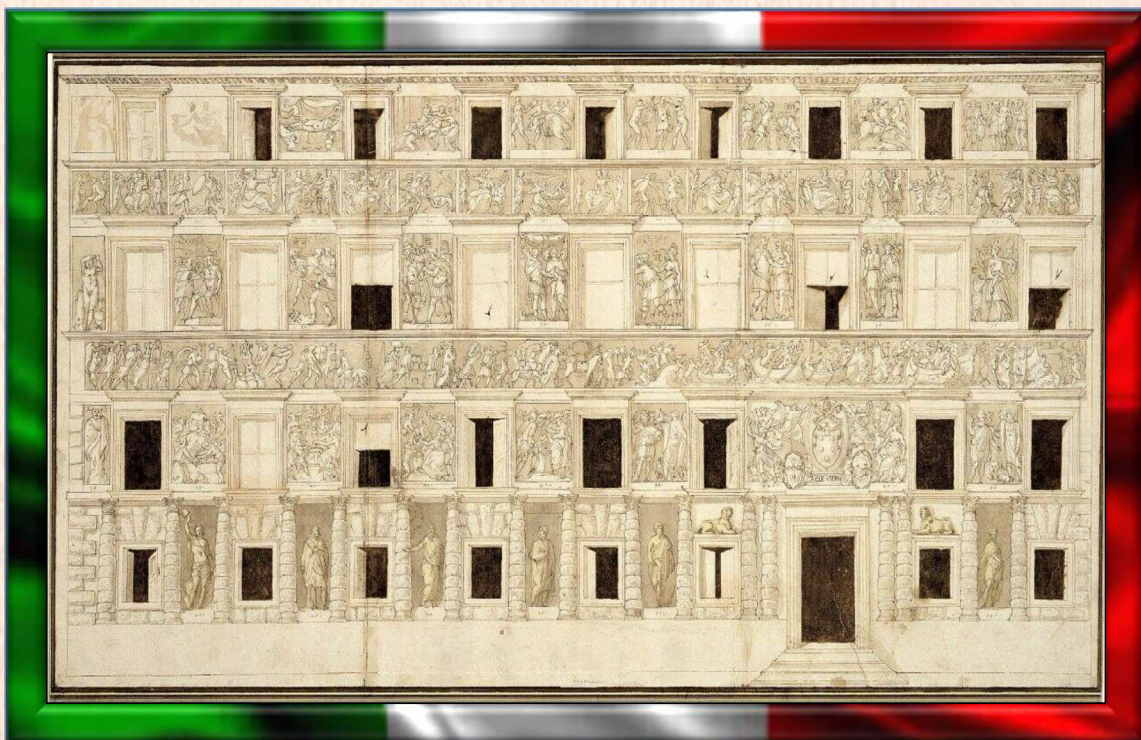


Rassegna della Giustizia Militare



a cura della

Procura Generale Militare presso la Suprema Corte di Cassazione

Palazzo Cesi

(in copertina)

Palazzo Cesi, di proprietà del Ministero della Difesa dal 1940, attualmente ospita il Consiglio della Magistratura Militare, la Procura Generale Militare presso la Corte Suprema di Cassazione, la Corte Militare di Appello, la Procura Generale Militare presso la Corte Militare di Appello ed il Tribunale Militare di Sorveglianza.

L'edificio, che conserva il nome della nobile famiglia umbro-romana, alla quale si deve la sua costruzione ed il suo mantenimento per oltre due secoli, fu la prima sede dell'Accademia dei Lincei, fondata il 17 agosto 1603 da Federico Cesi, secondo Duca d'Acquasparta.

Disegno riprodotto l'incisione di
Pietro Santo Bartoli (1635 – 1700)

Rassegna della Giustizia Militare

Proprietario ed Editore



MINISTERO DELLA DIFESA

Periodico della Procura Generale Militare presso la Corte Suprema di Cassazione

Direttore Responsabile

Dott. Maurizio Block

Caporedattore

Tenente Colonnello Commissario (A.M.) Umberto Montuoro

Redazione

Avvocato Andrea Conti, Capitano (t. E.W. - E.I.) Saverio Setti; Maggiore (Commissario - E.I.) Pierpaolo Travaglione; Luogotenente (A.M.) Antonio Matteis - Content manager e IT Consulting;
Maresciallo Capo (CC) Giovanna Colangeli - Segreteria amministrativa e Curatore editoriale

Amministrazione:

Via degli Acquasparta 2 - 00186 Roma

Indirizzo e-mail: rassegnagiustiziamilitare@gm.difesa.it

Indirizzo web: http://www.difesa.it/Giustizia_Militare/rassegna/Pagine/default.aspx



Recapiti telefonici: 06.47355026 – 06.47355062 - 06.47353762

ISP: www.difesa.it - Comando C4 Difesa

ISSN: 0391-2787

Gli articoli pubblicati rispecchiano esclusivamente le idee personali dell'autore, il quale se ne assume direttamente la responsabilità e garantisce il rispetto della normativa vigente rispetto a testo e immagini

© Tutti i diritti riservati

Reg. Trib. Civile di Roma n. 16019, del 9 agosto 1975

Rassegna della Giustizia Militare

Comitato scientifico

Paola	BALDUCCI
Francesco	CALLARI
Ida	CARACCILO
Domenico	CARCANO
Paolo	FERRUA
Luigi Maria	FLAMINI
Susanna	FORTUNATO
Manlio	FRIGO
Francesca	GRAZIANI
Umberto	LEANZA
Marina	MANCINI
Sergio	MARCHISIO
Gian Maria	PICCINELLI
Massimo	PAPA
Antônio	PEREIRA DUARTE
Fausto	POCAR
Mauro	POLITI
Ranieri	RAZZANTE
Pierpaolo	RIVELLO
Natalino	RONZITTI
Antonio	SCAGLIONE
Deborah	SCOLART
Ludwig	VAN DER VEKEN
Giovanni Paolo	VOENA

Comitato di revisione

Paolo	BENVENUTI
Samuel	BOLIS
Fabio	CAFFIO
Gaetano	CARLIZZI
Lorenzo	DEL FEDERICO
Iole	FARGNOLI
Alfonso	FURGIUELE
Clelia	IASEVOLI
Giulio	ILLUMINATI
Sebastiano	LA PISCOPIA
Carlotta	LATINI
Saverio	LAURETTA
Carlo	LONGOBARDO
Giuseppe	MAZZI
Giuseppe	MELIS
Domenico	NOTARO
Gianfranco	NUCERA
Gianluca	PASTORI
Mariateresa	POLI
Silvio	RIONDATO
Francesco	SALERNO
Fabrizio	SCARICI
Sergio	SEMINARA
Giovanni	SERGES
Giorgio	SPANGHER
Carmelo Elio	TAVILLA
Gioacchino	TORNATORE

