



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

research paper

ALBERTO MIGLIO E GABRIELLA PEROTTO

**LA POLITICA DI SICUREZZA E DIFESA COMUNE
E LE COOPERAZIONI TRA STATI MEMBRI
AL DI FUORI DELL'UNIONE EUROPEA
IN MATERIA DI DIFESA: INTERAZIONI
E PROSPETTIVE DI INTEGRAZIONE**

Giugno 2022

ISSN: 2038-0623

ISBN: 979-12-80969-03-3

Copyright © Centro Studi sul Federalismo

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

ABSTRACT

La politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione europea (PSDC) non ha rappresentato, storicamente, il solo strumento per lo sviluppo di cooperazioni in materia di difesa tra gli Stati membri. Con le misure adottate nel quadro PSDC, tra le quali spicca la cooperazione strutturata permanente (PESCO), coesistono in effetti diversi accordi multilaterali *ad hoc*. Il *paper* ricostruisce la prassi rilevante, con particolare attenzione all'Eurocorpo e ad altre strutture di comando e controllo, ed esamina i rapporti tra tali forme di cooperazione e il diritto dell'Unione europea. La tesi proposta, sulla base di precedenti storici relativi ad altre politiche materiali dell'Unione, è che sia possibile, stante l'ampiezza della competenza dell'Unione in materia PSDC, assorbire l'Eurocorpo e altre forme di cooperazione tra gli Stati membri in materia di difesa entro il quadro giuridico dell'Unione senza necessità di modifica dei Trattati europei. In questa prospettiva, la PESCO potrebbe rappresentare, grazie alla sua struttura modulare, la cornice di elezione per l'integrazione nell'UE di tali progetti.

Keywords: Politica di sicurezza e difesa comune, PSDC, Cooperazione strutturata permanente, PESCO, Unione Europea, Eurocorpo

Alberto Miglio è Ricercatore di Diritto dell'Unione europea nell'Università di Torino e docente a contratto presso il Centro Alti Studi per la Difesa

E-mail: alberto.miglio@unito.it

Gabriella Perotto è Dottoressa di ricerca in Diritti e istituzioni e docente a contratto presso l'Università di Torino

E-mail: gabriella.perotto@unito.it

1. Introduzione • 2. La cooperazione strutturata permanente (PESCO) • 2.1. Le finalità della PESCO • 2.2. Il regime giuridico e la governance della PESCO • 2.3. I progetti PESCO • 3. Le cooperazioni tra Stati membri in materia di difesa • 3.1. L'EUROCORPO • 3.2. EUROMARFOR • 3.3. EUROGENDFOR • 3.4. EATC • 4. I rapporti tra le cooperazioni degli Stati membri in materia di difesa e l'ordinamento dell'Unione europea • 4.1. Ricognizione della prassi in altri settori • 4.2. La perdurante competenza degli Stati membri a concludere accordi inter se • 4.3. Il primato del diritto dell'Unione sugli accordi tra Stati membri • 4.4. L'integrazione di accordi tra Stati membri all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione: i precedenti degli accordi di Schengen e di Prüm • 4.5. La possibile integrazione di cooperazioni esistenti tra Stati membri nel quadro della PESCO • 5. Conclusioni

1. Introduzione

Il faticoso percorso dell'integrazione europea nel settore della sicurezza e della difesa, di cui la recente adozione da parte del Consiglio della Bussola strategica,¹ pur con i suoi limiti, segna una tappa significativa,² ha finora seguito vie diverse e si è sviluppato in parte al di fuori del quadro giuridico e istituzionale dell'Unione europea. Certo l'ordinamento dell'Unione offre uno spazio per perseguire obiettivi di integrazione e rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri in questa materia, sia nell'ambito della politica di sicurezza e difesa comune (PSDC), che costituisce parte integrante della politica estera e di sicurezza comune (PESC), sia nell'ambito del mercato interno e della politica industriale. Lo sviluppo di capacità di difesa nella cornice dell'UE, a lungo frenato dalla mancanza di volontà politica, ha preso seriamente avvio a partire dal 2016 sulla scorta di vicende interne (il recesso del Regno Unito) come di pressioni esterne (la crescente rivalità con Russia e Cina, il progressivo spostamento del baricentro degli interessi geopolitici degli Stati Uniti verso il Pacifico, da ultimo la minaccia alla sicurezza europea rappresentata dall'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione russa).³ I frutti più significativi del rinnovato interesse per la difesa europea sono stati l'attivazione della cooperazione strutturata permanente (PESCO) nel dicembre 2017⁴ e l'istituzione del Fondo europeo per la difesa nell'ambito della politica industriale dell'Unione nel 2021.⁵ La recentissima Comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto

L'intero *paper* è frutto delle riflessioni condivise di entrambi gli autori. Ad Alberto Miglio possono essere attribuiti i parr. 1, 4 e 5, a Gabriella Perotto i parr. 2 e 3.

¹ 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, doc. 7371/22 del Consiglio del 21 marzo 2022, data.consilium.europa.eu.

² V. F. FABBRINI, *La Bussola strategica dell'UE: luci e ombre*, Commento n. 245 CSF, 24 marzo 2022, www.csfederalismo.it.

³ Nella Bussola strategica, documento la cui redazione era iniziata prima dell'inizio delle ostilità, l'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina è descritta come "una minaccia diretta e a lungo termine per la sicurezza europea" (p. 7).

⁴ Decisione (PESC) 2017/2315 del Consiglio dell'11 dicembre 2017 che istituisce la cooperazione strutturata permanente (PESCO) e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti.

⁵ Regolamento (UE) 2021/697 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021, che istituisce il Fondo europeo per la difesa e abroga il regolamento (UE) 2018/1092.

Rappresentante del 18 maggio 2022 si colloca sulla scia di tali sviluppi e preannuncia un potenziamento della PESCO e del Fondo nonché l'adozione di ulteriori misure.⁶

Va però ricordato che con la politica di sicurezza e difesa dell'Unione coesistono numerose iniziative di cooperazione tra gruppi di Stati membri, di varia portata e più o meno risalenti nel tempo. Un tratto comune di questi progetti è che essi si collocano al di fuori del quadro giuridico e istituzionale dell'Unione, sebbene presentino talora collegamenti assai stretti con la PSDC e ne condividano spesso le finalità.

Lo scopo del presente *paper* è ricostruire i rapporti fra tali forme di cooperazione intergovernativa e l'ordinamento dell'Unione. In particolare, si valuterà se e in quale modo alcune di queste iniziative, nella prospettiva di un rafforzamento dell'integrazione europea nel settore della difesa, possano essere integrate nel quadro giuridico dell'Unione, eventualmente nella forma di nuovi progetti PESCO.

L'analisi muoverà dalla ricognizione del regime giuridico e di *governance* della PESCO e dello stato corrente della sua attuazione, dal momento che tale istituto, permettendo l'aggregazione di gruppi diversi di Stati membri a seconda dell'idoneità e della propensione di questi ultimi a mettere in comune capacità militari, costituisce il termine di confronto più ovvio rispetto a iniziative di cooperazione perseguite al di fuori della cornice dei Trattati europei (2). Saranno successivamente prese in esame le più rilevanti forme di cooperazione internazionale tra Stati membri nel settore della difesa, con particolare riguardo al trattato istitutivo dell'Eurocorpo e ad altre strutture di comando e controllo (3). La terza parte del *paper* è dedicata alla ricostruzione dei rapporti tra il diritto dell'Unione e gli accordi tra Stati membri e a valutare possibili percorsi di integrazione all'interno della PSDC di cooperazioni esterne al sistema (4). Il paragrafo conclusivo riassume i risultati della ricerca e individua i principali ostacoli di ordine giuridico e politico alla prospettiva tracciata (5).

2. La cooperazione strutturata permanente (PESCO)

Il più rilevante strumento previsto dall'ordinamento dell'Unione europea per lo sviluppo congiunto di capacità di difesa è rappresentato dalla PESCO, che consta oggi di 60 progetti cooperativi in vari settori. Nei paragrafi che seguono verranno brevemente delineati i tratti peculiari dell'istituto, ponendo particolare attenzione alle finalità che esso persegue (2.1), al regime giuridico su cui si basa e alla *governance* (2.2) nonché ai progetti in corso (2.3).

2.1. Le finalità della PESCO

L'istituto della PESCO, che trova una disciplina piuttosto dettagliata nel diritto primario, è stato introdotto dal Trattato di Lisbona al fine di consentire a un gruppo di Stati membri di sviluppare una cooperazione più stretta nel quadro della PSDC.⁷ Sebbene il Trattato ne prefigurasse

⁶ Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Defence Investment Gaps Analysis and Way Forward, JOIN(2022) 24 final. Per un primo commento, v. D. MORO, *Difesa europea: l'iniziativa politica che serve*, Commento n. 247 CSF, 19 maggio 2022, www.csfederalismo.it.

⁷ Si vedano gli artt. 42, par. 6, e 46 TUE, nonché il Protocollo (n.10) sulla cooperazione strutturata permanente allegato ai Trattati.

l'immediata attivazione, la PESCO è stata avviata soltanto nel dicembre 2017.⁸ Vi partecipano 25 Stati, ossia l'intera compagine degli Stati membri ad eccezione della Danimarca e di Malta, ma al suo interno ha una struttura fortemente modulare, poiché gruppi di Stati membri più piccoli e volta per volta variabili prendono parte ai singoli progetti.⁹ Si tratta di uno strumento giuridico che ha la finalità di permettere un'integrazione differenziata nel settore della sicurezza e della difesa da parte degli Stati membri che desiderano attuare una collaborazione più stretta e che "rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari", oltre che aver sottoscritto "impegni più vincolanti ai fini delle missioni" e delle operazioni "più impegnative".¹⁰

Gli obiettivi che la PESCO si propone di raggiungere sono quelli indicati all'articolo 1 del Protocollo n. 10 sulla cooperazione strutturata permanente istituita dall'art. 42 del Trattato sull'Unione europea (TUE) e riguardano lo sviluppo delle capacità di difesa e di costituzione di unità di combattimento. In particolare, gli Stati membri partecipanti si impegnano a: a) cooperare per conseguire gli obiettivi concordati riguardanti il livello delle spese per gli investimenti in materia di equipaggiamenti per la difesa, b) ravvicinare i loro strumenti di difesa, c) rafforzare la disponibilità, interoperabilità, flessibilità e schierabilità delle loro forze, d) cooperare per colmare le lacune constatate nel quadro del "macchinismo di sviluppo delle capacità" e e) partecipare, se del caso, allo sviluppo di programmi comuni o europei di equipaggiamenti di vasta portata nel quadro dell'Agenzia europea per la difesa.¹¹

La decisione istitutiva della PESCO del dicembre 2017 precisa quali sono gli "impegni comuni ambiziosi e più vincolanti" che gli Stati membri partecipanti hanno inteso sottoscrivere nell'ambito di questi cinque settori. Ad esempio, gli Stati si impegnano a: aumentare la spesa per gli investimenti nella difesa e dei progetti congiunti e collaborativi relativi alle capacità strategiche di difesa (lett. a); elaborare requisiti armonizzati per tutti i progetti di sviluppo delle capacità concordati, valutare la possibilità di un uso congiunto delle capacità esistenti per ottimizzare le risorse disponibili e aumentare gli sforzi nella cooperazione in materia di cyberdifesa (lett. b); sviluppare uno strumento solido e accessibile soltanto agli Stati membri partecipanti e ai paesi contributori che consenta di registrare le capacità disponibili e rapidamente schierabili per agevolare e accelerare il processo di costituzione della forza; fornire un sostegno sostanziale alle operazioni e missioni in ambito PSDC (personale, materiale, formazione, sostegno alle esercitazioni, infrastrutture, ecc.) e ai gruppi tattici dell'UE; sviluppare l'interoperabilità delle rispettive forze attraverso l'individuazione di criteri comuni di valutazione e convalida per i pacchetti di forza dei gruppi tattici dell'EU e di norme tecniche e operative comuni delle forze, oltre che mediante l'ottimizzazione e un'adesione più ampia alle strutture multinazionali esistenti come ad esempio, EUROCORPS, EUROMARFOR, EUROGENDFOR, MCCE/ATARES/SEOS (lett. c.); contribuire a superare le carenze di capacità individuate nell'ambito del piano di sviluppo delle capacità (CDP) e della revisione coordinata annuale della difesa (Coordinated Annual Review on

⁸ Decisione (PESC) 2017/2315 del Consiglio, dell'11 dicembre 2017, che istituisce la cooperazione strutturata permanente (PESCO) e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti.

⁹ V. 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.

¹⁰ Art. 46, par. 2, TUE e allegato 1 – principi della PESCO alla Decisione 2017/2315.

¹¹ Protocollo n. 10 sulla cooperazione strutturata permanente istituita dall'articolo 42 del Trattato sull'Unione europea, art. 1.

