiva, allora, anche la Bussola strategica sembra assumere un significato parzialmente diverso: non tanto un *vademecum* che «potenzierà l'autonomia strategica dell'UE»⁴⁵, quanto piuttosto uno strumento volto a coordinare azioni e iniziative settoriali che necessitano di essere orientate verso un obiettivo comune. La Bussola strategica, in questa prospettiva, è paradossalmente la riprova più evidente dell'esigenza dell'UE di doversi orientare in un contesto frammentato; un contesto politico ed istituzionale che, per definizione, non può aspirare ad un'autonomia strategica, ma forse ad un più limitato e meno ambizioso – però più realistico – coordinamento strategico di azioni, competenze, iniziative distinte.

⁴⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, COM(2022) 60 final, cit.

⁴⁵ Bussola strategica, cit., p. 13.