Rubriche:

Documentazione e giurisprudenza dell'Unione Europea

Susanna FORTUNATO

Documentazione e giurisprudenza internazionale

Francesca GRAZIANI

Documentazione e giurisprudenza di diritto comparato

Gian Maria PICCINELLI

Riferimenti bibliografici



Indice

Autori – Contributors	p.	I
Riassunti - Abstracts	p.	III

Intervento del Procuratore Generale militare presso la Suprema Corte di Cassazione in occasione della conferenza “Donne e Forze armate: la parità in uniforme”

di Maurizio Block p. 1

Il trasferimento del militare e le peculiari procedure di notifica degli atti connessi

di Riccardo Giani p. 5

La restituzione dei beni culturali al termine dei conflitti armati: questioni giuridiche e soluzioni

di Salvatore Italia p. 19

NUMERO

3-2021

NUMERO
3-2021

Documentazione e giurisprudenza dell'Unione Europea
a cura di Susanna Fortunato

La futura Bussola Strategica dell'Unione sulla Sicurezza e la Difesa: la sfida si vince se si evita una nuova "tigre di carta"

di Susanna Fortunato p. 24

Documentazione e giurisprudenza internazionale
a cura di Francesca Graziani

Messaggio del Presidente Draghi in apertura del G20 Conference on Women's Empowerment

di Mario Draghi p. 35

Conclusioni della conferenza G20 sull'empowerment femminile

Messaggio della Presidenza p. 37

Il contrasto del traffico di armi via mare, nel diritto internazionale e nel diritto interno

di Davide Giovannelli p. 41

Giornata mondiale ed europea contro la pena di morte

Messaggio del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale p. 57

Documentazione e giurisprudenza di diritto comparato
a cura di Gian Maria Piccinelli

Le "donne soldato" in Libano e nel Mashreq. Prospettive di parità di genere

di Deborah Scolart p. 58

Libano, un tesoro culturale patrimonio dell'Umanità da proteggere

di Luigi Spadari p. 65

Riferimenti bibliografici

***I valori dei beni culturali*, Roma, 2021, p. 287, Supplemento a "Pagine della Dante" (Gianni Letta)**

di Salvatore Italia p. 77

***Manuale del diritto e della procedura penale militare. Ordinamento giudiziario militare*, Torino, 2021, p. 688, G. Giappichelli**

di Pierpaolo Rivello p. 79

La futura Bussola Strategica dell'Unione sulla Sicurezza e la Difesa: la sfida si vince se si evita una nuova "tigre di carta"

The future Strategic Compass of the Union on Security and Defence: the challenge is won if you avoid a new "paper tiger"

Susanna Fortunato

Sommario: 1. Introduzione. – 2. I temi della futura bussola strategica. – 3. Verso l'approvazione della "bussola strategica": le tappe previste. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Come già evidenziato in un altro intervento apparso su questa stessa rubrica¹, nell'Unione è a partire dal 2016 che la Politica di Sicurezza e Difesa Comune (c.d. PSDC), grazie alle potenzialità in essa da sempre presenti sia dal punto di vista istituzionale che politico, subisce una forte accelerazione, legata in larga parte alle emergenze giunte sui tavoli politici dell'Unione e relative ad alcune situazioni contingenti al livello internazionale di grande impatto: in estrema sintesi, l'insorgenza di violenti conflitti in Paesi molto vicini all'Europa, da un lato, e, dall'altro, la messa in discussione dell'impegno statunitense nel garantire la sicurezza mondiale ed europea.

Nel novembre 2016, l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza (in quel momento Federica Mogherini) provvede a tracciare le linee di sviluppo dell'azione dell'Unione lanciando la c.d. "Strategia globale per la politica di sicurezza", alla quale segue il "Piano di attuazione di sicurezza e difesa", presentato al Consiglio dei Ministri della Difesa nel novembre 2016².

Nel documento sulla c.d. "Strategia Globale" si trova espressamente enunciato il filo conduttore dell'azione che sarà svolta dall'UE nel settore della sicurezza e difesa nel corso degli anni successivi: *«Europeans must be better equipped, trained and organised to contribute decisively to such collective efforts, as well as to act autonomously if and when necessary. An appropriate level of ambition and strategic autonomy is important for Europe's ability to foster peace and safeguard security within and beyond its borders. Europeans must be able to protect Europe, respond to external crises, and assist in developing our partners' security and defence capacities, carrying out these tasks in cooperation with others. Alongside external crisis management and capacity-building, the EU should also be able to assist in protecting its Members upon their request, and its institutions. "The EU Global Strategy starts at home. To preserve and develop what we achieved so far, a step change is essential. We must translate our commitments to mutual assistance and solidarity into action." "As Europeans we must take greater responsibility for our security. We must be ready and able to deter, respond to, and protect ourselves against external threats." This means living up to our commitments to mutual assistance and solidarity and includes addressing challenges with both an internal and external dimension, such as terrorism, hybrid threats, cyber and energy security, organised crime and external border management».*

Nel piano di attuazione, l'Alto Rappresentante individua anche le linee essenziali dei successivi interventi: *«As set out in the EUGS, the EU must contribute to: (a) responding to external conflicts and crises, (b) building the capacities of partners, and (c) protecting the Union and its citizens. The proposed Level of Ambition outlines the goals that the EU and its Member States set*

¹ *Rassegna della Giustizia militare*, vol. 2-2021, pp. 63-69.

² Rif. Council of the EU, 14149/16, Brussels, 14 novembre 2016; v. anche il documento *Implementation plan on security and defence*, 14392/16, presentato al Consiglio in pari data).

out to achieve, including through CSDP and using the full potential of the EU Treaty, in order to contribute to these strategic priorities from a security and defence perspective».

L'approdo di Josep Borrell nel ruolo di Alto Rappresentante non ha affatto interrotto il percorso intrapreso. Anzi, già nel settembre 2019, in occasione della sua audizione dinnanzi al Parlamento europeo ai fini della sua nomina a commissario, Borrell non solo conferma la sua intenzione di rilanciare l'Unione nel ruolo di attore globale, ma dichiara espressamente che, nel perseguire siffatto obiettivo, c'è bisogno di un intervento ancor più decisivo ed incisivo: l'Unione *«has to learn to use the language of the power».*

La successiva attività dell'Alto Rappresentante conferma le intenzioni iniziali ed è tutta volta a raggiungere uno degli obiettivi più urgenti per un'Unione efficace al livello globale ovvero quella c.d. "autonomia strategica" (nozione oggetto di interpretazione di segno a volte molto differente³) al centro della strategia globale del 2016.