Defence, in breve CARD) (lett. d); utilizzare l’Agenzia europea per la difesa (AED) come forum europeo per lo sviluppo congiunto di capacità e considerare l’Organisation Conjointe de Coopération en matière d’Armement (OCCAR) come il programma di collaborazione preferito per la gestione dell’organizzazione (lett. e).¹²

Inoltre, la PESCO può intendersi come complementare ad altre due importanti iniziative già menzionate: il Fondo europeo per la difesa e la CARD. Il primo, disciplinato dal Regolamento (UE) 2021/697,¹³ ha lo scopo di “promuovere la competitività, l’efficienza e la capacità di innovazione della base industriale e tecnologica di difesa europea (EDTIB) in tutta l’Unione, il che contribuisce all’autonomia strategica dell’Unione e alla sua libertà di azione, sostenendo azioni di collaborazione e ampliando la cooperazione transfrontaliera tra soggetti giuridici in tutta l’Unione, in particolare le PMI e le «mid-caps», nonché rafforzando e migliorando la flessibilità sia delle catene di approvvigionamento che delle catene del valore della difesa, ampliando la cooperazione transfrontaliera tra soggetti giuridici e favorendo un migliore sfruttamento del potenziale industriale di innovazione, ricerca e sviluppo tecnologico in ogni fase del ciclo di vita industriale dei prodotti e delle tecnologie per la difesa”.¹⁴ Fra le azioni che sono ammissibili per il finanziamento del Fondo rientrano anche quelle sviluppate nel contesto dei progetti PESCO che possono anche godere di tassi di finanziamento maggiorati.¹⁵

La CARD invece è uno strumento che è stato approvato in occasione del Consiglio europeo del maggio 2017 che ha la funzione di coadiuvare gli sforzi degli Stati membri nell’individuazione di nuovi ambiti di collaborazione, soprattutto nel quadro dei progetti PESCO.¹⁶ Nell’ambito della CARD, l’AED e lo Stato maggiore dell’UE (EUMS) svolgono la funzione di segretariato. Il secondo ciclo della CARD è stato lanciato nel dicembre 2021 e ha visto il segretariato impegnato in una serie di incontri bilaterali con gli Stati membri al fine di raccogliere i dati rilevanti in modo da poter creare il relativo report e formulare le opportune raccomandazioni. La coerenza fra queste iniziative e le attività portate avanti nell’ambito della PESCO è fondamentale al fine di garantire l’efficacia e l’efficienza delle azioni dell’Unione in materia di difesa: obiettivo che finora non sembra essere stato raggiunto, se ancora nel 2020 soltanto l’11% degli investimenti degli Stati membri in questo settore interessava progetti collaborativi transnazionali.¹⁷

2.2. Il regime giuridico e la governance della PESCO

Lo strumento della PESCO è previsto all’art. 42, par. 6, TUE nella parte in cui afferma che “Gli Stati membri che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari e che hanno sottoscritto impegni più vincolanti in materia ai fini delle missioni più impegnative instaurano una cooperazione strutturata permanente nell’ambito dell’Unione”. Inoltre, l’art. 46 TUE precisa la modalità con la quale gli Stati che lo desiderano possono partecipare alla PESCO. In particolare,

¹² *Ibid*, Allegato II - Elenco di impegni comuni ambiziosi e più vincolanti nei cinque settori elencati all’articolo 2 del Protocollo n. 10.

¹³ Regolamento (UE) 2021/697 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2021, che istituisce il Fondo europeo per la difesa e abroga il Regolamento (UE) 2018/1092.

¹⁴ *Ibid*, art. 3.

¹⁵ *Ibid*, considerando 32 e art. 13, par.3, lett. a).

¹⁶ www.eda.europa.eu

¹⁷ Il dato è tratto dalla Comunicazione congiunta JOIN(2022) 24 final, p. 5.

questi ultimi devono notificare la loro intenzione al Consiglio e all'Alto rappresentante per gli affari esteri la politica di sicurezza.¹⁸ Entro tre mesi il Consiglio adotta una decisione (a maggioranza qualificata, previa consultazione dell'Alto rappresentante) che istituisce la PESCO e indica l'elenco degli Stati membri partecipanti.¹⁹ Successivamente, gli Stati che desiderano prendervi parte devono notificare la propria intenzione al Consiglio e all'Alto rappresentante e il primo dovrà deliberare al riguardo con voto a maggioranza qualificata dei membri che rappresentano gli Stati partecipanti, previa consultazione dell'Alto rappresentante.²⁰ Se uno Stato membro partecipante non risponde più ai criteri o non può più assolvere gli impegni richiesti (artt. 1 e 2 del Protocollo n. 10) la sua partecipazione può essere sospesa con decisione del Consiglio²¹ mentre, nel caso in cui uno Stato partecipante desideri ritirarsi dalla PESCO, può notificare la sua decisione al Consiglio che ne prende atto.²²

Per quanto riguarda la *governance* di questo strumento, le basi normative rilevanti sono l'art. 4 della decisione istitutiva della PESCO e l'allegato III della "Notifica al Consiglio e all'Alto rappresentante dell'unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza relativa alla cooperazione strutturata permanente (pesco)". In particolare, l'art. 4 della Decisione 2017/2315 specifica che la *governance* della PESCO è organizzata su due livelli: nell'ambito del Consiglio e nel quadro dei progetti attuati da gruppi di Stati membri partecipanti che hanno deciso di realizzare tali progetti. Rispetto al primo livello, l'art. 46, par. 6, TUE stabilisce che il Consiglio può adottare decisioni e raccomandazioni nell'ambito della PESCO con voto all'unanimità dei rappresentanti degli Stati membri partecipanti, salvo i casi in cui le pertinenti disposizioni normative prevedano diversamente.²³ Nell'adottare tali atti, il Consiglio svolge la propria funzione di organo di coordinamento politico e strategico per la PESCO, responsabile di porre in essere un'azione coerente e in linea con gli obiettivi che quest'ultima persegue. Inoltre, l'Alto rappresentante funge da punto di contatto fra PESCO e PSDC, di cui la prima è parte integrante, e ne garantisce il coordinamento. Le funzioni di segretariato vengono invece svolte congiuntamente dal Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), compreso lo EUMS, e dall'AED. In particolare, l'AED supporta l'Alto rappresentante per quanto riguarda gli aspetti di sviluppo della capacità della PESCO, mentre il SEAE si occupa dei profili operativi, anche tramite l'EUMS e altre strutture della PSDC.²⁴

2.3. I progetti PESCO

I progetti che gli Stati partecipanti intendono portare avanti nell'ambito della PESCO vengono presentati da questi ultimi ma, prima dell'attivazione, devono essere esaminati dall'Alto rappresentante insieme al SEAE, compreso l'EUMS, e all'AED. Inoltre, la lista dei progetti PESCO, insieme all'elenco degli Stati membri partecipanti associati a ciascuno di essi, deve essere approvata dal Consiglio con voto unanime dei rappresentanti degli Stati membri partecipanti.

¹⁸ Art. 46, par. 1, TUE.

¹⁹ Art. 46, par. 2, TUE.

²⁰ Art. 46, par. 3, TUE.

²¹ Art. 46, par. 4, TUE.

²² Art. 46, par. 5, TUE.

²³ Si tratta delle fattispecie disciplinate dai paragrafi 2 e 5 dell'art. 46 TUE.

²⁴ Decisione (PESC) 2017/2315, art. 7.

La *governance* sui singoli progetti è attribuita agli Stati membri partecipanti in quanto sono questi a dover concordare, all'unanimità, le modalità e l'ambito della loro cooperazione.²⁵ Tuttavia, l'allegato III alla notifica prevede la formulazione di alcune norme al riguardo che possono essere adottate con riferimento ai singoli progetti in modo da garantire un certo grado di omogeneità e facilitarne l'avvio. Per ciascun progetto vengono individuati uno o più Stati fra quelli che partecipano al progetto i quali dovranno svolgere la funzione di coordinatori. Inoltre, gli Stati partecipanti possono decidere di consentire la partecipazione di altri Stati membri come partecipanti attivi o in qualità di osservatori.

Attualmente, nel quadro della PESCO sono stati sviluppati 60 progetti che coprono vari settori: strutture di formazione, sistemi di formazione terrestre, servizi di intelligence, sorveglianza e riconoscimento (ISR), sistemi marittimi avanzati, sistemi aerei a pilotaggio remoto (drone europeo), trasporto aereo strategico, cyberdifesa, servizi multipli congiunti di sostegno e infrastrutture spaziali (Twister). La decisione relativa ad un elenco iniziale di 17 progetti è stata adottata il 6 marzo 2018²⁶ e uno di questi è stato poi chiuso nel 2020.²⁷ Successivamente, il Consiglio ha adottato un secondo gruppo di progetti il 19 novembre 2018²⁸ e il 12 novembre 2019.²⁹

²⁵ Notifica al Consiglio e all'Alto rappresentante dell'unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza relativa alla cooperazione strutturata permanente (pesco), allegato III.

²⁶ European Training Certification Centre for European Armies – Italia, Grecia; Deployable Military Disaster Relief Capability Package (DMDRCP) – Italia, Grecia, Spagna, Croazia, Austria; Armoured Infantry Fighting Vehicle / Amphibious Assault Vehicle / Light Armoured Vehicle – Italia, Grecia, Repubblica Slovacca; Indirect Fire Support (EuroArtillery) – Repubblica Slovacca, Italia, Ungheria; EUFOR Crisis Response Operation Core (EUFOR CROC) – Germania, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Cipro, Austria; Maritime (semi-) Autonomous Systems for Mine Countermeasures (MAS MCM) – Belgio, Grecia, Francia, Lettonia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania; Harbour & Maritime Surveillance and Protection (HARMSPRO) – Italia, Grecia, Polonia, Portogallo; Upgrade of Maritime Surveillance (UMS) – Grecia, Bulgaria, Irlanda, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Cipro; European Secure Software defined Radio (ESSOR) – Francia, Belgio, Germania, Spagna, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Finlandia; Cyber Threats and Incident Response Information Sharing Platform (CTISP) – Grecia, Italia, Cipro, Ungheria, Portogallo; Cyber Rapid Response Teams and Mutual Assistance in Cyber Security (CRRT) – Lituania, Estonia, Croazia, Paesi Bassi, Polonia, Romania; Strategic Command and Control (C2) System for CSDP Missions and Operations (EUMILCOM) – Spagna, Germania, Francia, Italia, Lussemburgo, Portogallo; European Medical Command (EMC) – Germania, Belgio, Repubblica Ceca, Estonia, Spagna, Francia, Italia, Lussemburgo, Ungheria, Paesi Bassi, Polonia, Romania, Repubblica Slovacca, Svezia; Network of logistic Hubs in Europe and support to Operations – Germania, Belgio, Bulgaria, Grecia, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Cipro, Lituania, Ungheria, Paesi Bassi, Polonia, Slovenia, Repubblica Slovacca; Military Mobility – Paesi Bassi, Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Germania, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Austria, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Repubblica Slovacca, Finlandia, Svezia; Energy Operational Function (EOF) – Francia, Belgio, Spagna, Italia, Slovenia.

²⁷ European Union Training Mission Competence Centre (EU TMCC) – Germania, Spagna, Francia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Svezia, Austria, Repubblica Ceca, Lussemburgo, Romania.

²⁸ Helicopter Hot and High Training (H3 Training) – Grecia, Italia, Romania; Joint EU Intelligence School (JEIS) – Grecia, Cipro; EU Test and Evaluation Centres – Francia, Svezia, Repubblica Slovacca; Integrated Unmanned Ground System (iUGS) – Estonia, Belgio, Repubblica Ceca, Germania, Spagna, Francia, Lettonia, Ungheria, Paesi Bassi, Polonia, Finlandia; EU Beyond Line Of Sight (BLOS) Land Battlefield Missile Systems; Francia, Belgio, Cipro; Deployable Modular Underwater Intervention Capability Package (DIVEPACK) – Bulgaria, Grecia, Francia, Romania; European Medium Altitude Long Endurance Remotely Piloted Aircraft Systems – MALE RPAS (Eurodrone) – Germania, Repubblica Ceca, Spagna, Francia, Italia; European Attack Helicopters TIGER Mark III – Francia, Germania, Spagna; Counter Unmanned Aerial System (C-UAS) – Italia, Repubblica Ceca; European High Atmosphere Airship Platform (EHAAP) – Persistent Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (ISR) Capability – Italia, Francia; One Deployable Special Operations Forces (SOF) Tactical Command and Control (C2) Command Post (CP) for Small Joint Operations (SJO) – (SOCC) for SJO – Grecia, Cipro; Electronic Warfare Capability and Interoperability Programme for Future Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (JISR)

Infine, risale al 16 novembre 2021 l'adozione da parte del Consiglio dell'ultimo gruppo di progetti PESCO che sono ad oggi attivi.³⁰

3. Le cooperazioni tra Stati membri in materia di difesa

Come accennato nel paragrafo introduttivo, la PSDC, e la PESCO al suo interno, non costituiscono la cornice esclusiva per la cooperazione tra Stati membri in materia di difesa. Le iniziative dell'Unione in questo settore coesistono in effetti con svariate cooperazioni instaurate tra gruppi più o meno ampi di Stati membri sulla base di accordi *ad hoc*.

In particolare, alcune forme di cooperazione hanno ad oggetto la creazione di strutture di comando e controllo, le quali peraltro possono essere impiegate anche nell'esecuzione di missioni e operazioni PSDC. L'art. 42, par. 3, TUE prevede infatti che interventi operativi dell'Unione europea possano essere integrati da forze multinazionali istituite sulla base di iniziative di cooperazione di natura intergovernativa fra alcuni Stati membri. Nel prevedere che l'Unione si avvalga di capacità civili e militari messe a disposizione dagli Stati membri per contribuire al conseguimento degli obiettivi definiti dal Consiglio, questa disposizione afferma che “gli Stati membri che costituiscono tra loro forze multinazionali possono mettere anche tali forze a disposizione della politica di sicurezza e di difesa comune”. Ne consegue che, pur rimanendo esterne alla struttura giuridica dell'Unione, tali forze multinazionali possono essere messe a

– Repubblica Ceca, Germania; Chemical, Biological, Radiological and Nuclear (CBRN) Surveillance as a Service (CBRN SaaS) – Austria, Francia, Croazia, Ungheria, Slovenia; Co-basing – Francia, Belgio, Repubblica Ceca, Germania, Spagna, Paesi Bassi; Geospatial, Meteorological and Oceanographic (GeoMETOC) Support Coordination Element (GMSCE) – Germania, Belgio, Grecia, Francia, Lussemburgo, Austria, Portogallo, Romania; EU Radio Navigation Solution (EURAS) – Francia, Belgio, Germania, Spagna, Italia, Polonia; European Military Space Surveillance Awareness Network (EU-SSA-N) – Italia, Germania, Francia, Paesi Bassi.

