



## Dall'assenza di volontà alle spinte geopolitiche: l'esercito europeo alla prova delle tensioni. Intervista al Professor Matteo Frau

Lo scontro in Ucraina. Pochi mesi fa, la fuga dall'Afghanistan. Precedentemente, le tensioni globali, i rapporti con la Cina, le guerre in Medio Oriente. Nel mezzo, una farraginoso struttura istituzionale. Le prospettive per una difesa europea appaiono chiare nella loro estrema complessità. Dalle drammatiche scene della guerra russo-ucraina, l'Unione sembrerebbe aver trovato una sorta di via per diventare quell'attore geopolitico che molti richiedono sia. Un protagonismo che, però, trova varie difficoltà nel suo cammino. "Direi che il primo problema, citando le parole di Ursula von der Leyen nel suo discorso sullo Stato dell'Unione del 2021, è quello dell'«assenza della volontà politica» necessaria per dare vita a un'autentica difesa comune". Matteo Frau, Professore associato di Diritto pubblico comparato presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Brescia, titolare dell'insegnamento di "Sistemi di governo negli Stati democratici", illustra in modo chiaro le problematiche, a livello istituzionale e non solo. Le tensioni di queste ore lasciano adito a molti pensieri e poche certezze, ma "la difesa comune europea, se correttamente intesa, implicherebbe un forte slancio federalista e cioè la rinuncia, da parte degli Stati membri, alla gestione autonoma di buona parte della loro politica estera e di difesa. È una prospettiva che sinora non è mai stata seriamente discussa, o meglio, che fu discussa solo all'inizio del cammino di integrazione europea, quando si ebbe l'intuizione, purtroppo mai portata a compimento, della Comunità europea di difesa (CED)".



**Matteo Frau** - È Professore associato di Diritto pubblico comparato presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Brescia, ove è titolare dell'insegnamento di "Sistemi di governo negli Stati democratici". È inoltre responsabile dell'insegnamento di "Organizzazione dei poteri e contrasto al terrorismo" nell'ambito del Corso di laurea magistrale in Scienze per la Pace, gestito congiuntamente dagli Atenei di Brescia e di Pisa.

Ha partecipato a vari convegni internazionali, tra cui il "10th World Congress of Constitutional Law" (Seoul, 18-22 giugno 2018) in tema di "Violent Conflicts, Peace-Building and Constitutional Law"; fa parte del Comitato di Direzione della rivista scientifica "Nomos. Le attualità del Diritto", diretta dal Professor Fulco Lanchester, e ha collaborato con la Rivista "Security and Defence Quarterly".

Tra le sue più recenti pubblicazioni in materia di difesa: M. FRAU, I nodi irrisolti della difesa comune europea. Una prospettiva federalista, in *Federalismi.it*, 2022; M. FRAU-E. TIRA (a cura di), Il contrasto al terrorismo negli ordinamenti democratici, BUP, Bologna-Brescia, 2021; M. FRAU-E. TIRA, PESCO and the Prospect of a European Army: the 'Constitutional Need' to Provide for a Power of Control of the European Parliament on Military Interventions, in *The European Journal of Legal Studies*, vol. 12, 2020, p. 85 ss.; M. FRAU-E. TIRA, The interpretation of the Commander in Chief Clause in the American living Constitution in comparison with the recent transformation of the prerogative power to deploy troops in the unwritten British Constitution, in *Nomos*, n. 1, 2018.

### Infografica – La biografia dell'intervistato Matteo Frau

– Nel suo articolo su Federalismi "I nodi irrisolti della difesa comune europea. Una prospettiva federalista" lei pone l'accento sul farraginoso sistema di governance sovranazionale della difesa comune europea. Per essere chiari, quindi, il primo problema dell'esercito europeo risiede nelle troppe agenzie dai molteplici interessi?

Una volta raggiunta quella volontà politica unitaria, ancor oggi ostacolata dalla presenza di sensibilità costituzionali molto diverse tra gli Stati membri, il problema immediatamente successivo è proprio quello della macchina istituzionale, che in effetti è oggi troppo farraginoso, soprattutto per via della frammentazione del suo vertice politico. Da questo punto di vista, sarebbe opportuna una complessiva ristrutturazione della governance della "Politica estera e di sicurezza comune" (PESC) e della "Politica di sicurezza e di difesa comune" (PSDC), sia allo scopo di agevolare la formazione e l'attuazione di un chiaro indirizzo politico in queste materie, sia allo scopo di garantire un serio controllo democratico sull'impiego delle armate europee, che deve essere affidato anzitutto al Parlamento europeo. Insomma, ci vuole una governance della difesa comune non solo più efficace, ma anche più democratica e più responsabile. E poi c'è anche un problema relativo alla concorrenza e alla parziale sovrapposizione tra la NATO e la difesa comune dell'Unione europea".

– Gli investimenti nelle risorse istituzionali da lei evidenziati per una difesa comune, dove dovrebbero essere rivolti? A quale fine?