Tale nozione, pur rappresentando il nucleo essenziale dell'azione dell'UE in questi ultimi anni, non è stata mai oggetto di una precisa definizione. In generale, essa può essere intesa come la capacità dell'Unione *«à agir de manière autonome et à choisir quand agir, dans quels domaines et avec quels partenaires partageant les mêmes valeurs. La capacité d'agir de manière autonome va de pair avec l'aptitude à prendre des décisions et à les mettre en oeuvre, également de manière autonome. L'autonomie stratégique ne vise pas l'autosuffisance, mais plutôt des moyens et des outils permettant de réduire les dépendances extérieures qui compromettent l'autonomie dans des domaines réputés stratégiques, sans pour autant cesser de collaborer avec des partenaires dans un cadre multilatéral¹². Son efficacité se mesure à l'aune de sa capacité à parvenir au résultat attendu. La volonté politique, une vision stratégique commune et la capacité d'agir constituent les conditions préalables à une réelle autonomie stratégique».* Siamo dinnanzi ad un concetto centrale che attraversa orizzontalmente più di un settore (non solo la Sicurezza e la Difesa, ma anche la politica energetica, la tutela dell'ambiente, la governance economica e finanziaria, l'azione esterna dell'UE in generale, etc.).

Nel campo della Sicurezza e Difesa, tale nozione ovviamente assume un rilievo ancor più decisivo ed è per questo che essa ha rappresentato il perno centrale attorno al quale si sono sviluppate le azioni dell'UE su questi temi. Ed è proprio in questa direzione che si sono rivolti gli sforzi volti alla costruzione di una vera e propria PSDC.

Finora tuttavia, le iniziative intraprese si sono concentrate prevalentemente sullo sviluppo delle capacità di difesa e sul rafforzamento dell'industria della difesa.

Il rapido deterioramento di vari scenari internazionali, alcuni dei quali molto vicini ai confini esterni dell'Unione, viceversa, già da tempo hanno evocato l'esigenza di un cambio di passo da parte dell'Unione, e, di conseguenza, di rivedere le priorità fissate nel 2016, ponendo il *focus* dell'attenzione sul diverso e più urgente aspetto del rafforzamento della dimensione prettamente operativa della PSDC.

Il segno più evidente in questo senso può essere considerata proprio la proposta avanzata dal governo tedesco già nel 2019⁴ di dar vita ad un piano operativo immediato e concreto, al quale viene attribuito il nome di "Bussola strategica" (*Bussole stratégique* o *Strategic compass*).

Nonostante le perplessità di vario genere sollevate da molti Stati membri (compresa inizialmente la Francia), il progetto riesce ad approdare al Consiglio Sicurezza e Difesa nel giugno

³ Nozione che si ricava dallo studio EPRS/Service de recherche du Parlement européen dal titolo *"Sur le chemin de l'autonomie stratégique"*, Auteurs: Suzana Anghel, Beatrix Immenkamp, Elena Lazarou, Jérôme Leon Saulnier, Alex Benjamin Wilson PE 652.096 — settembre 2020.

⁴ Nel novembre 2019 il ministro della Difesa tedesco Annegret Kramp-Karrenbauer dichiarò che, durante la sua Presidenza del Consiglio, la Germania avrebbe voluto «fornire» una bussola strategica" per la politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) dell'UE per «identificare chiaramente la direzione in cui noi europei vogliamo andare e come arrivare». Obiettivo confermato In occasione della presentazione del progetto politico per il semestre di Presidenza tedesca del Consiglio nel periodo luglio-dicembre 2020.

2020, nelle cui conclusioni già emergono sia le motivazioni alla base di una simile iniziativa sia le indicazioni circa il contenuto del futuro documento: «2. L'UE conferma la sua determinazione a rafforzare la propria capacità di agire quale garante della sicurezza attraverso il suo impegno operativo, segnatamente attraverso le missioni e operazioni PSDC, a potenziare la propria resilienza e preparazione per affrontare con efficacia tutte le minacce e le sfide alla sicurezza nonché ad accelerare lo sviluppo delle capacità necessarie. Così facendo, l'UE migliorerà la sua autonomia strategica e la sua capacità di cooperare con i partner allo scopo di salvaguardare i suoi valori e interessi». Pertanto: «4. Invita l'alto rappresentante, in stretta cooperazione con gli Stati membri e basandosi sui contributi di questi ultimi, a presentare entro la fine del 2020, attraverso la capacità unica di analisi dell'intelligence, un'analisi esauriente a 360 gradi di tutte le minacce e le sfide, che fornisca il contesto per l'elaborazione, da parte degli Stati membri, di un documento sulla "bussola strategica" (*Strategic Compass*) che il Consiglio adotterà nel 2022. La Commissione e l'Agenzia europea per la difesa saranno associate come necessario in questo processo. La bussola strategica migliorerà e guiderà la realizzazione del livello di ambizione deciso a novembre 2016 nel contesto della strategia globale dell'UE e potrebbe contribuire ulteriormente a sviluppare la cultura comune europea in materia di sicurezza e difesa, basata sui nostri valori e obiettivi condivisi e rispettosa del carattere specifico delle politiche di sicurezza e di difesa degli Stati membri. Basandosi sull'analisi della minaccia e su altri eventuali contributi tematici, la bussola strategica definirà gli orientamenti nonché gli scopi e gli obiettivi specifici in settori quali la gestione delle crisi, la resilienza, lo sviluppo di capacità e i partenariati. Confluiranno in questo processo anche i lavori in atto riguardanti le iniziative in materia di sicurezza e difesa, mentre la bussola strategica dovrebbe fornire orientamenti coerenti per tali iniziative e altri processi pertinenti».

La scansione temporale delle varie fasi che condurranno all'approvazione della Bussola, già messa a punto dal Consiglio nel 2020, non è affatto casuale: l'elaborazione del documento strategico era destinata ad iniziare sotto la Presidenza del Consiglio tedesca e si dovrà concludere nel primo semestre del 2022, sotto la Presidenza del Consiglio francese, cosicché giunga ancor più forte e chiaro il segnale della presenza di una robusta intesa franco-tedesca sul progressivo rafforzamento e consolidamento di una Politica di sicurezza maggiormente integrata.

Sebbene non sia dichiarata alcuna esplicita connessione, non può essere frutto della pura casualità neanche il fatto che, nel frattempo, è stata avviata la c.d. "Conferenza sul futuro dell'Europa", la cui tabella di marcia prevede che i lavori debbano terminare nell'aprile 2022, momento nel quale la "bussola strategica" dovrebbe aver già visto la luce⁵.

Le scadenze previste dal Consiglio sono state finora rispettate: l'Alto rappresentante ha ufficialmente presentato al Consiglio dei Ministri la c.d. "analisi dei rischi" effettivamente nel novembre 2020⁶.