²⁹ Integrated European Joint Training and Simulation Centre (EUROSIM) – Ungheria, Germania, Francia, Polonia, Slovenia; EU Cyber Academia and Innovation Hub (EU CAIH) – Portogallo, Spagna; Special Operations Forces Medical Training Centre (SMTC) – Polonia, Ungheria; CBRN Defence Training Range (CBRNDR) – Romania, Francia, Italia; European Union Network of Diving Centres (EUNDC) – Romania, Bulgaria, Francia; Maritime Unmanned AntiSubmarine System (MUSAS) – Portogallo, Spagna, Francia, Svezia; European Patrol Corvette (EPC) – Italia, Grecia, Spagna, Francia; Airborne Electronic Attack (AEA) – Spagna, Francia, Svezia; Cyber and Information Domain

Coordination Center (CIDCC) – Germania, Francia, Ungheria, Paesi Bassi; Timely Warning and Interception with Space-based Theater surveillance (TWISTER) – Francia, Germania, Spagna, Italia, Paesi Bassi, Finlandia; Materials and components for technological EU competitiveness (MAC-EU); Francia, Germania, Spagna, Portogallo, Romania; EU Collaborative Warfare Capabilities (ECoWAR) – Francia, Belgio, Spagna, Ungheria, Polonia, Romania, Svezia; European Global RPAS Insertion Architecture System (GLORIA) – Italia, Francia, Romania.

³⁰ Main Battle Tank Simulation and Testing Center (MBT-SIMTEC) – Grecia, Francia, Cipro; EU Military Partnership (EU MilPart) – Francia, Estonia, Italia, Austria; Essential Elements of European Escort (4E) – Spagna, Italia, Portogallo; Medium size Semi-Autonomous Surface Vehicle (M-SASV) – Estonia, Francia, Lettonia, Romania; Strategic Air Transport for Outsized Cargo (SATOC) – Germania, Repubblica Ceca, Francia, Paesi Bassi, Slovenia; Next Generation Small RPAS (NGSR) – Spagna, Germania, Portogallo, Romania, Slovenia; Rotorcraft Docking Station for Drones – Italia, Francia; Small Scalable Weapons (SSW) – Italia, Francia; Air Power – Francia, Grecia, Croazia; Future Medium-size Tactical Cargo (FMTC) – Francia, Germania, Svezia; Cyber Ranges Federations (CRF) – Estonia, Bulgaria, Finlandia, Francia, Italia, Lettonia, Lussemburgo; Automated Modelling, Identification and Damage Assessment of Urban Terrain (AMIDA-UT) – Portogallo, Spagna, Francia; Common Hub for Governmental Imagery (CoHGI) – Germania, Spagna, Francia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria, Romania; Defence of Space Assets (DoSA) – Francia, Germania, Italia, Austria, Polonia, Portogallo, Romania.

disposizione per svolgere le missioni dell'Unione europea, ovvero per far fronte a esigenze operative di altre organizzazioni internazionali come ONU, NATO e OSCE.³¹

Ci sono vari tipi di accordi fra Stati membri che implicano la messa a disposizione di forze di diverso tipo. La più significativa in termini di Stati coinvolti e più articolata in termini di struttura organizzativa e capacità operativa è l'Eurocorpo (EUROCORPS) (3.1). Altre forze multinazionali attive e che raggruppano un buon numero di Stati membri sono EUROMARFOR (3.2), EUROGENDFOR (3.3) ed EATC, oltre ad altre forme di collaborazione fra Stati membri (3.4).

3.1. L'EUROCORPO

L'Eurocorpo è una forza multinazionale permanente regolata da un accordo internazionale e con quartier generale a Strasburgo.³² Si tratta di una struttura permanente di comando e controllo per l'impiego operativo di forze terrestri, la quale non ha tuttavia a sua disposizione forze permanenti. Le capacità impiegate vengono dunque conferite di volta in volta dagli Stati partecipanti. Ad oggi, l'Eurocorpo vede la partecipazione di sei Framework Nations (Francia, Germania, Spagna, Belgio, Lussemburgo e Polonia) e cinque Associated Nations (Italia, Grecia, Romania, Turchia e Austria). Le prime assumono le principali decisioni rispetto alle operazioni in cui l'Eurocorpo è coinvolto, oltre che conferire la maggior parte del personale, dei fondi e dell'equipaggiamento, mentre le seconde detengono un numero limitato di posizioni all'interno del corpo e non hanno potere decisionale rispetto al dispiegamento della forza, anche se vengono consultati in merito. Visto l'ampio bacino di personale e mezzi a cui può attingere, l'Eurocorpo può essere attivato per finalità di vario tipo come la difesa, missioni umanitarie, operazioni di *peace-keeping*, *crisis management* e *peace-making*. Inoltre, può intervenire nell'ambito di operazioni sotto l'egida dell'Unione europea, delle Nazioni Unite, della NATO o sulla base di una decisione presa di comune accordo dagli Stati che ne sono parte.

Si tratta di una forza che affonda le proprie radici nel cuore della storia geopolitica europea, cioè nell'ambito delle dinamiche di *partnership* strategica che si instaurarono fra la Francia e la Germania dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale. In particolare, già il Trattato dell'Eliseo del 1963, che aveva la finalità di istituzionalizzare la cooperazione fra i due Stati, includeva fra i settori che rientravano nel proprio ambito di applicazione la difesa e la politica estera.³³ La cooperazione tra Francia e Germania in questo ambito si è progressivamente intensificata nel tempo, fino ad arrivare nel 1989 alla creazione della brigata franco-tedesca con sede a Müllheim (Germania) e, nel

³¹ *Ex multis*, si veda V. MIRANDA, N. SARTORI, C. DE SIMONE, *Politica europea di sicurezza e di difesa – Elementi*, (a cura di) Federico Di Camillo, Istituto Affari Internazionali, 2009, p. 43.

³² Treaty relating to Eurocorps and the status of its headquarters between the French Republic, the Federal Republic of Germany, the Kingdom of Belgium, the Kingdom of Spain and the Grand Duchy of Luxembourg, Brussels, 22 November 2004 La Polonia, è diventata Framework il 23 gennaio 2022 con la firma della "Note of Accession". V. www.eurocorps.org.

³³ Trattato dell'Eliseo (anche detto "Patto di amicizia" o "Trattato franco-tedesco"), firmato da Francia e Germania il 22 febbraio 1963. Al riguardo, si veda G. FINIZIO, *Trattato dell'Eliseo*, in P. CRAVERI, U. MORELLI, G. QUAGLIARIELLO (dir.), M. E. CAVALLARO, F. M. GIORDANO (a cura di), *Dizionario storico dell'integrazione europea*, Rubbettino, 2018, pp. 6868-6875. Come sottolineato da Finizio, l'interesse per la Francia nell'intraprendere una cooperazione di questo tipo con la Germania deriva dal fallimento del progetto della Comunità europea di difesa (CED) nel 1954 e dal seguente inizio di riarmo e ingresso della Germania Occidentale nella NATO, oltre che la crescente tensione fra Francia e Stati Uniti causato dal timore della prima per la minaccia di un dominio politico e tecnologico della seconda insieme al Regno Unito.

1992, con la creazione con il summit di La Rochelle dell'Eurocorpo. Gli altri Paesi che partecipano a titolo di *Framework Nations* hanno aderito all'Eurocorpo negli anni successivi: il Belgio nel 1993, la Spagna nel 1994, il Lussemburgo nel 1996 e la Polonia nel 2022 (dopo essere stata per 10 anni *Associated Nation*).³⁴

Come accennato, pur mantenendo la propria autonomia, l'Eurocorpo è una forza che può essere messa a disposizione dell'Unione europea. In particolare, a partire dal vertice europeo di Colonia del 3-4 giugno 1999, l'Eurocorpo ha sviluppato legami sempre più intensi con le istituzioni europee, soprattutto attraverso la firma di una "lettera d'intenti" con lo Stato Maggiore dell'Unione europea nel 2016 e la partecipazione a missioni di formazione dell'Unione europea (EUTM) in Stati terzi. In relazione a queste ultime, si ricordano in particolare la EUTM Mali³⁵ e la EUTM RCA,³⁶ nelle quali l'Eurocorpo ha fornito personale per due semestri rispettivamente a partire dal gennaio e dal settembre 2021. Inoltre, con il Trattato di Strasburgo, entrato in vigore il 26 febbraio 2009, sono stati compiuti progressi rispetto allo *status* dell'Eurocorpo mediante il conferimento di autonomia operativa e responsabilità ulteriori al Comandante Generale, anche in relazione all'acquisto di equipaggiamento e all'organizzazione del personale.³⁷ Infine, a partire dal luglio 2016 l'Eurocorpo ha assunto il ruolo di *Deployable Force Headquarters* per due tornate successive di *EU Battlegroups* (il secondo semestre del 2016 e il primo del 2017). Il prossimo turno sarà nel 2025. L'analisi complessiva di questi elementi restituisce un quadro nel quale i rapporti fra Unione europea ed Eurocorpo sono molto stretti e possono indurre a riporre in quest'ultimo ambizioni rispetto alla costituzione effettiva di una forza militare europea permanente.³⁸

La NATO, come l'Unione europea, può richiedere l'intervento dell'Eurocorpo. In particolare, la messa a disposizione del corpo nei confronti della NATO è stabilita dal *SACEUR Agreement* concluso nel 1993.³⁹ Inoltre, l'Eurocorpo è qualificato come *NATO High Readiness Force* e *NATO Response Force* (NRF). Quest'ultima è una forza multinazionale il cui tratto distintivo è la capacità di essere operativa in un lasso di tempo molto breve. In generale, l'alta reattività della NRF, unitamente all'essere dotata di strumenti tecnologicamente avanzati e componenti di vario tipo

³⁴ Per una breve ricostruzione della storia della creazione dell'Eurocorpo, si veda la voce "Eurocorps", disponibile sul sito del Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE) (www.cvce.eu).

³⁵ Il personale è composto dal Mission Force Commander e da circa 70 soldati che saranno di stanza al quartier generale, un gruppo consultivo o la Training Task Force. La composizione è multinazionale, ma la Spagna ha preso il comando per la prima rotazione e la Germania per la seconda. Partecipazione precedente alla medesima missione: secondo semestre del 2015 (50 soldati incluso il comandante di missione).

³⁶ Eurocorps fornisce personale per due semestri a partire da settembre 2021, cioè per circa un anno (50 soldati). La composizione è multinazionale, ma la Francia ha preso il comando per la prima rotazione e il Belgio per la seconda. Partecipazione precedente alla medesima missione: secondo semestre del 2016 (60 soldati incluso il comandante di missione); primo e secondo semestre del 2017 (60 soldati incluso il comandante di missione).

³⁷ Trattato firmato dalle Framework Nations il 22 novembre 2004 e entrato in vigore dopo le ratifiche nel 2009. Al riguardo si veda F. DI CAMILLO, V. BRIANI, *Osservatorio sulla Difesa Europea*, Istituto Affari Europei, febbraio 2009. Inoltre, si veda la Risoluzione del Parlamento europeo del 10 marzo 2010 sull'attuazione della strategia europea di sicurezza e la politica di sicurezza e di difesa comune, par. 73, dove il Parlamento "si compiace della firma, il 26 febbraio 2009, del trattato di Strasburgo che conferisce al corpo d'armata europeo (Eurocorps) personalità giuridica; invita l'Unione a fare ricorso a detta forza multinazionale qualora necessario"

³⁸ Al riguardo, si veda D. MORO, *L'ora della difesa federale europea*, Commento n. 244 CSF, marzo 2022, csfederalismo.it; ID., *Verso una difesa federale europea. I passi che si possono fare subito*, in *Italianieuropei*, 2/2022, p. 60 ss.

³⁹ Cooperation agreement fra Eurocorps e NATO (Brussels, 21 January 1993).

(terrestri, aeree, marittime e le Forze per le operazioni speciali), consente una reazione rapida e in diversi contesti su richiesta della NATO. La NRF si basa sulla messa a disposizione di contingenti militari da parte degli Stati alleati che si succedono mediante un sistema di turnazione. In particolare, l'Eurocorpo è stato coinvolto nel 2006 come NRF 7 per sei mesi, nel 2010 come NRF 15 per sei mesi e nel 2020 come NRF 20 per dodici mesi. Inoltre, l'Eurocorpo è stato coinvolto in molte missioni NATO fra cui la *NATO Stabilization Force* (SFOR) in Bosnia Herzegovina (1998-2000), la *NATO Kosovo Force* (KFOR) in Kosovo (2000 - a capo della missione), la *NATO International Security and Assistance Force* (ISAF) in Afghanistan (2004-2005 - a capo della missione) e la *NATO International Security and Assistance Force* (ISAF) in Afghanistan (2012 - personale dell'Eurocorpo distaccato in diversi headquarters a Kabul).

Per comprendere appieno il funzionamento e l'organizzazione dell'Eurocorpo, è necessario fornire qualche informazione in relazione alla struttura di comando di cui è dotato. Il Comandante Generale (*Commanding General of Headquarters Eurocorps* "COMEC", 3 stelle NATO) è un luogotenente generale. Il posto di COMEC è ricoperto a rotazione per due anni. È responsabile nei confronti del Comitato Comune Eurocorps, l'organo politico-militare decisivo che rappresenta le *Framework Nations*. Dal 2 settembre 2021, il COMEC in carica è il luogotenente generale Peter Devogelaere (Belgio). Il vice-comandante (*Deputy Commander* "DCOM") è un maggiore generale (2 stelle NATO) mentre lo staff è diretto dal Capo di Stato Maggiore (*Chief of Staff* "COS"), un generale maggiore o un generale di brigata. Il COS è supportato da tre Vice Capi di Stato Maggiore (*Deputy Chiefs of Staff* "DCOS") che sono generali di brigata (1 stella NATO) per le Operazioni (DCOS OPS), il Supporto (DCOS SPT) e *Influence & Assistance* (DCOS I&A). Questi generali sono membri del gruppo di comando. Il generale in comando è direttamente supportato da alcuni organi: l'ufficio legale (LEGAD), il *Public Affairs Office* (PAO), un consulente medico (MEDAD), la rappresentanza delle forze aeree (AREC), la rappresentanza della marina (NAVREP) e, nel corso delle operazioni, un consulente politico (POLAD). Il gruppo di comando, i consiglieri e lo staff formano insieme il quartier generale, il cui ruolo principale è quello di pianificare e condurre le operazioni che, come già segnalato, vanno dagli interventi umanitari alle operazioni di reazione alle crisi, oltre che la difesa dei Paesi Membri e dell'Alleanza. Nelle operazioni, il COMEC comanda le principali unità subordinate e coordina le operazioni terrestri supportate da forze aeree e della marina. Il quartier generale di Eurocorps è supportato da una brigata multinazionale (MNCS BDE).

