



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

---

## LA BUSSOLA STRATEGICA DELL'UE: LUCI E OMBRE

*Federico Fabbrini \**

---

Il 21 marzo 2022, nel mezzo della guerra in Ucraina, il Consiglio dell'Unione Europea (UE) ha approvato la "[Bussola strategica per la sicurezza e la difesa](#)" dell'UE. Tale documento è finalizzato ad identificare una strategia per l'UE nel campo della politica estera e di sicurezza comune (PESC/PESD), aumentando l'autonomia strategica dell'UE e la sua influenza geopolitica. La Bussola strategica, un documento in gestazione da diversi mesi, ha subito un'accelerazione in conseguenza dell'aggressione da parte della Russia dell'Ucraina il 24 febbraio scorso, che per la prima volta in oltre 70 anni ha riportato la guerra sul continente europeo – con agghiaccianti immagini di invasione militare, bombardamenti indiscriminati, sfollamento delle popolazioni civili.

La Bussola strategica riflette questo mutato stato di cose e afferma senza mezzi termini che l'UE deve compiere un salto quantico in avanti nel campo della difesa, aumentando la sua capacità di azione e rafforzando la sua resilienza militare, anche a fini di solidarietà e mutua difesa. In particolare, la Bussola strategica identifica quattro priorità per l'UE nel campo della PESC/PESD. Primo, migliorare la capacità d'azione, incluso attraverso la creazione di una forza di intervento rapido di 5000 uomini, che deve essere operativa entro il 2025. Secondo, aumentare la sicurezza attraverso una migliore capacità di anticipare le minacce, dal campo cibernetico a quello spaziale. Terzo, invertire la tendenza degli anni recenti e investire in modo massiccio sulla difesa, sia attraverso un miglior coordinamento delle spese di difesa nazionale sia attraverso il rafforzamento delle filiere industriali strategiche europee. Quarto, rafforzare la collaborazione con organizzazioni internazionali e partner che condividono la stessa visione strategica, dall'Organizzazione del Patto Atlantico (NATO), alle Nazioni Unite (ONU), agli Stati Uniti d'America (USA) e molti altri.

Nel complesso, la Bussola strategica dimostra un'accresciuta consapevolezza da parte delle istituzioni europee – e soprattutto dei Ministri della difesa e degli esteri che siedono nel Consiglio Affari esteri – dell'esigenza di rafforzare l'Europa della difesa, come altresì concordato dai capi di stato e di governo nella [Dichiarazione di Versailles](#) dell'11 marzo. Da questo punto di vista, si conferma come il principale motore del processo d'integrazione europeo rimanga la guerra. Anche se la dottrina giuridica e politologica litiga sul fatto se l'avanzamento del processo di costruzione dell'UE si debba spiegare più sulla base di teorie funzionaliste o intergovernative, la realtà è che nulla come la paura della guerra, e il desiderio di assicurare la pace, può spiegare il perché dell'UE: come la tragedia della Seconda Guerra Mondiale aveva spinto a porre le basi dell'UE nella Comunità del Carbone e dell'Acciaio – oltre che nella Comunità Europea della Difesa (CED)! – così la fine della Guerra Fredda ha portato all'istituzione dell'UE; la guerra al terrorismo ha favorito il balzo in avanti degli anni 2000 e oggi la guerra in Ucraina costringe l'UE a costruire l'Unione della difesa, che era rimasta l'anello debole del progetto d'integrazione.

In questa prospettiva, la Bussola strategica contiene alcuni elementi di sviluppo di grande interesse. In particolare, il documento riconosce l'esigenza per l'UE di dotarsi di una forza operativa d'intervento rapido di almeno 5000 uomini che possa essere impiegata in teatri di guerra, e ne dispone la creazione in un lasso temporale ridotto. In aggiunta, la Bussola prevede anche il rafforzamento della struttura di comando e controllo militare europeo, con la prospettiva che questa nel medio periodo prenda direttamente la gestione esecutiva delle operazioni PESD. Infine, la Bussola prende atto dei gap nel finanziamento delle spese della difesa europea e stabilisce l'obiettivo di aumentare i finanziamenti per progetti di sviluppo tecnologico comune,

anche nel quadro della Cooperazione strutturata permanente (PESCO), e facendo leva sulle risorse del Fondo europeo per la difesa per sviluppare una base industriale della difesa autonoma.

Tuttavia, al di là di questi aspetti positivi, la Bussola strategica rivela anche vari limiti, che sono la conseguenza diretta dell'attuale assetto di funzionamento dell'UE. Innanzi tutto, la Bussola riconosce che l'UE dovrebbe potere agire in politica estera in modo più rapido ed efficiente ma si scontra con l'ostacolo dell'unanimità, che è prevista nei trattati come condizione per la decisione (salvo l'opzione dell'astensione costruttiva). Inoltre, la Bussola sconta la tipica lentezza attuativa comunitaria, con molti obiettivi – dall'istituzione della forza di intervento rapido, al rafforzamento delle strutture di comando militare, sino all'elaborazione di piani strategici nel campo della difesa cibernetica, spaziale o tecnologica – previsti da qui al 2025 o oltre. Chiaramente però queste tempistiche non sono compatibili con le esigenze operative che la guerra in Ucraina ha reso necessarie e urgenti. In aggiunta, appare piuttosto deludente il capitolo sui finanziamenti per la spesa di difesa, dove di fatto la principale strategia abbracciata è quella di aumentare la sinergia tra le spese di difesa *nazionale*, non quella di investire su una spesa comune *sovranaZIONALE*, magari sul modello di *Next Generation EU*. Infatti, il documento afferma senza equivoci che le forze armate la cui capacità viene rafforzata “restano in mano agli Stati membri”. Infine, colpisce la banalità del capitolo sulle *partnership* transnazionali strategiche, che si limita ad un verboso elenco di stati ed organizzazioni regionali con cui l'UE deve collaborare, senza davvero valorizzare il legame atlantico con gli USA e a mala pena accennando alla cooperazione con il Regno Unito, che, nonostante Brexit, resta pur sempre un alleato militare chiave in Europa.

In conclusione, se la guerra in Ucraina ha rappresentato una sveglia per l'UE, aumentando la consapevolezza sulla necessità di saper difendere la propria sicurezza, resta ancora molto da fare per riportare l'UE sulla prospettiva federale che era stata immaginata già nella CED. La Bussola strategica rappresenta un passo in avanti rispetto allo *status quo ante*, che avvia interventi rilevanti in alcuni campi operativi. Ma se l'UE vuole assicurare sul serio la propria sovranità è necessario fare di più in campo istituzionale, con un rafforzamento della capacità decisionale esecutiva, e in campo economico, con risorse proprie per finanziare spese militari comuni. L'auspicio è che il Consiglio europeo di oggi e domani, 24 e 25 marzo, che eccezionalmente ospita il Presidente USA Joe Biden, possa iniziare ad affrontare queste questioni.

\* *Professore ordinario di diritto dell'UE presso la Dublin City University, in Irlanda, dove è direttore fondatore del Brexit Institute e del Centro d'Eccellenza Jean Monnet REBUILD (“Recovery of Europe, Budget of the Union: Integration, Law & Democracy”)*

(Le opinioni espresse non impegnano necessariamente il CSF)