Le tappe successive sono state precisate dal Consiglio dei Ministri della Difesa riunitosi il 10 maggio 2021⁷, in cui si invita "l'alto rappresentante a presentare al Consiglio un primo progetto di bussola strategica da discutere nel novembre 2021, in vista della sua adozione da parte degli Stati membri nel marzo 2022, in linea con la dichiarazione dei membri del Consiglio europeo del 26 febbraio 2021".

Nel contempo, già a partire dall'inizio del 2021, è stato avviato una fase di c.d. "dialogo strategico" con gli Stati membri, che, a loro volta, hanno presentato contributi scritti e organizzato

⁵ È importante, peraltro, sottolineare che tra le tematiche lanciate sul tavolo della discussione non ve ne è uno dedicato esclusivamente ai temi toccati dalla futura Bussola: l'argomento generico della Sicurezza e difesa è compreso nel più vasto tema dell'"UE nel mondo".

⁶ Presentata nel corso di una Videoconferenza del Consiglio dei Ministri della difesa del 20 novembre 2020, e di cui il Consiglio "ha preso atto" sul suo contenuto. V. infra.

⁷ Bruxelles, 10 maggio 2021, n. 8396/21.

seminari tra funzionari, accademici ed esperti del settore, destinato a sfociare nella messa a punto del progetto finale di Bussola.

Il termine di questa fase preparatoria è fissato alla fine di ottobre 2021 e i risultati delle riflessioni condotte saranno riportati in documenti che l'Alto Rappresentante, in collaborazione con lo Stato maggiore dell'UE, con la Commissione europea e l'Agenzia europea per la difesa, provvederà a redigere e che costituiranno lo scheletro per la stesura finale della futura Bussola

Nei mesi successivi ci si attende un fitto dialogo politico con i governi degli Stati che dovrebbe sfociare nell'approvazione finale del documento, come già indicato, nella prima parte del 2022.

2. I temi della futura bussola strategica

Pur trattandosi di un documento ancora in fase di elaborazione, il Consiglio ha già tracciato, anche se per grandi linee, i settori tematici della Sicurezza e Difesa che saranno toccati dalla nuova Bussola e gli obiettivi cui essa dovrà tendere. L'individuazione del contenuto di tali settori tematici richiede una lettura combinata delle conclusioni del Consiglio Sicurezza e Difesa del 17 giugno 2020 e del 10 maggio 2021.

In via preliminare è bene rammentare che lo scopo di fondo del procedimento in atto, enunciato nel 2020 e confermato successivamente, è, e rimane, quello di "rafforzare la capacità di agire (dell'UE) quale garante della sicurezza attraverso il suo impegno operativo, segnatamente attraverso le missioni, provvedendo al contempo alla razionalizzazione dei progetti già avviati in materia di sicurezza e difesa: "la bussola strategica è destinata a fornire orientamenti coerenti per tali iniziative e altri processi pertinenti".

A conferma del taglio concreto ed operativo del nuovo documento strategico, i settori sui quali gli Stati membri sono chiamati a discutere sono predeterminati: "la bussola strategica definirà gli orientamenti nonché gli scopi e gli obiettivi specifici in settori quali la gestione delle crisi, la resilienza, lo sviluppo di capacità e i partenariati".

La lacunosità delle definizioni rende necessarie, in ogni caso, alcune precisazioni circa il campo di azione del nuovo documento⁸:

- a) *Gestione delle crisi*: sotto questo profilo, concernente l'aspetto più strettamente operativo, il nuovo documento dovrà indicare scopi ed obiettivi chiari per migliorare l'efficacia e la flessibilità dell'impegno operativo dell'UE, contribuendo così a rafforzare l'impegno degli Stati membri nelle crisi future.

La rapidità della risposta da parte dell'UE sugli scenari di crisi dipende, a sua volta, dalla combinazione di due fattori egualmente indispensabili: la maggior speditezza dei procedimenti decisionali nonché la disponibilità di contingenti di intervento immediato.

Il primo punto, come è ben noto, conduce ad una delle maggiori criticità che da sempre si riscontrano nella disciplina della PESC contenuta nei Trattati fondativi ovvero la previsione della regola generale dell'unanimità nell'adozione delle decisioni in seno al Consiglio e al Consiglio europeo. Una rigidità procedurale mitigata solo in parte dalla possibilità di ricorrere alla c.d. astensione costruttiva (art. 31 TUE), consistente nella possibilità per uno Stato di astenersi, motivando la propria astensione con una dichiarazione formale "In tal caso esso non è obbligato ad applicare la decisione, ma accetta che essa impegni l'Unione. In uno spirito di mutua solidarietà, lo Stato membro interessato si astiene da azioni che possano contrastare o impedire l'azione dell'Unione basata su tale decisione, e gli altri Stati membri rispettano la sua posizione".

⁸ Ricavabili da alcuni MEMO diffusi dal sito del SEAE, in particolare quello dal titolo "Questions and answers: a background for the Strategic Compass".

Al momento attuale non è certo realistico ipotizzare un intervento a livello costituzionale per mutare l'assetto normativo su questo versante⁹: sono troppi e troppo delicati per la sovranità nazionale i temi che sono già al centro del tavolo dei negoziati.

Lo sguardo della nuova Bussola dovrà, dunque, rivolgersi più che altro verso strumenti di intervento più rapidi, soprattutto già previsti e disciplinati dai Trattati fondativi e che siano il più possibile "*tailor made*", ovvero modellabili a seconda delle situazioni che di volta in volta si presentano.

È in quest'ottica che il Consiglio del 10 maggio 2021¹⁰ si concentra sulla possibilità di ricorrere ad uno strumento particolare di c.d. "cooperazione differenziata" (ulteriore rispetto alla c.d. PECO – cooperazione strutturata permanente¹¹) già presente all'interno dei Trattati, e precisamente all'art. 44 TUE¹². In esso, per l'appunto, si prevede il ricorso, a certe condizioni, ad un procedimento decisionale più snello e adattabile alle esigenze del caso specifico: un gruppo di Stati è coinvolto nella realizzazione di una missione specifica, nell'ambito del mandato conferito *ad hoc* dal Consiglio, che ne definisce i termini di esecuzione. Sembrerebbe, dunque, il mezzo più adeguato laddove sia indispensabile giungere agevolmente al consenso su operazioni urgenti e necessarie.

Sul fronte più strettamente operativo, l'altro elemento determinante consiste senza dubbio nel garantire la prontezza delle Forze Armate messe a disposizione da parte dell'UE e dei suoi Stati membri a schierarsi rapidamente per rispondere altrettanto rapidamente alle crisi future attraverso operazioni di combattimento o stabilizzazione, nonché operazioni marittime o, laddove necessario, aeree. L'attenzione, da questo punto di vista, è rivolta prevalentemente al nuovo strumento europeo per la pace di recente approvazione (EPF) e sulle sue numerose potenzialità in termini di condivisione dei costi delle operazioni e misure di assistenza, di cui peraltro, si è trattato su questa Rivista in altra sede (v. vol. 2, 2021, pp. 63-69).