Dalla descrizione delle caratteristiche che contraddistinguono questo corpo risulta che, allo stato dell'arte, l'Eurocorpo non può ancora ritenersi a tutti gli effetti una forza di primo intervento europea in quanto, nonostante la stretta collaborazione con le istituzioni, esso non è formalmente integrato nella PSDC. Inoltre, nonostante il coinvolgimento in varia forma dei Paesi europei con capacità militari più significative, la partecipazione degli Stati membri è ancora piuttosto limitata. L'inclusione nel quadro istituzionale dell'Unione europea dell'Eurocorpo sarebbe sicuramente la via auspicabile ai fini della creazione di una forza di primo intervento europea. Infatti, per raggiungere tale obiettivo si potrebbe approfittare di uno strumento già dotato di una propria struttura organizzativa funzionante e che riflette la natura prettamente multinazionale del corpo.⁴⁰

⁴⁰ V. D. MORO, *L'ora della difesa federale europea*, cit.; A. MIGLIO, *A Schengen of Defence? Integrating Clusters of Inter-State Defence Cooperation into the EU Legal Framework*, CSF Policy Paper no. 25, [csfederalismo.it](https://www.csf-federalismo.it); G.

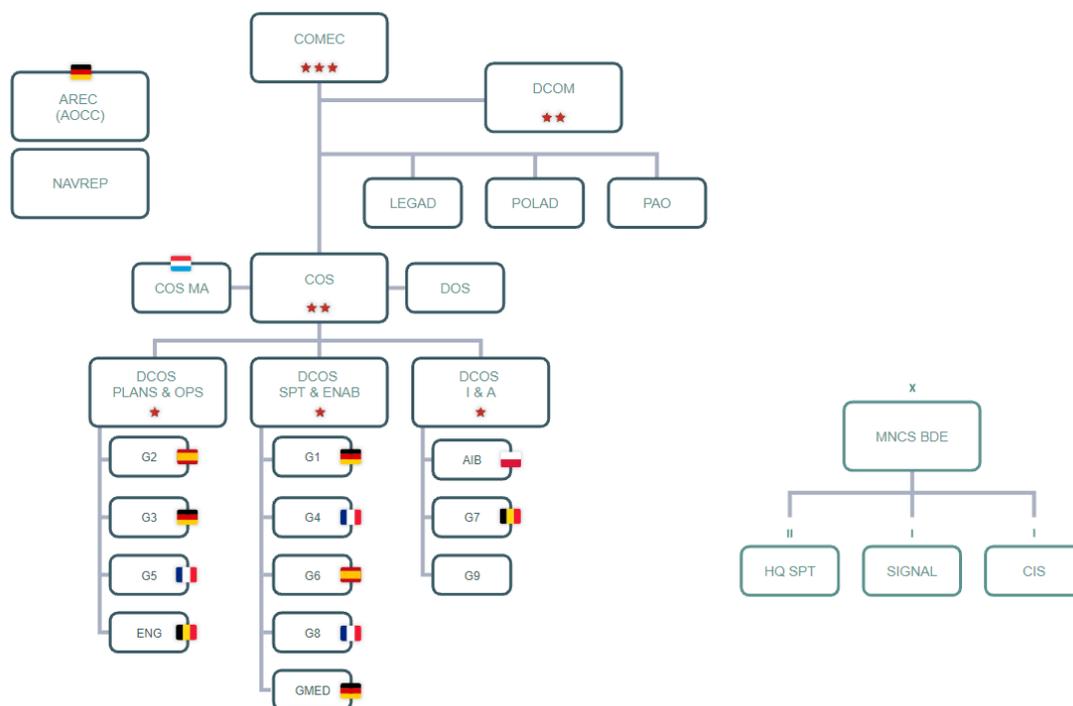


Fig. 1: organigramma dell'Eurocorpo (fonte www.eurocorps.org)

3.2. EUROMARFOR

L'EUROMARFOR, anche nota come EMF (acronimo di “European Maritime Force”), è la forza marittima europea. Si tratta di una forma multinazionale non permanente ma pre-strutturata creata nel 1995⁴¹ al fine di svolgere le missioni Petersberg nell'ambito dell'allora Unione europea occidentale,⁴² vedendo il coinvolgimento di quattro Paesi europei come membri fondatori quali Francia (*Marine Nationale*), Italia (*Marina Militare*), Portogallo (*Marinha Portuguesa*) e Spagna (*Armada Española*). Ad oggi, gli Stati facenti parte di questa forza continuano ad essere i quattro Paesi fondatori, ma essa è aperta anche agli altri Paesi dell'Unione europea. L'obiettivo che si prefigge l'EUROMARFOR è quello di far fronte alle esigenze di sicurezza e difesa dell'UE nel settore marittimo attraverso diversi tipi di missioni che includono quelle di gestione della crisi,⁴³ di sicurezza cooperativa⁴⁴ e di sicurezza marittima.⁴⁵ Questa forza è a disposizione dell'Unione

PEROTTO, A. MIGLIO, *La difesa europea e il ruolo dell'Eurocorpo*, Commento n. 231 CSF, ottobre 2021, csfederalismo.it; A. MIGLIO, G. PEROTTO, *Una via per l'integrazione dell'Eurocorpo nel quadro giuridico dell'Unione*, Commento n. 239 CSF, dicembre 2021, csfederalismo.it.

⁴¹ Trattato istitutivo fra Francia, Italia, Portogallo e Spagna, Lisbona, 15 maggio 1995.

⁴² Consiglio ministeriale dell'Unione europea occidentale (UEO), Dichiarazione Petersberg, del giugno 1992. In quella sede l'EUROMARFOR (come l'EUROFOR) è stata dichiarata “Force answerable to the Western European Union” (FAWEU).

⁴³ Si tratta di missioni volte alla prevenzione dei conflitti, alla risposta alle crisi e alla stabilizzazione post-conflitto, oltre che di operazioni di sostegno alla pace, come le missioni di *peace-keeping*, *peace-making*, *peace-building* e *peace-enforcement*.

⁴⁴ Operazioni che contribuiscono a prevenire i conflitti e a sviluppare la sicurezza e la stabilità regionale attraverso il dialogo, la costruzione della fiducia e una maggiore trasparenza.

europea ma può anche essere schierata a seguito di mandato della NATO, delle Nazioni Unite o di qualsiasi altra organizzazione internazionale. Inoltre, l'EUROMARFOR è anche tesa a rafforzare la cooperazione con gli altri Stati che si affacciano sul Mediterraneo quali quelle appartenenti all'"Iniziativa 5+5 Difesa".⁴⁶

Una caratteristica peculiare dell'EUROMARFOR, che ne costituisce anche il principale limite, è quella di avere una struttura precostituita ma non permanente. Questa scelta è stata motivata dal fatto che, trattandosi di una struttura pensata per prendere parte a missioni di diverso tipo, sarebbe stato difficile individuare *ex ante* una composizione fissa e l'entità dei contingenti coinvolti. Pertanto, l'effettiva composizione viene valutata in base alla missione e dalle forze messe a disposizione dagli Stati che ne prendono parte. Le dimensioni di questa forza sono quindi variabili in base al compito assegnato: in taluni casi sarà sufficiente il dispiegamento di un piccolo *Task Group*, mentre in altri sarà necessario il coinvolgimento di una *Task Force* completa con l'impiego di varie unità come, ad esempio, portaerei, mezzi anfibi, aerei da pattugliamento marittimo, unità per lo sminamento, sottomarini o altri tipi di unità navali.

Dal momento della sua costituzione, è stato necessario fare ricorso più volte a EUROMARFOR. Più nello specifico, ad oggi la procedura di attivazione è stata avviata per 8 volte per "*real-world operations*" (RWO), l'ultima delle quali riguardava la partecipazione all'operazione SEA GUARDIAN della NATO che si è conclusa il 16 giugno 2020.⁴⁷ È importante sottolineare che la maggior parte delle attivazioni per RWO riguardano l'operazione dell'Unione europea EUNAVFOR Atalanta volta al contrasto della pirateria nell'oceano Indiano, soprattutto lungo le coste della Somalia.⁴⁸

La procedura di attivazione è rapida: la forza è operativa sulla missione assegnata in cinque giorni dalla ricezione dell'ordine di attivazione. Affinché sia possibile procedere, è necessario l'accordo unanime delle quattro nazioni partecipanti anche se, come già accennato, nelle operazioni è possibile l'incorporazione di unità appartenenti ad altri Stati. La struttura organizzativa è costituita da tre livelli gerarchici: il Comitato Interministeriale di Alto Livello (CIMIN), il Gruppo di

⁴⁵ Operazioni per contribuire al mantenimento di un ambiente marittimo sicuro come, ad esempio, missioni di interdizione marittima, protezione della libertà di navigazione, protezione delle infrastrutture energetiche critiche e delle linee di comunicazione marittima.

⁴⁶ Si tratta di un foro informale di collaborazione fra i Paesi del Mediterraneo Occidentale. Ne fanno parte Francia, Italia, Portogallo, Spagna, Malta, Algeria, Libia, Marocco, Mauritania e Tunisia. Per un approfondimento al riguardo si veda Amm. Sq. R. M. ME, *L'iniziativa 5+5 della Difesa: genesi e sviluppi*, Informazioni della difesa, 2007, p. 10.

⁴⁷ Si fa riferimento alle "*real-world operations*", cioè le "operazioni reali", per distinguerle dalle esercitazioni. Anche in quest'ultimo caso è necessario avviare la procedura di attivazione di EURMARFOR. Le RWO per le quali è stata avviata la procedura di attivazione di EUROMARFOR sono le seguenti: Operazione "COHERENT BEHAVIOUR" (Mediterraneo Orientale) a supporto dell'operazione "ACTIVE ENDEVOUR" (1 ottobre 2002-30 novembre 2002); Operazione "RESOLUTE BEHAVIOUR" (Oceano Indiano) nel contesto della Coalizione Internazionale di Contrasto al Terrorismo dell'Operazione "ENDURING FREEDOM" (14 gennaio 2003-12 dicembre 2005); operazione "IMPARTIAL BEHAVIOUR" (Mediterraneo Orientale – Coste del Libano) sotto egida UN a supporto dell'operazione UNIFIL (29 febbraio 2008-28 febbraio 2009); Dalla quarta alla settima attivazione di EUROMARFOR riguardano RWO con la partecipazione all'operazione di contrasto alla pirateria "ATALANTA" in oceano indiano (6 dicembre 2011-23 marzo 2016); Operazione reale sotto l'OPCON del COM MARCOM a supporto dell'operazione NATO "SEA GUARDIAN" (27 maggio 2020-16 giugno 2020).

⁴⁸ European Union Naval Force Somalia (EU NAVFOR) - Operation ATALANTA e le missioni sorelle EUCAP Somalia e EUTM Somalia.

Lavoro Politico-Militare (POLMIL WG) e il *Sub-working Group* EMF (EMF SG). Il CIMIN, organo che si riunisce su richiesta di uno dei Paesi membri e che ha il ruolo di guida politico-militare dell'EUROMARFOR (ad esempio, stabilisce le condizioni di impiego ed emana le direttive verso il Comandante della Forza) è composto dai Capi di Stato maggiore della Difesa, dai ministri della Difesa e Affari Esteri e da rappresentanti dei quattro Paesi membri. Il POLMIL WG, occupandosi principalmente dell'attuazione delle decisioni del CIMIN e delle relazioni esterne della forza, è la componente esecutiva dell'EUROMARFOR ed è costituito dai rappresentanti degli Stati Maggiori della Difesa e dei Ministri degli Affari Esteri dei Paesi membri. Per le questioni di carattere navale, il POLMIL WG è supportato dall'EMF SG, organo formato dai rappresentanti degli Stati Maggiori delle Marine Militari degli Stati membri, i quali possono esprimersi anche in relazione a specifiche questioni di propria competenza come, ad esempio, le procedure operative standardizzate e le necessità organiche. Inoltre, a livello operativo, a capo della catena di comando si trova il Comandante operativo della Forza (COMEUROMARFOR) che viene nominato per due anni a rotazione tra le Autorità Navali Nazionali dei quattro Stati membri (*Commandant de la Force d'Action Navale* per la Francia, *Comandante in Capo della Squadra Navale* per l'Italia, *Comandante Naval* per il Portogallo, *Almirante de la Flota* per la Spagna). Il quartier generale del Comandante operativo viene attivato presso il proprio quartier generale nazionale di riferimento, riunendo lo staff di quest'ultimo con quello assegnato alla Cellula Permanente della Forza (EMFPC).⁴⁹ Infine, il Comandante della *Task Force* (COMGRUEUROMARFOR), direttamente subordinato al Comandante operativo della Forza, si occupa dell'operazione a livello tattico, funzione complementare ai compiti svolti dal CIMIN (livello politico-militare) e dal COMEUROMARFOR (livello operativo).

