DIRITTI COMPARATI
Comparare i diritti fondamentali in Europa

RECENSIONE A M. VELLANO, A. MIGLIO (A CURA DI), "SICUREZZA E DIFESA COMUNE DELL'UNIONE EUROPEA", PADOVA, 2023

Posted on 8 Maggio 2023 by ***Luca Paladini***

Coloro che vogliano o debbano avvicinarsi alla vasta e articolata disciplina dell'azione esterna dell'Unione europea, compresa la sua Politica estera e di sicurezza comune (PESC), possono avvalersi di un ampio e ricco apparato di studi e ricerche. I contributi pubblicati in materia sono incentrati sia sull'impianto generale dell'azione esterna, come nel caso della perdurante frammentazione "tra TUE e TFUE" della relativa disciplina, sia su aspetti specifici quali, ad esempio, la politica di vicinato, la politica commerciale comune e le misure restrittive (per tutti, cfr. E. Baroncini, S. Cafaro, C. Novi e il recente M. E. Bartoloni, S. Poli).

Lo stesso, però, non può dirsi per l'ambito specifico della Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), che è parte della PESC, sul quale si deve registrare un minor intervento della dottrina. Non per mancanza di interesse per i suoi contenuti, i quali, anzi, investono temi attuali e delicati, quali il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e la difesa degli Stati membri dell'Unione europea. Piuttosto, ci sembra che l'integrazione "a passi tardi et lenti" nella PSDC abbia determinato una minore incidenza di contributi in materia. Minore, ma non assente: laddove siano occorsi sviluppi istituzionali o materiali da esaminare, non è

mancato l'intervento di un'attenta e pronta dottrina a commento di temi caratterizzanti la PSDC, quali, ad esempio, l'istituzione e l'attività dell'Agenzia europea di difesa, le attività di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale intraprese dall'Unione europea (realizzate anche in *partnership* con altre organizzazioni internazionali) o l'avvio della cooperazione strutturata permanente e i relativi progressi.
In tale contesto, il libro "Sicurezza e difesa comune dell'Unione europea", che raccoglie diversi studi sulla PSDC, colma un vuoto che da tempo si registrava. Infatti, se si escludono gli articoli in riviste e i capitoli nei volumi collettanei vertenti su singoli aspetti della PSDC, da anni mancava in dottrina un lavoro organico in materia, laddove l'unico precedente, quantomeno in Italia, è il volume monografico "La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea", pubblicato nel 2005 da Criseide Novi, che per anni ha rappresentato un riferimento per gli studiosi di PESD (come si è chiamata la PSDC fino all'entrata in vigore del trattato di Lisbona).
Il volume qui recensito, curato da Michele Vellano e Alberto Miglio, nasce come progetto editoriale occasionato, da una parte, dallo scoppio della guerra appena oltre i confini orientali dell'Unione europea e, dall'altra, dalla necessità di avvalersi di un manuale sulla PSDC.
I contributi raccolti, scritti da studiosi italiani e ufficiali appartenenti alle Forze armate italiane e anticipati dalla prefazione del generale Francesco Paolo Figliuolo, sono distribuiti in tre sezioni. Nella prima sono trattati gli aspetti istituzionali e di merito utili a inquadrare la PSDC sul piano generale (capitoli da 1 a 5). Sicché, svolte le necessarie premesse sull'evoluzione della PESC/PSDC e sul relativo quadro normativo (capitolo 1), la PSDC è trattata sotto il profilo istituzionale (capitolo 2) e con riguardo ai progressi riguardanti lo sviluppo delle capacità di difesa (capitolo 3), nonché – compiendo un interessante e non comune approfondimento – su alcuni aspetti collegati, quali le interconnessioni tra la difesa e la disciplina del mercato unico (capitolo 4) e le interazioni tra la PSDC e le altre politiche esterne dell'Unione (capitolo 5). La seconda parte del volume è, invece, incentrata sulla componente relativa alla "sicurezza esterna" della PSDC (capitoli 6 e 7), che, in buona sostanza, riguarda il peace-keeping dell'Unione europea. Pertanto, questa parte del volume