- b) *Resilienza*: intesa nel senso della capacità di resistere a nuove minacce e situazioni critiche, tentando al contempo di anticiparne gli effetti negativi. Si pone, in questo caso, ad avviso del Consiglio, una questione preliminare che riguarda la disponibilità di un'analisi accurata delle minacce che attualmente incombono sugli Stati membri al fine di individuare con sufficiente precisione i maggiori punti di vulnerabilità da dover affrontare e risolvere.

Una volta terminata la suddetta analisi, tra i possibili strumenti di intervento individuati dal Consiglio Sicurezza e Difesa ve ne sono alcuni già presenti nei Trattati fondativi e che attualmente, in ragione della pandemia in atto, sono al centro di numerosi dibattiti,

⁹ Né è ipotizzabile un agevole ricorso alla c.d. "clausola passerella", prevista nell'art. 31, par. 3, TUE, ai sensi del quale «3. Il Consiglio europeo può adottare all'unanimità una decisione che preveda che il Consiglio delibera a maggioranza qualificata in casi diversi da quelli contemplati al paragrafo 2». Tale strumento è escluso, ai sensi del successivo par. 4, proprio per le «decisioni che abbiano implicazioni nel settore militare o della difesa».

¹⁰ In questa sua posizione corroborato da analoga posizione assunta da 14 Stati membri in un c.d., "*non paper*" sottoscritto e presentato a latere del Consiglio Sicurezza e Difesa del maggio 2021, di cui si dirà tra breve.

¹¹ Disciplinata dagli artt. 42 par. 6 e 46 TUE e dal Prot. n. 10 allegato ai Trattati.

¹² Il cui testo prevede che: «1. Nel quadro delle decisioni adottate in conformità dell'articolo 43, il Consiglio può affidare la realizzazione di una missione a un gruppo di Stati membri che lo desiderano e dispongono delle capacità necessarie per tale missione. Tali Stati membri, in associazione con l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, si accordano sulla gestione della missione.

2. Gli Stati membri che partecipano alla realizzazione della missione informano periodicamente il Consiglio dell'andamento della missione, di propria iniziativa o a richiesta di un altro Stato membro. Gli Stati membri partecipanti investono immediatamente il Consiglio della questione se la realizzazione di tale missione genera conseguenze di ampia portata o se impone una modifica dell'obiettivo, della portata o delle modalità della missione stabiliti nelle decisioni di cui al paragrafo 1. In tal caso il Consiglio adotta le decisioni necessarie».

politici e giuridici: *in primis*, l'art. 222 TFUE in tema di solidarietà in generale tra gli Stati membri in caso di attacchi terroristici, calamità naturali o causate dall'uomo¹³; *in secundis*, lo strumento specifico di solidarietà in tema di PESC previsto dall'art. 42, par. 7¹⁴. Su questo tema, peraltro, il Consiglio conta di poter attingere ampiamente ai risultati positivi dell'esperienza di azione combinata degli Stati membri nella lotta alla pandemia di COVID 19¹⁵.

c) *Sviluppo di capacità*: sul punto, l'obiettivo finale è sempre quello di giungere alla creazione di una vera e propria base industriale e tecnologica di difesa europea (EDITB), in grado di ridurre drasticamente i deficit di capacità degli Stati membri in tema di equipaggiamenti militari e contemporaneamente contribuire alla crescita dell'auspicata "autonomia strategica dell'Unione"¹⁶. La strada dello sviluppo delle capacità di difesa in realtà, è già segnata da molteplici iniziative (PESCO, CARD, FED) che, nelle intenzioni del Consiglio devono trovare un coordinamento più generale e sistematico all'interno del nuovo documento strategico.

d) *Partenariati*: per la verità, la questione dello sviluppo dei partenariati, oltre ad essere un tema autonomo, tocca orizzontalmente anche tutti e tre gli altri settori interessati dalla Bussola.

La riflessione specifica sul tema dovrà quindi riguardare, in generale, l'approccio da seguire per rafforzare e sviluppare i partenariati esistenti in modo più strategico. Per sfruttare al massimo le possibilità di cooperazione, l'UE deve essere chiara sui propri interessi e priorità e successivamente sviluppare approcci specifici su misura per raggiungerli nel quadro dell'ampia gamma delle diverse tipologie di partenariato esistenti. La discussione riguarderà, in primo luogo, la cooperazione con le organizzazioni internazionali multilaterali: le Nazioni Unite, e la NATO. Con particolare riferimento a quest'ultima organizzazione, la questione centrale è stabilire il livello di autonomia che l'UE è intenzionata a conservare rispetto ad interventi decisi al livello multilaterale: un tema sul quale attualmente la discussione risente fortemente di ritrosie mostrate da

¹³ «1. L'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo. L'Unione mobilita tutti gli strumenti di cui dispone, inclusi i mezzi militari messi a sua disposizione dagli Stati membri, per:

a) - prevenire la minaccia terroristica sul territorio degli Stati membri;

- proteggere le istituzioni democratiche e la popolazione civile da un eventuale attacco terroristico;

- prestare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio, su richiesta delle sue autorità politiche, in caso di attacco terroristico.

2. Se uno Stato membro subisce un attacco terroristico o è vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo, gli altri Stati membri, su richiesta delle sue autorità politiche, gli prestano assistenza. A tal fine gli Stati membri si coordinano in sede di Consiglio».

¹⁴ Ai sensi del quale «7. Qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite. Ciò non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri».

¹⁵ Nelle Conclusioni del Consiglio del 10 maggio 2021 (par.5), si colgono con favore «i lavori in atto e i progressi compiuti verso una visione comune rafforzata in merito all'attuazione dell'articolo 42, paragrafo 7, del TUE, in particolare attraverso esercizi di simulazione e discussioni strategiche (organizzate sin dal 2019 dal SEAE) basate su possibili scenari. Attende con interesse un documento che consolidi gli insegnamenti tratti da tali esercizi e discussioni strategiche da presentare agli Stati membri prima della fine dell'anno e invita a ulteriori riflessioni ed esercizi, anche per quanto riguarda la dimensione cibernetica, a dimostrazione della solidarietà tra Stati membri».

¹⁶ Obiettivo espressamente dichiarato nei considerando al Regolamento (UE) 2021/697 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021, 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.

alcuni Stati membri, soprattutto dell'EST, decisi a garantire una priorità assoluta alle decisioni adottate nel quadro della NATO¹⁷.

Tema altrettanto importante riguarda la necessità di approfondire la cooperazione anche con le organizzazioni regionali (OSCE, l'Unione africana e l'ASEAN), nonché con i singoli Paesi partner.