3.3. EUROGENDFOR

L'EUROGENDFOR (o EGF), acronimo per European Gendarmerie Force, è un corpo preorganizzato multinazionale composto da forze di polizia a statuto militare⁵⁰ che può essere rapidamente schierata dall'Unione europea e dalle altre organizzazioni internazionali di cui è a disposizione al fine di eseguire tutti i compiti di polizia previsti nell'ambito delle operazioni di gestione delle crisi. Ne fanno parte in qualità di Stati membri: Francia (*Gendarmerie Nationale Française*), Italia (Arma dei Carabinieri), Paesi Bassi (*Koninklijke Marechaussee*), Portogallo (*Guarda Nacional Republicana*), Polonia (*Zandarmeria Wojskowa*), Romania (*Jandarmeria Română*) e Spagna (*Guardia Civil*). Inoltre, la Turchia (*Jandarmeria Genel Komutanligi*) collabora con lo status di osservatore, mentre la Lituania (*Viešoji Saugumo Tarnyba*) come *partner*. La modalità di partecipazione all'EUROGENDFOR dipende dallo status che viene attribuito al Paese che può dunque essere qualificato come Stato membro, osservatore o *partner*. I criteri per l'attribuzione di ciascuno status dipendono dal possesso di requisiti tecnici e politici. In particolare, l'adesione in qualità di membro

⁴⁹ La Cellula Permanente è composta da un Direttore (con il grado di Capitano di Vascello), della stessa nazionalità del CEMF, e da quattro Ufficiali Superiori quali Rappresentanti Nazionali per la Francia, l'Italia, il Portogallo e la Spagna.

⁵⁰ Per forze di polizia a statuto militare, "Police force with military status", si intende: "a force with an all encompassing jurisdiction in its homeland and towards its community, tasked with judicial and administrative policing and crime prevention, and whose members possess policing and basic military skills" ("The status of EGF MEMBER, EGF OBSERVER and EGF PARTNER Amsterdam", 15 November 2007, disponibile sul sito eurogendfor.org).

dell'EUROGENDFOR è subordinato allo *status* di Stato membro dell'Unione europea e alla messa a disposizione di una forza di polizia a statuto militare.⁵¹ Gli Stati candidati all'adesione all'Unione europea – oppure gli Stati membri dell'Unione europea come primo passo per l'adesione - che siano dotati di una forza di polizia a statuto militare o di una forza che abbia statuto militare ed alcune competenze di polizia possono richiedere rispettivamente lo *status* di osservatore o *partner*.⁵²

L'EUROGENDFOR è stato formalmente istituito con il Trattato di Velsen concluso nel 2007 ed entrato in vigore nel 2012.⁵³ Tuttavia, il proposito di realizzare questo tipo di corpo può essere fatto risalire all'iniziativa di cinque Stati membri (Francia, Italia, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna) che, in accordo con le conclusioni del Consiglio europeo di Nizza del 7-9 dicembre 2000 dove si auspicava una maggiore operatività da parte dell'Unione europea nel settore della sicurezza e della difesa, hanno concordato di intraprendere questa collaborazione al fine di contribuire allo sviluppo della PESD.⁵⁴ In particolare, già nel corso della riunione informale dei Ministri della difesa dell'Unione europea, tenutasi a Roma l'8 ottobre 2003 e che ha preceduto la formalizzazione della dichiarazione di intenti, i responsabili dei Dicasteri francese e italiano, a cui si sono uniti poi i rappresentanti degli altri Stati fondatori, hanno convenuto sulla necessità di costituire una Forza di gendarmeria europea “tesa a valorizzare le peculiari capacità che le Forze di polizia aventi *status* militare (gendarmerie) sono in grado di esprimere nelle operazioni di *peace-keeping*, sulla scorta della specifica esperienza maturata dall'Arma dei carabinieri con la formula originale della *Multinational Specialized Unit (MSU)*, forza specializzata dello strumento militare in possesso di capacità di polizia, impostasi all'attenzione della comunità internazionale per la dimostrata efficacia nelle operazioni di gestione delle situazioni di crisi, mediante la costituzione di una forza capace di assolvere l'intero spettro dei compiti di polizia richiesti nell'ambito delle operazioni di gestione delle crisi”.⁵⁵

Infatti, l'EUROGENDFOR può essere attivato al fine di: “a) condurre missioni di sicurezza e ordine pubblico; b) monitorare, svolgere consulenza, guidare e supervisionare le forze di polizia locali nello svolgimento delle loro ordinarie mansioni, ivi compresa l'attività d'indagine penale; c)

⁵¹ Trattato tra il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, il Regno dei Paesi Bassi e la Repubblica portoghese per l'istituzione della Forza di gendarmeria europea, EUROGENDFOR, firmato a Velsen il 18 ottobre 2007 ed entrato in vigore il 1 giugno 2012, art. 42.

⁵² Per le prerogative di ciascuno Stato in base allo *status* conferito si veda “The status of EGF MEMBER, EGF OBSERVER and EGF PARTNER Amsterdam”, 15 November 2007, disponibile sul sito eurogendfor.org.

⁵³ Trattato tra il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, il Regno dei Paesi Bassi e la Repubblica portoghese per l'istituzione della Forza di gendarmeria europea, EUROGENDFOR, firmato a Velsen il 18 ottobre 2007 ed entrato in vigore il 1 giugno 2012 (“Trattato di Velsen”).

⁵⁴ Dichiarazione di intenti tra i Ministri della difesa di Francia, Italia, Olanda, Portogallo e Spagna relativa alla creazione di una Forza di gendarmeria europea, firmata a Noordwijk il 17 settembre 2004.

⁵⁵ Camera dei deputati, XVI legislatura, doc. n 3083, Disegno di legge presentato dal ministro degli affari esteri (FRATTINI) e dal ministro della difesa (LA RUSSA) di concerto con il ministro dell'interno (MARONI) con il ministro della giustizia (ALFANO) con il ministro dell'economia e delle finanze (TREMONTI) e con il ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali (SACCONI), “Ratifica ed esecuzione della Dichiarazione di intenti tra i Ministri della difesa di Francia, Italia, Olanda, Portogallo e Spagna relativa alla creazione di una Forza di gendarmeria europea, con Allegati, firmata a Noordwijk il 17 settembre 2004, e del Trattato tra il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, il Regno dei Paesi Bassi e la Repubblica portoghese per l'istituzione della Forza di gendarmeria europea, EUROGENDFOR, firmato a Velsen il 18 ottobre 2007”, presentato il 28 dicembre 2009.

assolvere a compiti di sorveglianza pubblica, gestione del traffico, controllo delle frontiere e attività generale d'intelligence; d) svolgere attività investigativa in campo penale, individuare i reati, rintracciare i colpevoli e tradurli davanti alle autorità giudiziarie competenti; e) proteggere le persone e i beni e mantenere l'ordine in caso di disordini pubblici; f) formare gli operatori di polizia secondo gli standard internazionali; g) formare gli istruttori, in particolare attraverso programmi di cooperazione".⁵⁶ Inoltre, l'EUROGENDFOR può essere messa a disposizione dell'Unione Europea (UE), delle Nazioni Unite (ONU), dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), dell'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (NATO) e di altre organizzazioni internazionali o coalizioni specifiche.⁵⁷

Il Trattato di Velsen, all'art. 3, stabilisce la composizione dell'EUROGENDFOR, prevedendo un Quartier Generale permanente con sede in Italia (Caserma "Chinotto" di Vicenza). Quest'ultimo va distinto dal Quartier Generale della Forza, cioè quello che viene attivato in un'area di operazioni a supporto del Comandante della Forza nell'esercizio del comando e del controllo della missione. I punti nodali della struttura organizzativa della Forza sono l'Alto Comitato Interministeriale (CIMIN) e il Comandante dell'EUROGENDFOR. Il primo è l'organo decisionale che governa l'EUROGENDFOR ed è composto dai rappresentanti dei ministeri competenti degli Stati che compongono la Forza, i quali si alternano nella presidenza con un sistema di turnazione annuale. Il funzionamento e l'organizzazione del CIMIN sono disciplinati nello specifico da un apposito regolamento ma, in generale, i compiti che vengono affidati a questo organo solo quelli relativi alla direzione e al controllo politico e strategico dell'EUROGENDFOR, al coordinamento militare, alla nomina del Comandante e di altre figure apicali, oltre che all'adozione di decisioni concernenti le missioni e le richieste di cooperazione da parte di Stati terzi o organizzazioni internazionali.⁵⁸ L'attività del CIMIN viene supportata a livello tecnico da un *Working Group* che si riunisce periodicamente. Il Comandante dell'EUROGENDFOR è l'ufficiale nominato dal CIMIN al comando del Quartier Generale permanente che può, ove previsto, ricoprire anche il ruolo di Comandante della Forza EGF a capo di una missione. La posizione viene ricoperta a rotazione biennale fra i Paesi membri e ha principalmente la funzione di dare attuazione alle direttive del CIMIN.

3.4. EATC

Fra le altre cooperazioni tra Stati membri in materia di difesa esistenti al di fuori del quadro giuridico dell'Unione si segnala infine lo *European Air Transport Command* (EATC), una struttura di comando multinazionale nel campo della mobilità aerea militare. In particolare, l'ambito di operatività dell'EATC riguarda il trasporto aereo, il rifornimento aria-aria e l'evacuazione aeromedica. Il quartier generale è presso la base aerea di Eindhoven (Paesi Bassi) e la flotta è composta da oltre 170 mezzi stanziati nelle basi aeree nazionali degli Stati membri. La flotta aerea in dotazione all'EATC è diversificata comprendendo circa 20 tipi diversi di aerei. Ciò consente un buon grado di flessibilità e ottimizzazione delle risorse in base al tipo di missione.

L'idea della creazione di una struttura di comando che consentisse maggiore cooperazione nel campo del trasporto strategico è nata nel 1999 su spinta franco-tedesca. L'iniziativa bilaterale si è

⁵⁶ Trattato di Velsen, art. 4, par. 3.

⁵⁷ Trattato di Velsen, art. 5.

⁵⁸ Trattato di Velsen, art. 7.

evoluita coinvolgendo altri Stati europei con la creazione della *European Airlift Coordination Cell* (EACC) nel febbraio 2002, poi trasformata in *European Airlift Centre* (EAC) nel luglio 2004. I Paesi membri dell'EAC erano Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Norvegia, Spagna e Regno Unito. Infine, questa forma di collaborazione è arrivata alla sua attuale conformazione con la fondazione nel 2010 dell'EATC da parte di Francia, Germania, Paesi Bassi e Belgio, a cui si è aggiunto il Lussemburgo nel 2012 e, successivamente, la Spagna e l'Italia nel 2014.

L'EATC può essere considerato un modello di integrazione nel settore della difesa nel quale l'autorità decisionale di ciascuno Stato partecipante viene mantenuta nonostante ci sia una struttura di comando integrata.⁵⁹ Infatti, gli Stati membri mettono a disposizione le proprie capacità aeree trasferendo all'EATC, in quanto comando unitario, autorità su queste ultime ma mantenendo la possibilità di revocare tale trasferimento. In questo senso l'EATC non può considerarsi un organo indipendente che controlla risorse messe a disposizione dagli Stati, ma piuttosto una struttura di comando che si integra con quelle nazionali, essendo così in grado di gestire le missioni a partire dalla pianificazione e dall'assegnazione dei compiti, fino al controllo di queste ultime. Inoltre, gli Stati contribuiscono in modo differente con un finanziamento variabile al *budget* comune. Ad esempio, per il 2021, i maggiori finanziatori sono stati Germania e Francia (rispettivamente 25% e 23%), seguono Italia (18%), Spagna (14%), Paesi Bassi e Belgio (entrambi 9%) e, infine, il Lussemburgo (1%).

La struttura decisionale dell'EATC vede al vertice il *Multinational Air Transport Committee* (MATraC), comitato composto dai capi delle aeronautiche militari degli Stati membri, i quali nominano un presidente fra loro con mandato di due anni. Vista la natura di questa struttura di comando, tutte le decisioni vengono prese per *consensus*. È inoltre prevista la costituzione di un organo consultivo e di un comitato per il bilancio e le finanze, le cui composizioni permettono la rappresentanza di ogni Stato parte dell'EATC. Questi si riuniscono regolarmente e hanno la funzione di preparare le riunioni del MATraC e supportare l'operato del comandante dell'EATC.

Per quanto riguarda la struttura organizzativa, il comandante (COM) e il capo di stato maggiore (COS) vengono nominati con un sistema di rotazione su base triennale tra Francia e Germania,⁶⁰ mentre il vice comandante (DCOM) ruota su base triennale tra Italia, Belgio, Spagna e Paesi Bassi.⁶¹ Un importante punto di contatto fra EATC e Stati membri è rappresentato dalla figura del *Senior National Representative* (SNR), soggetto che svolge anche la funzione di superiore rispetto al personale nazionale distaccato all'EATC e che, a rotazione, occupa la posizione di capo divisione, vice capo divisione o capo dell'Ufficio Affari Pubblici e Protocollo. Il gruppo di comando è supportato da tre divisioni: quella operativa, quella funzionale e quella di *policy* e supporto. La divisione operativa ha il compito di gestire tutti i processi (pianificazione, assegnazione, controllo e rapporto) relativi all'esecuzione delle missioni di mobilità aerea dell'EATC, sia in tempo di pace che di crisi. La divisione funzionale ha invece come obiettivo principale quello di migliorare il coordinamento e l'interoperabilità tra gli Stati membri dell'EATC e si struttura in tre principali

⁵⁹ A. MOLENAAR, *Unlocking European Defence. In Search of the Long Overdue Paradigm Shift*, IAI papers 21 | 01, gennaio 2021, p. 18.

⁶⁰ Dal 24 settembre 2020 il comandante è il maggior generale tedesco (OF-7) Andreas Schick. Il capo di stato maggiore è il generale di brigata francese (OF-6) Stéphane Gourg.

⁶¹ Il 28 settembre 2020, il generale di brigata belga (OF-6) Paul Desair ha assunto la posizione di DCOM.

filoni di attività: impiego, addestramento ed esercitazioni, tecnica e logistica. Infine, la divisione di *policy* e supporto fornisce consulenza rispetto alle attività del gruppo di comando per i profili politico-militari, legali, amministrativi o finanziari.