esamina gli aspetti normativo-istituzionali relativi all'avvio di interventi militari e civili in teatri di crisi (capitolo 6), anche con riguardo alle forme di cooperazione instaurate con altre organizzazioni internazionali (capitolo 7), nonché, a testimonianza dell'inevitabile insistenza di obblighi internazionali nell'attuazione della PSDC, sono trattati gli aspetti relativi al diritto internazionale applicabile (capitolo 8) e, in particolare, all'attribuzione della responsabilità per le condotte tenute sul campo (capitolo 9). Infine, la terza parte è dedicata ad alcuni temi specifici, anche di carattere tecnico-operativo, selezionati dai curatori in quanto di stretto interesse sia per l'attuazione della PSDC, sia per i possibili sviluppi in materia. Gli approfondimenti riguardano le forme di cooperazione fra Stati membri "oltre la PSDC" – i cd. *EU military groupings* (capitolo 10), l'azione dell'Unione europea nella cyber-sicurezza (capitolo 11), le armi-antisatellite (capitolo 12), nonché i beni a duplice uso (capitolo 13) e la cooperazione tra l'Unione e il Regno Unito "dopo la Brexit" (capitolo 14). Chiudono la terza parte – e il volume stesso – i capitoli riguardanti due interventi avviati dall'Unione europea in teatri di crisi: da una parte, l'operazione navale operazione EUNAVFOR MED IRINI (capitolo 15) e, dall'altra, la missione di addestramento EUTM Somalia (capitolo 16).

La struttura del libro curato da Michele Vellano e Alberto Miglio, che vede gli studi raccolti nella giusta progressione dal generale al particolare, consente al lettore di compiere il miglior percorso di approfondimento in una materia non semplice e caratterizzata, a tratti, da ampi profili tecnici. Trattasi, peraltro, di un approfondimento che beneficia del più ampio aggiornamento possibile; laddove pertinente, gli autori dei capitoli hanno compiuto i dovuti riferimenti agli obiettivi fissati dalla Bussola strategia approvata nel marzo del 2022, della quale, purtroppo, si registrano già i primi ritardi nell'attuazione (cfr. *Implementation of the Strategic Compass*). Inoltre, la scelta di dedicare alcuni saggi agli aspetti di diritto internazionale rilevanti ai fini dell'attuazione della PSDC realizza la giusta integrazione tra due discipline che, inevitabilmente, concorrono a fornirne la disciplina giuridica, consentendo al lettore di avvalersi di un quadro completo della normativa applicabile. Infine, nel trattare la sistematica e la prassi, il volume consente al lettore di cogliere gli aspetti operativi della

PSDC, la cui disciplina priva di attuazione pratica sarebbe una mera lettera morta. In tale direzione, la partecipazione di ufficiali delle Forze armate italiane alla stesura dei capitoli relativi all'operazione navale operazione EUNAVFOR MED IRINI (capitolo 15) e alla missione di addestramento EUTM Somalia (capitolo 16) consente al lettore di apprendere degli elementi di prassi che solo coloro che sono stati impegnati sul campo possono conoscere e, per nostra fortuna, condividere.

Nascendo come ausilio didattico, il volume rappresenta il testo di riferimento del modulo dedicato alla PSDC nell'ambito del Master di secondo livello "Diritto internazionale umanitario e dei conflitti armati" e in futuro, come auspicano i curatori, del Master di secondo livello intitolato "Studi Internazionali Strategico-Militari", iniziative didattiche *post lauream* frutto della collaborazione tra l'Università degli studi di Torino e il Centro Alti Studi per la Difesa (CASD). Ciò detto, consideratene la struttura e i contenuti, il volume rappresenta anche un manuale per coloro che, a vario titolo, intendono condurre un approfondimento scientifico sulla disciplina e sull'attuazione della PSDC, nonché su alcuni temi collegati. Trattasi, dunque, di uno strumento di lavoro versatile, messo a disposizione di studenti e di studiosi, di operatori del diritto interessati *ratione materiae*, nonché di decisori politici che necessitino di consultare una raccolta completa di saggi sulla PSDC. Più in generale, il volume può dirsi di largo interesse per coloro che desiderino saperne di più su questo ambito dell'azione esterna dell'Unione – complesso, affascinante e in continua evoluzione – che, in un momento in cui il bisogno di sicurezza è aumentato nel continente europeo, rappresenta un banco di prova per l'integrazione tra gli Stati membri in materia di difesa. Integrazione oramai chiesta da una larga parte dell'opinione pubblica europea, come testimonia, per sua parte, lo scioglimento dell'*opting-out* da parte della Danimarca, risalente al Trattato di Maastricht del 1992, che porterà tale Stato membro inizialmente ritroso a partecipare alla PSDC.

L'integrazione europea in materia di difesa è, però, uno sviluppo non scontato né immediato, la cui evoluzione dipenderà dai progressi che saranno compiuti nell'ambito della cooperazione strutturata permanente e dal prosieguo delle relazioni tra l'Unione europea e la NATO, al

momento considerata l'organizzazione internazionale su cui si regge la difesa collettiva in Europa. La creazione di una difesa europea (comune e, in prospettiva, unica, come indicato all'art. 42, par. 2, TUE) è un ambito nel quale si attendono sviluppi di tipo istituzionale e operativo, sui quali proseguirà il dibattito scientifico, al quale il volume qui recensito già contribuisce in modo significativo e a cui, nella felice ipotesi che i curatori abbiano *in pectore* la volontà di pubblicare una seconda edizione, potrà ulteriormente partecipare.