Per comprendere a fondo il quadro complessivo in cui è destinato ad inserirsi il nuovo Documento strategico, oltre alle considerazioni che precedono, è necessario tenere nella dovuta considerazione, in ragione degli interessanti spunti critici e delle indicazioni operative di sicuro rilievo in esso contenuti, il c.d. Non paper, presentato da 14 Stati membri (Austria, Belgio, Repubblica ceca, Germania, Grecia, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Slovenia e Spagna) *a latere* del Consiglio Sicurezza e difesa del maggio 2021 dal titolo "*Strategic Compass – For a more coherent, flexible and robust EU crisis, management action*".

Nel documento in discussione, dal punto di vista operativo, gli Stati firmatari, condividono la necessità di un rilancio delle missioni e operazioni PESD più flessibili, concrete ed efficaci, lanciando alcune proposte in questa direzione.

Dal punto di vista del procedimento decisionale, si propone:

- un'azione europea più coerente sul campo mediante la creazione di collegamenti tra le operazioni europee ad hoc esistenti e le missioni o operazioni militari PSDC, in linea con i rispettivi mandati e obiettivi dell'UE, nonché con i processi decisionali dell'UE. Tale maggiore cooperazione include la condivisione reciproca di informazioni nonché capacità logistiche, di trasporto e mediche, una comunicazione strategica comune europea più forte, sfruttando, se del caso, la presenza di altre forze europee sul campo e garantire il *follow-up* dell'EPF fornito attrezzature ai partner.
- che i mandati siano sufficientemente robusti e flessibili da adattarsi alle dinamiche operative in evoluzione.
- la flessibilità e la prontezza degli strumenti militari dell'UE quando si affronta una crisi urgente. Con riferimento al prospettato ricorso a quanto previsto all'artt. 44 TUE, di cui si è dato conto in precedenza, gli Stati membri propongono un'interpretazione del testo che comprenda anche l'ipotesi in cui sia uno Stato ad proporre un'operazione, per così dire, "chiavi in mano" concordata con altri Stati membri al Comitato Politico e di Sicurezza, e quindi al Consiglio, ciò che consentirebbe di superare la fase, a volte molto farraginata, delle discussioni e delle valutazioni preventive tra gli Stati stessi.

Dal punto di vista più strettamente operativo, il *non paper* sottolinea l'esigenza di incrementare strumenti di reazione rapida a situazioni critiche, lanciando, a tal proposito, il progetto della creazione di una sorta di "*first entry force*" composta da almeno 5000 individui, appartenenti a forze marittime e terrestri (si ipotizza anche l'eventuale estensione a forze aeree)¹⁸. L'iniziativa, in realtà, non ha un carattere del tutto innovativo, traendo spunto dal modello già utilizzato per la creazione dei c.d. *Battlegroups* (gruppi tattici), unità militari multinazionali composti da 1500

¹⁷ Molto significativa è anche la posizione del Parlamento europeo, che, nella sua risoluzione del 20 gennaio 2021 (Attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune – Relazione annuale 2020), ha tenuto a precisare alcuni punti fondamentali sulle relazioni UE-NATO: 50 ritiene che la cooperazione UE-NATO debba essere complementare e rispettosa delle specificità e dei ruoli di ciascuna di queste due istituzioni e non debba replicare o sostituire inutilmente le strutture; ricorda che la cooperazione in materia di difesa è uno dei pilastri della cooperazione transatlantica e rimane fondamentale per la sicurezza reciproca dei paesi alleati e partner, e ribadisce pertanto la necessità di relazioni più forti; rammenta che, sulla base del principio della riserva unica di forze, lo sviluppo delle capacità di difesa dell'UE non rappresenta una minaccia competitiva per l'Alleanza e avvantaggerà i paesi che fanno parte sia della PSDC che della NATO; ricorda altresì che una più efficace cooperazione in materia di sicurezza e di difesa a livello di UE dovrebbe essere considerata un fattore che rafforza il pilastro europeo della NATO nel quale l'UE assume un ruolo maggiore nel garantire la propria sicurezza.

¹⁸ Un'iniziativa che ha conosciuto un forte rilancio a seguito dell'emergenza creata dalla crisi afghana.

individui, creati nel 2007 e operativi dal 2017, che, tra l'altro, potrebbero essere anche coinvolti nell'iniziativa come base per la futura "forza d'impatto".

Significative anche le indicazioni sulla necessità di un procedimento decisionale "informato e proattivo" in materia di gestione delle crisi militari, in vista del quale si evidenzia, in primo luogo, la necessità di esaltare il ruolo dello Stato Maggiore dell'UE (EUMS) e, al suo interno, del c.d. MPCC (capacità militare di pianificazione e condotta), rafforzando le dotazioni ad essi spettanti in termini sia di personale sia di mezzi operativi.

In secondo luogo, è ritenuto indispensabile sviluppare all'interno dell'UE una capacità di analisi autonoma e permanente degli scenari operativi, attraverso l'utilizzo degli strumenti di intelligence messi a disposizione dalla stessa Unione (ad es. rete SATCEN) sia dagli Stati membri.

Come emerge dall'analisi complessiva che precede, i quattro settori tematici che costituiranno l'ossatura della futura Bussola, a dispetto dell'apparente semplicità di definizione, si presentano con contorni tutt'altro che chiari e precisi.

Ci si augura che le divergenze di vedute fin qui emerse tra gli Stati membri finanche sotto il profilo definitorio non siano tali da pregiudicare il contenuto del documento strategico dal punto di vista dell'ambiziosità degli obiettivi e della concretezza degli strumenti individuati.

3. Verso l'approvazione della "bussola strategica": le tappe previste

Sin dal Consiglio Sicurezza e Difesa del giugno 2020 era previsto che il nuovo documento strategico sarebbe stato preceduto da "un'analisi esauriente a 360° di tutte le minacce e le sfide" (da notare, separata e da non ricomprendere nel documento finale), "condotta dalla capacità unica di analisi dell'intelligence dell'UE, basata su contributi dettagliati dei servizi di intelligence degli Stati membri e presentata agli Stati membri nel novembre 2020, destinata a fornire un importante ausilio allo sviluppo della bussola strategica, unitamente ad altri contributi". Il Consiglio riconosce, altresì, che questa prima preziosa esperienza, così come i relativi insegnamenti tratti, "dovrebbero condurre a un processo di analisi delle minacce e delle sfide per l'UE – condotto dai servizi di intelligence – più regolare e globale, nonché basato sui contributi volontari degli Stati membri"¹⁹.

Come si legge nel MEMO diffuso dal sito del SEAE²⁰, la messa a punto di questa analisi rappresenta uno dei pilastri portanti del nuovo documento strategico, posto che «*To enable the EU and its Member States to provide answers to the threats and challenges together, the first-ever comprehensive threat analysis conducted by the EU should help to build this common base of understanding and, in this way, contribute to the common European security and defence culture*». La "cultura comune", a sua volta, potrà condurre più facilmente all'individuazione del contenuto concreto della c.d. "autonomia strategica dell'Unione».