"Gli investimenti devono servire soprattutto a emancipare l'Unione europea, come potenza militare e politica, dal predominio della NATO, rendendola una vera coprotagonista nello scenario internazionale. Le recenti vicende legate alle crisi in Afghanistan e in Ucraina dimostrano, se mai ce ne fosse ancora bisogno, che un forte esercito europeo può servire, un po' paradossalmente, proprio al perseguimento di una politica di pace e sicurezza di livello planetario. La Pace, del resto, è saldamente iscritta nel patrimonio genetico non solo del costituzionalismo italiano (basti richiamare il contenuto dell'articolo 11 della nostra Costituzione), ma anche in quello dell'intera Unione europea, motivo per il quale sarebbe del tutto irricevibile – anche dal punto di vista giuridico – l'idea di armare lo "Staatenverbund" europeo al fine di garantire un'espansione "aggressiva" della sua influenza geopolitica

//

**Gli investimenti devono servire soprattutto a emancipare l'Unione europea, come potenza militare e politica, dal predominio della NATO, rendendola una vera coprotagonista nello scenario internazionale**

//

**Matteo Frau**



**STRUMENTI  
POLITICI**

– La guerra in Ucraina non ha solamente “rivitalizzato” la NATO (nonostante dichiarazioni di morte cerebrale), ma sembrerebbe aver avviato un processo di riarmo a gestione europea. La decisione della Germania di destinare il 2% del PIL alle spese militari può rappresentare il tassello decisivo per la costruzione dell’esercito europeo?

“Credo di sì. Già negli anni immediatamente successivi alla fine della Seconda guerra mondiale, la questione del riarmo della Repubblica federale tedesca fu al centro del dibattito sulla difesa europea. Oggi la Germania, deuteragonista naturale della Francia nell’impostazione delle principali politiche europee, potrebbe muovere un passo decisivo verso la costruzione dell’esercito europeo. La Germania, infatti, resta pur sempre una potenza democratica fortemente ispirata al valore della Pace, potendo così rappresentare una garanzia di equilibrio sia in termini politici, atteggiandosi a indispensabile contraltare della Francia anche come potenza militare, sia in termini “costituzionalistici”, poiché la Legge fondamentale tedesca del 1949 è sottesa da un principio pacifista molto solido e, direi, oggi più intransigente di quello evincibile dalla tradizione costituzionale francese”.

– Ipotizzando un attacco militare a uno Stato membro, tutte le altre Nazioni europee dovrebbero agire in supporto in via di “solidarietà” difensiva o in virtù di una vera e propria sequenza di obblighi?

“Naturalmente c’è spazio per entrambe le opzioni, poiché quello della solidarietà è un principio fondamentale su cui si regge l’intera architettura dell’Unione europea, tanto è vero che, quando lamentiamo gravi mancanze dell’Europa, ci riferiamo per lo più a un difetto di solidarietà tra gli Stati membri (che poi si riflette anche a livello di decisioni politiche delle istituzioni europee). Oggi, sul piano giuridico, operano in questa direzione sia la clausola della difesa reciproca (art. 42, par. 7, del Trattato sull’Unione Europea), sia la clausola di solidarietà (art. 222 del Trattato sul Funzionamento dell’UE). Ma se vogliamo una difesa comune, la solidarietà non basta. L’aggressione di uno Stato membro (o la minaccia grave e concreta di un’aggressione) dovrebbe essere percepita, senza filtri di sorta, come un’aggressione allo “Staatenverbund” europeo e dovrebbe implicare l’immediata – e ovviamente

proporzionata – reazione difensiva delle forze armate dell'Unione, perlomeno quando queste saranno finalmente organizzate in forma eurounitaria”.

– Infine, lei crede che le tensioni ad Est (non soltanto lo scontro in Ucraina, ma le difficoltà riscontrate nel rapporto con la Bielorussia, o nelle minacce a Svezia e Finlandia) porteranno un'accelerazione nella definizione dell'autonomia strategica europea di difesa?

“È difficile fare previsioni. Se, come tutti auspichiamo, la situazione in Ucraina dovesse rientrare senza un'ulteriore escalation, potrebbe anche parallelamente rallentare lo slancio, oggi molto evidente, verso la prospettiva della difesa comune. C'è invece da sperare che gli sforzi profusi nel finanziare i progetti di difesa (penso soprattutto al Fondo europeo per la difesa 2021-2027) non vadano mai disgiunti dall'obiettivo di una strategia politica dell'Europa. Ma se, da un lato, l'Unione europea deve saper intervenire come unità politica, gli Stati membri, dall'altro lato, devono smettere di edificare strutture extraistituzionali che danneggiano il progetto sovranazionale: penso soprattutto alla “Iniziativa europea d'intervento” (IEI), un apparato intergovernativo promosso dalla Francia per fornire una stampella alla “Cooperazione strutturata permanente” (la PESCO), che in effetti è carente proprio sul piano della capacità di intervento, ma correndo così il rischio di innescare una concorrenza extraistituzionale dannosissima per gli sviluppi di una vera difesa comune. Ciò detto, un passo avanti in questa direzione potrebbe essere oggi mosso in occasione della “Strategic Compass” (“The EU Strategic Compass for security and defence”) che dovrebbe essere adottata proprio nel mese di marzo”.

//

C'è da sperare che gli sforzi profusi  
nel finanziare i **progetti di difesa**,  
penso soprattutto al Fondo europeo  
per la difesa 2021-2027, non vadano mai disgiunti  
dall'obiettivo di una **strategia politica dell'Europa**

//

**Matteo Frau**



STRUMENTI  
**POLITICI**

[Read More](#)