In considerazione del settore in cui opera l'EATC, è importante segnalare che tutti gli Stati membri di quest'ultimo sono anche parte degli accordi multilaterali *Movement Coordination Centre Europe* (MCCE)⁶² e *Air Transport & Air-to-Air Refuelling and other Exchanges of Services* (ATARES). Il primo è composto da 28 Stati membri ed è finalizzato alla razionalizzazione e al coordinamento delle risorse logistiche militari relative al trasporto aereo, marittimo, terrestre e al rifornimento in volo. La cooperazione fra EATC e MCCE è in continuo rafforzamento. Infatti, oltre a condividere la sede presso la base aerea di Eindhoven, nel 2016 hanno firmato una lettera di intenti con la finalità di aumentare le sinergie e la collaborazione reciproca. Invece, per quanto riguarda ATARES, si tratta di un sistema di scambio per i servizi di trasporto aereo di cui fanno parte 28 Stati e che si basa sulla "*Equivalent Flying Hour*" (EFH). Questo accordo facilita il sostegno reciproco attraverso lo scambio di servizi ed è lo "strumento di pagamento" utilizzato tra gli Stati membri dell'EATC.

4. I rapporti tra le cooperazioni degli Stati membri in materia di difesa e l'ordinamento dell'Unione europea

Nel settore della difesa, come si è visto, il ricorso a strumenti di cooperazione tra Stati membri esterni al quadro giuridico dell'Unione risulta significativo sia sotto il profilo quantitativo sia dal punto di vista qualitativo. Ciò è in parte dovuto all'istituzione relativamente recente e allo sviluppo finora assai lento della PSDC, che ha indotto gli Stati membri a ricercare fori di cooperazione alternativi, e in parte alla preferenza per strumenti che offrissero la massima flessibilità nella scelta dei *partner* strategici e del regime di *governance*.

4.1. Ricognizione della prassi in altri settori

Il fenomeno consistente nella conclusione di accordi internazionali tra Stati membri non è però affatto limitato alla politica di difesa e interessa molteplici ambiti materiali, più o meno strettamente connessi con il diritto dell'Unione.

Tali accordi possono essere variamente classificati.⁶³ Se si adottano come criteri distintivi il numero e la qualità delle parti, è possibile distinguere tra accordi bilaterali e accordi multilaterali, i quali a loro volta possono presentare una compagine soggettiva limitata a un gruppo di Stati membri (accordi *inter se*) o includere tra le parti contraenti anche uno o più Stati terzi (accordi *cum tertiis*).⁶⁴

⁶² www.mcce-mil.org.

⁶³ V. B. DE WITTE, *Chameleonic Member States: Differentiation by Means of Partial and Parallel International Agreements*, in B. DE WITTE, D. HANF, E. VOS (eds), *The Many Faces of Differentiation in EU Law*, Intersentia, 2001, p. 231 ss.; J. HEESSEN, *Interne Abkommen: Völkerrechtliche Verträge zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union*, Springer, 2015; E. PISTOIA, *Limiti all'integrazione differenziata dell'Unione europea*, Cacucci, 2018, p. 7 ss.; A. MIGLIO, *Integrazione differenziata e principi strutturali dell'ordinamento dell'Unione europea*, Giappichelli, 2020, p. 70 ss.

⁶⁴ V. B. DE WITTE, *Chameleonic Member States*, cit., p. 232.

Una diversa tassonomia emerge se si guarda alla natura e all'intensità dei collegamenti che gli accordi presentano con l'ordinamento giuridico dell'Unione europea. Così, mentre gli accordi bilaterali tra Stati membri presentano per lo più connessioni soltanto incidentali con il diritto dell'Unione – si pensi, ad esempio, alla vasta rete di convenzioni sulla doppia imposizione finalizzate al coordinamento dei sistemi tributari degli Stati contraenti in situazioni transfrontaliere – alcuni di essi sono specificamente preordinati a facilitare l'attuazione di misure dell'Unione negli Stati contraenti e possono addirittura essere esplicitamente previsti, a tal fine, da un atto legislativo dell'Unione.⁶⁵ Altri, di ben maggiore respiro, come il Trattato di Aquisgrana tra la Francia e la Germania⁶⁶ e il più recente Trattato del Quirinale tra la Francia e la Italia,⁶⁷ mirano a rafforzare le relazioni politiche bilaterali, anche creando appositi meccanismi istituzionali di concertazione, per realizzare un più stretto coordinamento nel quadro delle procedure decisionali in seno all'Unione (c.d. fase ascendente) oltre che nell'attuazione del diritto europeo.⁶⁸ Simili variazioni si riscontrano anche tra gli accordi multilaterali, alcuni dei quali presentano collegamenti particolarmente stretti con talune politiche dell'Unione e possono essere strumentali a perseguire finalità che, oltre a essere condivise dagli Stati membri contraenti, costituiscono anche obiettivi propri dell'integrazione europea.

In quest'ultimo caso, gli accordi tra gruppi di Stati membri costituiscono uno strumento di integrazione differenziata, ossia un mezzo di cui alcuni Stati si servono per perseguire fra loro una integrazione più stretta in un particolare settore, eventualmente in alternativa agli strumenti offerti dall'ordinamento dell'Unione.⁶⁹ Un chiaro esempio è dato dagli accordi di Schengen, mediante i quali un gruppo di Stati membri pose le basi per la graduale abolizione dei controlli alle rispettive frontiere interne e per l'adozione di misure collegate a tale obiettivo. L'accordo di Schengen del 1985⁷⁰ e la Convenzione di applicazione del 1990⁷¹ perseguivano infatti un fine proprio del processo di integrazione europea – la facilitazione della libera circolazione delle

⁶⁵ Si vedano, ad esempio, gli artt. 84 e 86 del Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale; l'art. 19 del Regolamento (UE) n. 1052/2013, del 22 ottobre 2013, che istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosur).

⁶⁶ *Traité entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur la coopération et l'intégration franco-allemande*, 22 gennaio 2019, www.diplomatie.gouv.fr.

⁶⁷ *Trattato tra la Repubblica italiana e la Repubblica francese per una cooperazione bilaterale rafforzata*, 26 novembre 2021, www.governo.it.

⁶⁸ Sulle relazioni che intercorrono tra tali accordi e l'ordinamento dell'Unione e sul contributo che essi possono recare all'integrazione europea, v. O. PORCHIA, *I rapporti bilaterali tra Stati membri nel quadro dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2020, p. 161 ss.

⁶⁹ B. DE WITTE, *Old-Fashioned Flexibility: International Agreements between Member States of the European Union*, in G. DE BÚRCA, J. SCOTT (eds), *Constitutional Change in the EU: From Uniformity to Flexibility?*, Hart, 2000, p. 31 ss.; L.S. ROSSI, *Intégration différenciée au sein et à l'extérieur de l'Union: de nouvelles frontières pour l'Union?*, in G. AMATO, H. BRIBOSIA, B. DE WITTE (eds), *Genèse et destinée de la Constitution européenne*, Bruylant, 2007, p. 1219 ss.; D. THYM, *Competing Models for Understanding Differentiated Integration*, in B. DE WITTE, A. OTT, E. VOS (eds), *Between Flexibility and Disintegration. The Trajectory of Differentiation in EU Law*, Edward Elgar, 2017, p. 28 ss.

⁷⁰ *Accordo fra i Governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni*.

⁷¹ *Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni*.

persone – che tuttavia non era stato possibile realizzare entro il quadro comunitario a causa del veto del Regno Unito. Simile è la vicenda del Trattato di Prüm, concluso nel 2005 da sette Stati membri al fine di rafforzare la cooperazione di polizia in materia di lotta al terrorismo, alla criminalità transfrontaliera e alla migrazione illegale.⁷²

Più recentemente, il ricorso ad accordi intergovernativi ha costituito una componente essenziale della risposta alla crisi del debito sovrano che ha interessato l'Unione europea a partire dal 2010. Secondo il cosiddetto “metodo dell'Unione” teorizzato dalla Cancelliera tedesca Merkel nel discorso di Bruges del 2 novembre 2010,⁷³ la risposta alla crisi avrebbe richiesto, accanto all'azione delle istituzioni europee (metodo comunitario), un intervento coordinato degli Stati membri sulla base di obiettivi e strategie comuni.⁷⁴ Tale approccio si è tradotto nella conclusione di diversi accordi internazionali, segnatamente del Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità (MES)⁷⁵ e del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal Compact*)⁷⁶, i quali hanno affiancato gli strumenti legislativi dell'Unione, rispettivamente, nella previsione di meccanismi di assistenza finanziaria agli Stati membri⁷⁷ e nel rafforzamento della disciplina di bilancio.⁷⁸

⁷² Trattato concluso il 27 maggio 2005 tra il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi e la Repubblica d'Austria, relativo all'approfondimento della cooperazione transfrontaliera, in particolare allo scopo di contrastare il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e la migrazione illegale. L'Italia vi ha aderito successivamente, con l. 30 giugno 2009, n. 85.

⁷³ Rede von Bundeskanzlerin Merkel anlässlich der Eröffnung des 61. akademischen Jahres des Europakollegs Brügge, www2.coleurope.eu.

⁷⁴ “Wir müssen das Lagerdenken angesichts dieser neu verteilten Zuständigkeit überwinden, wir müssen uns gemeinsame Ziele setzen und gemeinsame Strategien festlegen. Vielleicht können wir das ja dann gemeinsam so beschreiben: Abgestimmtes solidarisches Handeln – jeder in seiner Zuständigkeit, alle für das gleiche Ziel. Das ist für mich die neue ‘Unionsmethode’”.

⁷⁵ Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità tra il Regno del Belgio, la Repubblica Federale di Germania, la Repubblica di Estonia, l'Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, il Granducato di Lussemburgo, Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica portoghese, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca e la Repubblica di Finlandia, www.esm.europa.eu.

⁷⁶ Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria tra il Regno del Belgio, la Repubblica di Bulgaria, il Regno di Danimarca, la Repubblica Federale di Germania, la Repubblica di Estonia, l'Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, il Granducato di Lussemburgo, l'Ungheria, Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Polonia, la Repubblica portoghese, la Romania, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia, eur-lex.europa.eu.

⁷⁷ Uno dei primi interventi nella risposta dell'Unione alla crisi finanziaria e del debito sovrano è consistito nell'adozione del Regolamento (UE) n. 407/2010, dell'11 maggio 2010, che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria. Il regolamento, che ha avuto applicazione limitata nel tempo e per l'entità delle risorse stanziare, era fondato sull'art. 122, par. 1, TFUE. Per una complessiva analisi delle misure adottate dall'Unione europea e dagli Stati membri, v. A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione Europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2010, p. 961 ss.; ID., *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al fiscal compact*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012, p. 323 ss.

⁷⁸ Si tratta del c.d. “Six-Pack”, composto da cinque regolamenti e una direttiva (Regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio, dell'8 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; Regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva esecuzione

4.2. La perdurante competenza degli Stati membri a concludere accordi inter se

La facoltà degli Stati membri di concludere accordi tra loro, anche in settori nei quali l'Unione dispone di una propria competenza, è un corollario del carattere derivato dell'Unione europea e dell'articolazione delle sue competenze. La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda infatti sul principio di attribuzione (art. 5, par. 1, TUE). L'Unione non dispone di una competenza generale, ma può agire unicamente entro i limiti delle competenze che gli Stati membri le hanno conferito nei Trattati istitutivi (art. 5, par. 2, TUE). Di converso, le competenze non attribuite all'Unione rimangono in capo agli Stati membri (art. 4, par. 1, TUE). Soltanto nei settori nei quali l'Unione europea dispone di una competenza esclusiva, tassativamente elencati all'art. 3 TFUE, gli Stati membri hanno ceduto *in toto* la potestà normativa all'ente sovranazionale e l'intervento statale è precluso, a meno che sia autorizzato dall'Unione o preordinato a dare attuazione al diritto dell'Unione. In tutti gli altri ambiti, gli Stati membri rimangono competenti ad agire e legiferare. Ciò vale anche per i settori di competenza concorrente, nei quali però l'esercizio della competenza degli Stati incontra un limite nella misura in cui l'Unione sia già intervenuta con una normazione esaustiva, precludendo il successivo intervento statale (*pre-emption*).⁷⁹

Queste stesse regole trovano applicazione, oltre che all'azione unilaterale degli Stati membri consistente nell'adozione di misure di diritto interno, anche all'azione congiunta di due o più Stati membri realizzata per mezzo della conclusione di un accordo internazionale. Non vi sarebbe infatti ragione per trattare l'esercizio congiunto di competenze statali diversamente dal suo esercizio unilaterale. Tale parallelismo trova del resto conferma nella giurisprudenza della Corte di giustizia, secondo cui gli Stati membri possono concludere accordi *inter se* non soltanto nei settori in relazione ai quali non vi è stato alcun conferimento di competenze all'Unione, ma anche in tutte le materie in cui l'Unione dispone di una competenza non esclusiva.⁸⁰

Nel settore della politica di sicurezza e di difesa, è evidente che la competenza dell'Unione non ha natura esclusiva. Ancorché non trovi espressa collocazione nella tassonomia delle competenze offerta dal Trattato (artt. 3-6 TFUE), la PSDC non sostituisce le politiche di sicurezza e difesa degli

della sorveglianza di bilancio nella zona euro; Regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; Direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri), e dei due regolamenti del "Two-Pack" (Regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria; Regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro).

⁷⁹ In tema, soprattutto sulle difficoltà connesse alla definizione dell'ambito operativo della *pre-emption*, v. A. ARENA, *Il principio della preemption in diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2013.

⁸⁰ Corte giust., sent. 30 giugno 1993, cause riunite C-181/91 e C-248/91, *Parlamento c. Consiglio e Commissione*, ECLI:EU:C:1993:271, punto 16; sent. 2 marzo 1994, causa C-316/91, *Parlamento c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1994:76, punto 26; sent. 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, ECLI:EU:C:2012:756, punto 68.