Il documento di analisi è volto a individuare le minacce e i rischi al livello globale e regionale da ora fino a 5-10 anni a venire, sempre con riferimento alle quattro aree tematiche individuate dal Consiglio.

L'operazione, pur costituendo, come si è detto, uno degli snodi fondamentali nel procedimento di elaborazione della Bussola, si è rivelata, in realtà, ben più complessa di quanto potesse apparire, considerando che, per un verso, è la prima volta che si riflette in comune sull'individuazione dei rischi e delle minacce incombenti sugli Stati membri e, per altro verso, è proprio su questo punto che si sono da sempre registrate le più forti frizioni tra le varie visioni

¹⁹ Consiglio 10 maggio 2021, punto 3.

²⁰ Dal titolo "*Questions and answers: Threat Analysis – a background for the Strategic Compass*", l'unica nota informativa al pubblico circa il contenuto di detta Analisi. Come si legge, infatti, nel MEMO «*This threat analysis is a classified document, not accessible to the public. This memo explains how it paves the ground for the formulation of the Compass*».

strategiche nazionali, ciò che ha rappresentato una delle cause più importanti della debolezza strutturale dell'azione PESC²¹.

È da ritenere un successo di per sé, dunque, il fatto che, nonostante le difficoltà incontrate nelle discussioni preparatorie²², il documento contenente l'analisi in discussione abbia visto la luce e sia stato concretamente presentato al Consiglio dei ministri della Sicurezza e Difesa nel corso di una videoconferenza tenutasi il 20 novembre 2020. Al fine di evitare che il contenuto del documento fosse sottoposto ad un pericoloso dibattito politico, dagli esiti alquanto incerti, il Consiglio non ha formalmente deliberato sul punto, limitandosi a prendere nota della sua presentazione²³.

Chiusa la fase dell'analisi, nel primo semestre del 2021, la Presidenza del Consiglio portoghese ha dato l'avvio alla successiva fase di c.d. "dialogo strategico". L'apertura delle discussioni è stata preceduta dall'invio di un c.d. *scoping paper* da parte del SEAE²⁴, nel quale è stata posta sul tavolo del negoziato una struttura specifica, successivamente integrata da ulteriori quattro documenti per i rispettivi settori tematici in sui si articolerà la Bussola Strategica.

Nel perimetro così definito hanno avuto luogo discussioni tematiche informali al fine di dare consistenza ad obiettivi strategici e tempistiche, i cui risultati sono esposti in documenti destinati a non essere comunicati pubblicamente e sui quali quindi non è possibile svolgere alcuna riflessione.

Nel mese di novembre 2021 è attesa da parte dell'Alto Rappresentante la presentazione di un progetto più circostanziato di "Bussola strategica", di cui si è già in parte discusso nel Consiglio europeo informale del 5-6 ottobre svoltosi a Brdo pri Kranju, Slovenia, che avverrà formalmente nel Consiglio europeo previsto per Dicembre 2021.

Si dovrebbe, quindi, giungere alla definitiva approvazione del documento nella prima metà del 2022, in coincidenza con la chiusura della Conferenza su futuro dell'Europa.

Nel primo semestre del 2022 è prevista, altresì, l'organizzazione da parte della Presidenza del Consiglio francese di un vero e proprio vertice sulla difesa europea, così come annunciato dalla Presidente della Commissione Von der Leyen nel "Discorso sullo stato dell'Unione", tenuto dinanzi al Parlamento europeo il 15 settembre 2021. E' realistico, dunque, prevedere che, come dichiarato dal Presidente Charles Michel, il 2022 diverrà a tutti gli effetti "l'Anno europeo della difesa".

4. Considerazioni conclusive

Terminata l'analisi degli elementi essenziali, noti e meno noti, del nuovo documento denominato "Bussola strategica", e in attesa di conoscerne il testo definitivo, si può sin da ora avanzare qualche considerazione sulla sua natura e sui rischi che da molte parti sono stati paventati non solo riguardo alla concretezza dei temi che saranno toccati ma anche e soprattutto riguardo alle modalità, più o meno operative, con le quali saranno trattati.

Per quanto concerne l'individuazione della natura del documento strategico, essa appare problematica già a partire dalla sua denominazione: il termine "Bussola strategica", infatti, non è

²¹ Secondo alcune fonti interne, l'analisi sulle minacce e sui rischi rappresenta come una vera propria "cartina di tornasole" per l'intero processo di elaborazione della bussola strategica.

²² Testimoniate anche dalla precisazione, un po' sibillina, contenuta nel succitato MEMO, in cui si legge che «*The final document is not a 'joint and agreed' intelligence product, but is based on the common understanding of the Member States' intelligence services*».

²³ Ciò per evitare, con tutta probabilità, discussioni di carattere politico che avrebbero sicuramente ritardato l'approvazione finale della "Bussola strategica". D'altro canto, nel corso delle fasi preparatorie alcune delegazioni governative (in particolare, quella polacca e lituana) avevano più volte insistito sul fatto che il documento finale non sarebbe stato oggetto di un'approvazione formale.

²⁴ SEAE, *Scoping paper: preparation of the Strategic Compass*, doc. EEAS (2021)129 del 4 febbraio 2021.

certo usuale nel linguaggio politico dell'Unione²⁵ e non consente di dedurre agevolmente non solo la natura, ma nemmeno il taglio ed il contenuto che il documento assumerà.

A tal proposito, l'unica valida indicazione di cui disponiamo emerge dalle conclusioni dei Consigli Sicurezza e Difesa sopra citati: la Bussola sarà un documento in cui si sviluppa e si precisa uno degli obiettivi finali di maggior interesse (l'autonomia strategica), destinato a fornire una guida di tipo *prettamente politico* per affinare il livello di ambizione determinato nella Strategia globale del 2016 alla luce del cambiamento geopolitico e di altre tendenze emergenti sullo spettro delle minacce, che costruirà un collegamento sistemico più strutturato tra le esigenze strategiche e quelle operative e di capacità attraverso proposte concrete e attuabili.

La discussione intorno alla natura del nuovo documento coinvolge, peraltro, la questione concernente il rapporto che lega il contenuto di esso alla Global Strategy elaborata nel 2016 dall'Alto Rappresentante²⁶. Come più volte specificato dal Consiglio²⁷ "La bussola strategica migliorerà e guiderà la realizzazione del livello di ambizione nel settore della sicurezza e della difesa decisa a novembre 2016 nel contesto della strategia globale dell'UE". In occasione della presentazione della *Global Strategy*, il Consiglio, infatti, dichiarò che «*the Council hereby determines the level of ambition which sets out the main goals which the EU and its Member States will aim to achieve in order to implement the EUGS in the area of security and defence, including through CSDP, in support of three strategic priorities identified in the EUGS: (a) responding to external conflicts and crises, (b) building the capacities of partners, and (c) protecting the Union and its citizens. In doing this, the EU will pursue an integrated approach linking up different EU instruments in a coordinated way, building on the EU's Comprehensive Approach and promoting civil-military cooperation. While respecting the autonomy of the EU's decision-making processes, it will also continue to work closely with its partners, particularly with the United Nations and NATO*»²⁸.

Alla luce delle conclusioni del Consiglio, si può dire, quindi, che, escluso qualsiasi effetto sostitutivo del futuro documento, rimangono tuttora valide le priorità strategiche di ampio respiro del "Livello di ambizione" stabilito nel 2016, e avallato dal Consiglio. Ciononostante, non può essere escluso *a priori* che, man mano che le iniziative avviate sin da allora progrediscono, possa essere necessario definire gli obiettivi in modo più dettagliato, aggiornando anche la comprensione di essi alla luce dell'evoluzione della situazione geopolitica internazionale.

Sebbene tra i due documenti vi sia, a tutti gli effetti, una manifesta continuità dal punto di vista strettamente formale, trattandosi di due documenti di tenore prettamente politico, tra la *Global Strategy* e la Bussola Strategica vi è un elemento che indiscutibilmente li differenzia: mentre del primo documento il Consiglio nel 2016 prese semplicemente atto, rispetto al secondo è prevista una vera e propria "adozione" da parte degli Stati membri. Ciò che, di per sé, consente di preconizzare quantomeno che la Bussola sia destinata ad avere una rilevanza politica di ben più alto livello.

Del resto, proprio la pressione politica che i Governi, attraverso un consenso allargato (c.d. *buy in*) saranno in grado di esercitare sull'approvazione della nuova Bussola, rappresenta senza dubbio uno dei fattori chiave per il successo dell'intera operazione, anche e soprattutto per garantire l'operatività concreta del piano nel corso delle successive tappe di attuazione al livello nazionale.

²⁵ Forse, nelle intenzioni iniziali della Presidenza tedesca l'idea poteva essere di replicare l'esperienza degli "*Strategic Concepts*" adottati nell'ambito della NATO (l'ultimo è del giugno 2021), in cui ci si occupa della valutazione della situazione e delle minacce, dello scopo e della missione della NATO, delle premesse politiche e strategiche, nonché dei principali strumenti delle sue attività e dei requisiti per le Forze Armate.

²⁶ "EU Global Strategy for Foreign and Security Policy to the Heads of State or Government", 28 June 2016.

²⁷ v. Conclusioni giugno 2020, punto 4 e Conclusioni maggio 2021, punto 2.

²⁸ Council of the European Union, *Council Conclusions on Implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence*, 14 November 2016, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14149-2016-INIT/en/pdf>.

Per giungere effettivamente a raccogliere un'ampia condivisione politica da parte dei Governi, il contenuto finale del documento dovrà riuscire nel difficile compito di realizzare un giusto equilibrio tra due componenti apparentemente di segno opposto: da un lato, la tendenza a trascinare sempre di più la Politica di Difesa e Sicurezza verso strumenti di azione comune (la c.d. Europa della difesa), sfruttando appieno le basi giuridiche previste dai Trattati fondativi, che consentano all'Unione di agire, all'occorrenza in modo del tutto autonomo, a tutela della sua sicurezza; dall'altro lato, la garanzia alla componente intergovernativa della guida dell'intero procedimento, attraverso il riconoscimento di un notevole peso decisionale attribuito ai Governi.

È del tutto giustificato, dunque, che sebbene l'Alto Rappresentante e il SEAE siano incaricati dello sviluppo del procedimento di elaborazione, la Bussola deve rimanere guidata dagli Stati membri", con le istituzioni che forniscono il loro sostegno.

Non è da trascurare, peraltro, che una delle fasi cruciali in cui si deciderà il successo o l'irrilevanza politica del nuovo documento (trasformandolo in quella c.d. "tigre di carta" paventata da alcuni) dipenderà proprio dall'influenza che esso sarà in grado di esercitare sul versante dell'elaborazione delle politiche e dei piani nazionali di difesa. È anche questo punto che determinerà la riuscita dell'intento di costruire quella "cultura europea comune in materia di sicurezza e di difesa, ispirata a valori e obiettivi condivisi", cuore dell'intero progetto. Ed è per questa ragione che sempre più spesso l'efficacia concreta del documento viene vista in stretto collegamento con la necessità della messa a punto di un vero e proprio calendario per la sua attuazione e di meccanismi periodici di controllo *ex post*.

Gli ostacoli al raggiungimento di obiettivi così ambiziosi sono vari, a partire dalla diversa rilevanza attribuita al nuovo documento strategico da parte degli Stati membri, che si coniuga, il più delle volte, con la maggiore o minore importanza che essi accordano alla costruzione di una vera e propria PSDC e al consolidamento dell'autonomia strategica dell'Unione.

A questo proposito, al fine di coagulare attorno alla Bussola il più ampio consenso politico, sarebbe stato forse opportuno coinvolgere nei tavoli di discussione e nei seminari tematici con funzionari ed esperti anche i membri del Parlamento europeo e, ancor di più dei Parlamenti nazionali: se è vero, infatti, che dette istituzioni non godono di alcun ruolo nei procedimenti decisionali relativi alla Sicurezza e alla difesa nell'Unione, temi tipicamente riservati al metodo c.d. intergovernativo, il loro coinvolgimento avrebbe forse contribuito a creare in un contesto più ampio una percezione politica positiva del nuovo documento strategico. Del resto, non si può omettere di considerare, come si accennava in precedenza, che, in ultima analisi, saranno proprio i Parlamenti nazionali a dare efficacia e concretezza agli obiettivi e alle azioni in esso previste.

A chiusura di queste brevi note, si può concludere che la Bussola strategica rappresenta una sfida importante e molto ambiziosa per dar vita alla c.d. "Europa della difesa", che sarà vinta solo se si imporranno alcune parole d'ordine: visione comune delle minacce da affrontare, chiarezza degli obiettivi, concretezza ed efficacia delle azioni decise il più possibile attraverso gli strumenti della PSDC, e, infine, approccio inclusivo rivolto a tutti gli Stati membri.

In questo senso, i presupposti di contenuto e di metodo parrebbero esserci. Il rischio che, a questo, si deve a tutti i costi scongiurare consiste nel fatto che, giunti al termine delle discussioni politiche, pur di approvare il documento si accetti un c.d. "compromesso al ribasso", sacrificando l'alto livello di ambizione del testo in nome della maggior condivisione politica.

Documentazione e giurisprudenza internazionale
a cura di Francesca Graziani