Stati membri, come del resto si desume da diverse disposizioni di diritto primario,⁸¹ ed è pertanto generalmente classificata come una competenza parallela di sostegno e completamento di quelle statali.⁸² Di conseguenza, gli Stati membri conservano la competenza a concludere accordi internazionali tra loro in materia di sicurezza e difesa e possono ricorrervi anche in alternativa allo sviluppo della cooperazione nel quadro della PSDC.

4.3. Il primato del diritto dell'Unione sugli accordi tra Stati membri

Il rispetto delle competenze esclusive dell'Unione non è tuttavia l'unico vincolo alla facoltà degli Stati membri di concludere accordi *inter se*. Un secondo limite, più stringente, deriva dal primato del diritto dell'Unione sul diritto degli Stati membri. Come è noto, i rapporti tra il diritto dell'Unione europea e il diritto interno sono infatti imperniati sul principio, enunciato dalla Corte di giustizia a partire dal caso *Costa c. ENEL* (1964)⁸³ e richiamato in una dichiarazione allegata all'atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona,⁸⁴ secondo il quale le norme europee prevalgono, in caso di contrasto, sulle norme interne sia precedenti sia successive.

Questa regola di conflitto, enunciata dalla Corte dapprima in relazione ai rapporti tra norme comunitarie e norme interne statali, si applica anche ai rapporti tra norme di diritto dell'Unione e norme contenute in accordi tra Stati membri.⁸⁵ Il parallelismo discende, per così dire, da una necessità logica: sarebbe infatti incoerente che gli Stati membri, dovendo rispettare il primato del diritto dell'Unione quando agiscono unilateralmente, potessero sottrarsi mediante la conclusione di accordi internazionali tra loro.⁸⁶

Sul piano pratico, questa impostazione dei rapporti tra ordinamenti comporta l'inefficacia delle disposizioni – interne o contenute in accordi tra Stati membri – contrastanti con norme di diritto dell'Unione direttamente applicabili o dotate di efficacia diretta. Ciò trova ampio riscontro nella prassi relativa alla conclusione di accordi tra Stati membri, molti dei quali, soprattutto in presenza di collegamenti stretti con l'ordinamento dell'Unione, contengono apposite clausole di

⁸¹ Con riguardo alla PESC in generale, si vedano, ad esempio, l'art. 29, che si riferisce alle "politiche nazionali" degli Stati membri, e l'art. 24, par. 2, TUE, secondo cui la PESC è "fondata [...] sull'individuazione delle questioni di interesse generali e sulla realizzazione di un livello sempre maggiore di convergenza delle azioni degli Stati membri". Con riferimento alla politica di difesa in senso proprio si veda l'art. 42, par. 2, TUE, che da un lato configura una difesa comune dell'Unione come un obiettivo soltanto eventuale e da raggiungersi progressivamente ("la graduale definizione di una politica di difesa comune dell'Unione [...] condurrà a una difesa comune quando il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, avrà così deciso"), dall'altro precisa che la PSDC "non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri".

⁸² V. R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, 2022, p. 437.

⁸³ Corte di giustizia, sentenza del 15 luglio 1964, causa 6/64, *Flaminio Costa c. E.N.E.L.*, ECLI:EU:C:1964:66.

⁸⁴ Si tratta della dichiarazione n. 17 relativa al primato, in cui "[l]a conferenza ricorda che, per giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea, i trattati e il diritto adottato dall'Unione europea sulla base dei trattati prevalgono sul diritto degli Stati membri alle condizioni stabilite dalla summenzionata giurisprudenza".

⁸⁵ Corte giust., sent. 28 gennaio 1986, causa 270/83, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:1986:37, punto 26; sent. 27 settembre 1988, causa 235/87, *Matteucci*, ECLI:EU:C:1988:460, punto 14; sent. 10 novembre 1992, causa C-3/91, *Exportur c. LOR e Confiserie du Tech*, ECLI:EU:C:1992:420, punto 8; sent. 15 gennaio 2002, causa C-55/00, *Gottardo*, ECLI:EU:C:2002:16; sent. 6 marzo 2018, causa C-184/16, *Achmea*, ECLI:EU:C:2018:158, punti 56-58.

⁸⁶ V. B. DE WITTE, *Old-Fashioned Flexibility*, cit., p. 47.

supremazia che ne condizionano l'applicazione alla compatibilità con il diritto dell'Unione.⁸⁷ Anche in assenza di una clausola espressa nel testo dell'accordo, tuttavia, la medesima regola deve ritenersi operante per effetto del principio del primato.⁸⁸

4.4. L'integrazione di accordi tra Stati membri all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione: i precedenti degli accordi di Schengen e di Prüm

Come si è visto, la competenza degli Stati membri a concludere accordi *inter se* incontra un limite soltanto nelle competenze esclusive dell'Unione. Si tratta però di un confine mobile, perché le revisioni dei Trattati possono prevedere l'attribuzione di nuove competenze in capo all'ente sovranazionale. L'applicazione dei principi della *pre-emption* e del primato, inoltre, comporta che l'esercizio della competenza dell'Unione nei settori di competenza concorrente riduca i residui margini per la conclusione di nuovi accordi e condizioni l'applicazione di quelli esistenti, che devono essere conformi al diritto dell'UE.

Da questa dinamica può derivare la perdita di rilevanza delle cooperazioni internazionali instaurate tra Stati membri a vantaggio di interventi realizzati entro la cornice istituzionale e normativa dell'Unione. In tal caso, l'accordo rimane in vigore ai margini dell'ordinamento dell'Unione, ma finisce per non trovare affatto applicazione o per generare una prassi applicativa scarsa e di modesta portata. Si pensi, ad esempio, all'accordo istitutivo dell'Unione economica del Benelux, concluso da Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo nel 1958 con la finalità di portare a compimento l'integrazione economica tra i tre Stati firmatari. Nei decenni successivi, l'obiettivo prefigurato dall'accordo ha in realtà trovato attuazione essenzialmente nel quadro dell'integrazione comunitaria, rispetto alla quale l'Unione del Benelux ha finito per assumere un rilievo del tutto marginale. Non dissimile appare oggi il destino del *Fiscal Compact*, in gran parte riprodotto di impegni già previsti da atti dell'Unione e largamente superato dai successivi sviluppi della *governance* economica europea.⁸⁹

Più in generale, esigenze di coordinamento tra l'ordinamento dell'Unione europea e le cooperazioni che si sono sviluppate ai suoi margini possono suggerire l'incorporazione delle seconde nel primo. Questa soluzione presuppone evidentemente che l'Unione sia competente ad adottare misure di contenuto analogo al contenuto dell'accordo in questione. È possibile che la competenza dell'Unione, purché non esclusiva, sussista già al momento in cui l'accordo tra Stati membri è stato concluso, poiché, come si è già osservato, gli Stati membri sono liberi di concludere accordi tra loro in tutte le materie che non rientrino tra le competenze esclusive

⁸⁷ V. l'art. 134 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen; l'art. 47, par. 1, del Trattato di Prüm; l'art. 13, par. 3, del Trattato MES; l'art. 2, par. 2, del *Fiscal Compact*; l'art. 2 dell'Accordo sul trasferimento e la messa in comune dei contributi al Fondo di risoluzione unico, concluso nel quadro dell'Unione bancaria; l'art. 20 dell'Accordo su un Tribunale unificato dei brevetti.

⁸⁸ V. A. MIGLIO, *Integrazione differenziata e principi strutturali dell'ordinamento dell'Unione europea*, cit., p. 179.

⁸⁹ Per la ricostruzione di tali sviluppi v. G. CONTALDI, *Il Recovery Fund*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, p. 587 ss.; L. CALZOLARI, F. COSTAMAGNA, *La riforma del bilancio e la creazione di SURE e Next Generation EU*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'Unione europea*, Wolters Kluwer, 2021, p. 169 ss.; B. DE WITTE, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in *Common Market Law Review*, 2021, pp. 635 ss.; F. FABBRINI, *La nuova governance economica europea post-pandemia*, CSF Research Paper, febbraio 2021, csfederalismo.it;

dell'ente sovranazionale. Alternativamente, la competenza può essere sopravvenuta per effetto di revisioni dei trattati istitutivi che abbiano ampliato le attribuzioni dell'Unione.

La prassi consegna diversi esempi di tentativi, ancorché non sempre riusciti, di riconduzione entro il quadro giuridico dell'Unione di accordi tra gruppi di Stati membri. Il caso probabilmente più noto è costituito dall'incorporazione dell'*acquis* di Schengen, comprendente le due convenzioni e le misure adottate sulla base delle procedure in esse previste. In tale circostanza, l'assorbimento nel diritto dell'UE di un corpo normativo sviluppatosi nell'ambito di una cooperazione intergovernativa è stato regolato dal diritto primario, mediante la negoziazione, nell'ambito della Conferenza intergovernativa che adottò il Trattato di Amsterdam, di un apposito protocollo.⁹⁰ Per conseguire tale obiettivo, il protocollo attribuiva al Consiglio il compito di ricondurre a una disposizione del Trattato UE o del Trattato CE, che ne avrebbe costituito la base giuridica, ciascuna delle disposizioni o decisioni facenti parte dell'*acquis* di Schengen.⁹¹ La tecnica consistente nell'introduzione di apposite regole di diritto primario, ossia aventi lo stesso valore giuridico dei Trattati europei in quanto contenute in un protocollo ad essi allegato, è stata peraltro seguita non tanto per estendere la competenza dell'Unione, bensì per consentire modalità differenziate di partecipazione all'*acquis* di Schengen di alcuni Stati membri (Regno Unito, Irlanda e Danimarca).⁹²

In altri casi, viceversa, l'assorbimento nel diritto dell'Unione di accordi intergovernativi tra Stati membri è avvenuto o è stato progettato senza necessità di modifica del diritto primario. Si tratta del procedimento seguito per l'integrazione nell'ordinamento dell'UE di gran parte del contenuto del Trattato di Prüm, realizzata mediante una decisione del Consiglio.⁹³ Dal momento che l'accordo interessava materie di competenza concorrente – al tempo parte del “terzo pilastro”, successivamente soppresso dal Trattato di Lisbona, e oggi dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – non vi era necessità di emendare disposizioni di diritto primario per ampliare le competenze dell'Unione e autorizzare le istituzioni ad adottare atti normativi.

Più recentemente, uno schema analogo è stato proposto, ancorché senza successo, per ricondurre nell'alveo dell'ordinamento dell'Unione i due principali accordi intergovernativi conclusi nella stagione della crisi del debito sovrano. Nel dicembre 2017, la Commissione ha

⁹⁰ Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam sull'integrazione nell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea. Esso è stato sostituito dall'attuale Protocollo (n. 19) sull'*acquis* di Schengen integrato nell'ambito dell'Unione europea.

⁹¹ Art. 2, par. 1, secondo comma, del Protocollo. Il Consiglio ha provveduto a dare attuazione a questa disposizione con l'adozione di due decisioni: Decisione 1999/435/CE del Consiglio, del 20 maggio 1999, che definisce l'*acquis* di Schengen ai fini della determinazione, in conformità del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea, della base giuridica per ciascuna delle disposizioni o decisioni che costituiscono l'*acquis*; Decisione 1999/436/CE del Consiglio, del 20 maggio 1999, che determina, in conformità delle pertinenti disposizioni del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea, la base giuridica per ciascuna delle disposizioni o decisioni che costituiscono l'*acquis* di Schengen.

⁹² Il Regno Unito e l'Irlanda hanno ottenuto di poter partecipare selettivamente a porzioni dell'*acquis* e alle misure che ne costituiscono lo sviluppo. Tale regime, modificato dal Trattato di Lisbona e oggi contenuto negli artt. 4 e 5 del Protocollo n. 19, continua ad applicarsi alla sola Irlanda per effetto del recesso del Regno Unito. La Danimarca, che a differenza del Regno Unito e dell'Irlanda era parte degli accordi di Schengen, continua ad essere vincolata dall'*acquis* e dalle misure che lo sviluppano a titolo di diritto internazionale, secondo quanto prevede il Protocollo (n. 22) sulla posizione della Danimarca.

⁹³ Decisione 2008/615/GAI del Consiglio, del 23 giugno 2008, sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera.

adottato la comunicazione “Ulteriori tappe verso il completamento dell’Unione economica e monetaria dell’Europa: tabella di marcia”,⁹⁴ alla quale si accompagnavano due proposte legislative miranti a integrare nel quadro giuridico dell’UE, rispettivamente, il Trattato MES – che avrebbe dovuto essere trasformato in un Fondo monetario europeo⁹⁵ – e il *Fiscal Compact*.⁹⁶ In entrambi i casi il processo di incorporazione è stato successivamente abbandonato per ragioni politiche, per effetto della scelta degli Stati membri, e in particolare della Francia e della Germania, di preservare il carattere intergovernativo dei due accordi e di riformare il MES mantenendolo al di fuori dell’ordinamento dell’Unione.⁹⁷

4.5. La possibile integrazione di cooperazioni esistenti tra Stati membri nel quadro della PESCO

Alla luce delle riflessioni finora svolte e della prassi esaminata, occorre domandarsi se sia giuridicamente possibile e con quali modalità potrebbe realizzarsi l’integrazione nel diritto dell’Unione europea di cooperazioni realizzate *hors traité* da gruppi di Stati membri in materia di difesa, incluse le strutture di comando e controllo prese in esame nel par. 3. Si tratta di una prospettiva interessante e meritevole di essere esplorata soprattutto con riguardo alle strutture di carattere permanente, come l’Eurocorpo o l’EUROGENDFOR.

A tal fine, il primo problema da affrontare è se l’Unione disponga di competenza a istituire forme di cooperazione in questo settore che contemplino strutture militari di comando e controllo. La risposta al quesito è sicuramente positiva, posto che il Trattato UE definisce la PESC in termini assai ampi, affermando che essa “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”.⁹⁸ Non mancano del resto esempi di misure che, nell’esercizio di competenze dell’Unione nel settore PESC/PSDC, hanno istituito organi militari con compiti consultivi, di pianificazione strategica e di vigilanza sulla conduzione di missioni e operazioni in Stati terzi – il Comitato militare dell’Unione europea (EUMC)⁹⁹ e lo Stato maggiore dell’Unione europea (EUMS)¹⁰⁰ – nonché di comando e controllo a livello strategico-militare sulle missioni non esecutive (la Capacità militare di pianificazione e condotta,¹⁰¹ che a differenza

⁹⁴ COM(2017) 821 final.

⁹⁵ Proposta di regolamento del Consiglio sull’istituzione del Fondo monetario europeo, COM(2017) 827 final.

⁹⁶ Proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce disposizioni per rafforzare la responsabilità di bilancio e l’orientamento di bilancio a medio termine negli Stati membri, COM(2017) 824 final.

⁹⁷ V. E. PISTOIA, *La scelta di Meseberg. Brevi note sulla rinuncia ad assorbire il MES nel quadro giuridico-istituzionale dell’Unione*, Post AISDUE, 2019, p. 101 ss., www.aisdue.eu.

⁹⁸ Art. 24, par. 1, TUE. L’art. 42, par. 2, TUE riprende questa definizione, stabilendo che la politica di sicurezza e difesa include “la graduale definizione di una politica di difesa comune dell’Unione”.

⁹⁹ Decisione 2001/79/PESC del Consiglio, del 22 gennaio 2001, che istituisce il comitato militare dell’Unione europea.

¹⁰⁰ Decisione 2001/80/PESC del Consiglio, del 22 gennaio 2001, che istituisce lo Stato maggiore dell’Unione europea.

¹⁰¹ Decisione (UE) 2017/971 del Consiglio, dell’8 giugno 2017, che stabilisce le modalità di pianificazione e condotta concernenti le missioni militari senza compiti esecutivi dell’UE in ambito PSDC e che modifica la decisione 2010/96/PESC relativa alla missione militare dell’Unione europea volta a contribuire alla formazione delle forze di sicurezza somale, la decisione 2013/34/PESC relativa a una missione militare dell’Unione europea volta a contribuire alla formazione delle forze armate maliane (EUTM Mali) e la decisione (PESC) 2016/610 relativa a una missione militare di formazione dell’Unione europea in ambito PSDC nella Repubblica centrafricana (EUTM RCA).

dell'EUMC e dell'EUMS è parte della catena di comando di tali missioni).¹⁰² Ne consegue che strutture di comando e controllo quali l'Eurocorpo, l'EUROMARFOR o l'EUROGENDFOR potrebbero essere ricondotte nel quadro giuridico dell'Unione europea senza necessità di modificare i Trattati.

Nell'ambito della PSDC, la cornice più adatta per assorbire tali forme di cooperazione potrebbe essere rinvenuta nella PESCO, il cui carattere modulare permette lo sviluppo di iniziative alle quali non partecipano tutti gli Stati membri. Ciò consentirebbe di riprodurre nel quadro dell'Unione la "geometria variabile" di cooperazioni instaurate sulla base di accordi *ad hoc* tra un gruppo di *partner* ristretto, sia pure nel rispetto del principio di apertura a ulteriori Stati membri interessati che soddisfino le condizioni di partecipazione. Quanto al loro possibile contenuto, i progetti PESCO possono sicuramente includere l'istituzione di strutture militari di comando e controllo, che rientrerebbe tra le "misure concrete per rafforzare la disponibilità, l'interoperabilità, la flessibilità e la schierabilità" delle forze degli Stati membri partecipanti menzionate dall'art. 2, lett. d, del Protocollo n. 10. Già esistono del resto nel quadro della PESCO alcuni progetti riguardanti la creazione di strumenti di pianificazione, comando e coordinamento anziché lo sviluppo di piattaforme militari.¹⁰³

Infine, la PESCO consente di associare a uno specifico progetto uno o più Stati terzi, ancorché solo "eccezionalmente", come previsto dalla Decisione (PESC) 2020/1639.¹⁰⁴ La Decisione condiziona la partecipazione di uno Stato terzo alla presenza cumulativa di otto requisiti, intesi a preservare l'autonomia decisionale e operativa dell'Unione e l'effettività della cooperazione,¹⁰⁵ e all'assenso

¹⁰² Ad oggi, la Capacità militare di pianificazione e condotta (MPCC) è responsabile per le sole missioni militari non esecutive, ossia quelle missioni la cui esecuzione non comporti attività in sostituzione dello Stato territoriale e il possibile uso della forza. La Bussola strategica prefigura un ampliamento delle competenze dell'MPCC, che dovrebbe essere posta in condizione di pianificare, coordinare e comandare anche operazioni esecutive ed esercitazioni reali e "dovrebbe essere considerata la struttura di comando e controllo di preferenza".

¹⁰³ In particolare, si vedano i progetti European Medical Command (EMC), Geo-meteorological and Oceanographic (GeoMETOC) Support Coordination Element (GMSCE) e Network of Logistic Hubs in Europe and Support to Operations (NetLogHubs).

¹⁰⁴ Decisione (PESC) 2020/1639 del Consiglio, del 5 novembre 2020, che stabilisce le condizioni generali in base alle quali gli Stati terzi possono essere invitati in via eccezionale a partecipare a singoli progetti PESCO.

¹⁰⁵ Art. 3 della Decisione 2020/1639: "Uno Stato terzo può essere invitato in via eccezionale a partecipare a un progetto PESCO, e può continuare a parteciparvi, se soddisfa tutte le condizioni generali seguenti:

a) condivide i valori su cui si fonda l'Unione, stabiliti all'articolo 2 TUE, i principi di cui all'articolo 21, paragrafo 1, TUE, nonché gli obiettivi della PESC di cui all'articolo 21, paragrafo 2, lettere a), b), c) e h), TUE. Non deve contravvenire agli interessi di sicurezza e difesa dell'Unione e dei suoi Stati membri, incluso il rispetto del principio delle relazioni di buon vicinato con gli Stati membri, e deve intrattenere un dialogo politico con l'Unione, che dovrebbe anche riguardare gli aspetti di sicurezza e difesa allorché partecipa a un progetto PESCO;

b) fornisce un valore aggiunto sostanziale al progetto e contribuisce al raggiungimento dei suoi obiettivi. In linea con la priorità di un approccio collaborativo europeo, e conformemente all'articolo 4, paragrafo 5, della decisione (PESC) 2018/909, i mezzi che apporta al progetto devono essere complementari a quelli offerti dagli Stati membri partecipanti alla PESCO, ad esempio fornendo perizia tecnica o capacità aggiuntive, compreso un sostegno operativo o finanziario, così da contribuire all'esito positivo del progetto e, di conseguenza, ai progressi della PESCO;

c) la sua partecipazione contribuisce a rafforzare la politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) e il livello di ambizione dell'Unione definito nelle conclusioni del Consiglio del 14 novembre 2016, anche a sostegno delle missioni e operazioni PSDC;

di tutti gli Stati partecipanti al progetto interessato.¹⁰⁶ In presenza di tali condizioni sostanziali e procedurali, potrebbe essere riprodotto anche nel quadro della PESCO il coinvolgimento di Stati terzi, ad esempio in qualità di Paesi associati o di osservatori, come è oggi il caso della Turchia, rispettivamente, nell'ambito dell'Eurocorpo e di EUROGENDFOR.

Evidentemente, l'assorbimento della PESCO di una cooperazione in materia di difesa instaurata al suo esterno richiederebbe, oltre che una decisione del Consiglio di approvazione del nuovo progetto, l'assenso di tutte le parti contraenti dell'accordo istitutivo, inclusi eventuali Stati terzi, almeno nella misura in cui questi ultimi possano vantare nei confronti degli Stati membri contraenti diritti che subirebbero un pregiudizio dall'estinzione o dalla non applicazione dell'accordo. Non sarebbe invece strettamente necessaria, ancorché indubbiamente auspicabile per ragioni di certezza del diritto, l'estinzione dell'accordo, dal momento che le azioni e le misure realizzate nel quadro dell'Unione sarebbero in ogni caso destinate a prevalere su di esso.

5. Conclusioni

La ricerca ha dimostrato come all'interno della PSDC vi sia ampio spazio non soltanto per azioni nuove in materia di sviluppo congiunto di capacità di difesa – quali quelle da ultimo prefigurate dalla Commissione e dall'Alto rappresentante nella comunicazione congiunta del 18 maggio scorso – ma anche per l'incorporazione di strumenti di cooperazione esistenti che gruppi di Stati membri hanno posto in essere al di fuori del quadro giuridico e istituzionale dell'UE. L'ambito materiale della PSDC si caratterizza infatti per essere definito in termini particolarmente ampi e

d) la sua partecipazione non deve portare a dipendenze da detto Stato terzo, né a restrizioni imposte da quest'ultimo nei confronti di qualsiasi Stato membro dell'Unione, per quanto concerne l'approvvigionamento degli armamenti, la ricerca e lo sviluppo di capacità, oppure l'uso e l'esportazione di armi o di capacità e tecnologie, che ostacolino i progressi o impediscano l'utilizzabilità, congiunta o meno, l'esportazione o il dispiegamento operativo della capacità sviluppata nell'ambito del progetto PESCO. Deve mettere a punto un accordo a un livello adeguato relativamente alle condizioni per l'ulteriore condivisione, al di fuori della PESCO e caso per caso, di capacità e tecnologie da sviluppare nell'ambito di tale progetto, al fine di evitare che tali capacità siano utilizzate contro l'Unione e i suoi Stati membri;

e) la sua partecipazione è coerente con gli impegni PESCO più vincolanti che figurano nell'allegato della decisione (PESC) 2017/2315, in particolare gli impegni che il progetto PESCO in questione contribuisce a realizzare, a seconda delle specificità del progetto. Per i progetti orientati alle capacità, la sua partecipazione deve inoltre contribuire a realizzare le priorità derivanti dal piano di sviluppo delle capacità e dalla revisione coordinata annuale sulla difesa (CARD), oltre ad avere un impatto positivo sulla base industriale e tecnologica di difesa europea (EDTIB) e a rendere più competitiva l'industria europea della difesa. In particolare, la partecipazione di uno Stato terzo a un progetto deve contribuire principalmente alla disponibilità, al dispiegamento e all'interoperabilità delle forze;

f) ha un accordo in vigore con l'Unione sulla sicurezza delle informazioni;

g) ha concluso, ove applicabile, conformemente alla decisione (PESC) 2015/1835, un accordo amministrativo che ha preso effetto con l'Agenzia europea per la difesa (AED), qualora il progetto sia attuato con il sostegno dell'AED, tenuto conto del pertinente documento di sintesi dell'AED (7); e

h) ha assunto l'impegno, nella sua richiesta di partecipazione di cui all'articolo 2, paragrafo 1, della presente decisione, di garantire il rispetto delle disposizioni delle decisioni (PESC) 2017/2315 e (PESC) 2018/909".

¹⁰⁶ L'apertura di uno specifico progetto alla partecipazione di uno Stato terzo presuppone che i membri del progetto concordino all'unanimità "a) di voler invitare lo Stato terzo che ha presentato la richiesta a partecipare al progetto, b) sulla portata, la forma e, se del caso, le pertinenti fasi della partecipazione di tale Stato terzo, e c) che lo Stato terzo soddisfa le condizioni generali di cui all'articolo 3" (art. 2, par. 3, della Decisione 2020/1639).

comprende, oltre allo sviluppo di equipaggiamenti e altre capacità di difesa, anche la possibile istituzione di strutture di comando e controllo.

Sia per la flessibilità che offre quanto al numero di Stati membri partecipanti a ogni singolo progetto e al grado di partecipazione di ciascuno di essi, sia per la facoltà di associare Stati terzi nel caso in cui questi siano parte dell'accordo istitutivo, la PESCO rappresenta la sede più idonea per radicare all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione cooperazioni instaurate al di fuori di esso mediante accordi *ad hoc*.

È peraltro chiaro che la via prospettata appare irta di ostacoli, ancorché di carattere politico più che giuridico. Per quanto riguarda il possibile coinvolgimento di Stati terzi, è prevedibile che l'ipotesi di partecipazione della Turchia a progetti PESCO incontri resistenze e che tra gli Stati membri possano manifestarsi divergenze nella valutazione – eminentemente politica, stante l'assenza di controllo giurisdizionale – sul soddisfacimento dei requisiti di cui all'art. 3 della Decisione 2020/1639.

Il punto nodale è tuttavia un altro. L'assorbimento nel quadro dell'UE di accordi "satelliti" presuppone che gli Stati membri considerino l'Unione europea come la sede privilegiata per lo sviluppo di forme di cooperazione che non trovino la loro collocazione nella NATO, e non soltanto come uno dei possibili fori alternativi per perseguire tali progetti. Nell'intricato panorama della cooperazione internazionale, diversi fattori sono suscettibili di influire sulla scelta degli Stati membri di radicare un determinato progetto nell'ambito dell'Unione europea o in una cornice alternativa.¹⁰⁷ Uno tra questi è la possibile sinergia tra la PSDC e altre politiche dell'Unione – in particolare, le misure di politica industriale, come il Fondo europeo per la difesa. Soltanto gli sviluppi della prassi negli anni a venire, tuttavia, consentiranno di chiarire se questo incentivo – che è peraltro più forte con riguardo ai progetti per lo sviluppo di capacità rispetto all'istituzione di strutture di comando e controllo – sia sufficiente a controbilanciare la flessibilità offerta dalla coesistenza di fori di cooperazione paralleli e a far maturare la volontà politica necessaria affinché le collaborazioni tra Stati membri nel settore della difesa convergano nel quadro delle politiche dell'Unione.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

**Piazza Arbarello 8
10122 Torino - Italy
Tel. +39 011 15630 890
info@csfederalismo.it
www.csfederalismo.it**

¹⁰⁷ V. B. DE WITTE, *The European Union's Place among the International Cooperation Venues of its Member States*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2014, p. 445 ss.