



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

UNA VIA PER L'INTEGRAZIONE DELL'EUROCORPO NEL QUADRO GIURIDICO DELL'UNIONE EUROPEA

*Alberto Miglio e Gabriella Perotto **

In un recente [commento](#) abbiamo esaminato le possibili interazioni tra l'Eurocorpo e la politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione europea (PSDC), sostenendo che l'esperienza dell'Eurocorpo potrebbe essere ricondotta al quadro della PSDC ai fini della creazione di una forza di intervento rapido europea – obiettivo centrale nella [bozza di Bussola strategica](#) discussa dal Consiglio il 15 novembre scorso. Intendiamo ora approfondire questa ipotesi soffermandoci sugli strumenti giuridici che potrebbero consentire l'integrazione dell'Eurocorpo all'interno dell'ordinamento dell'Unione europea.

Pur potendo essere coinvolto nell'esecuzione di [missioni dell'Unione europea](#), l'Eurocorpo non è uno strumento dell'Unione, bensì una struttura militare di comando e controllo istituita da un gruppo di Stati membri mediante un accordo internazionale. Francia, Germania, Spagna, Belgio e Lussemburgo partecipano all'Eurocorpo in modo pieno, in qualità di *Framework Nations*. Italia, Grecia, Polonia, Romania e Austria sono membri associati, *status* di cui gode anche la Turchia.

Il panorama degli accordi internazionali tra Stati membri dell'Unione europea è piuttosto variegato. Alcuni coinvolgono anche Stati terzi, come è il caso della [convenzione delle Alpi](#), di diversi accordi conclusi nel quadro della [cooperazione nordica](#), nonché dello stesso trattato sull'Eurocorpo per via della partecipazione della Turchia. In altri casi la partecipazione è invece limitata a soli Stati membri. Per quanto riguarda i rapporti con l'ordinamento dell'Unione, accanto ad accordi che ricadono in ambiti di competenza residuale degli Stati membri, ve ne sono alcuni a tal punto connessi a politiche e obiettivi dell'integrazione europea da poter essere considerati alla stregua di "satelliti" che gravitano intorno ai trattati europei.

L'esperienza storica mostra come spesso gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione tentino di ricondurre all'interno dell'ordinamento dell'Unione accordi formati ai suoi margini. L'esempio più noto è l'[acquis di Schengen](#), che comprende l'[accordo di Schengen del 14 giugno 1985](#), la relativa [convenzione di applicazione](#) e le misure adottate sulla base di tali trattati. L'obiettivo degli accordi di Schengen, consistente nella graduale abolizione dei controlli alle frontiere, risultava strettamente correlato alla realizzazione del mercato interno, ma non aveva potuto essere realizzato entro il quadro giuridico comunitario a causa dell'opposizione del Regno Unito. Il contenuto dell'[acquis](#) formatosi sulla base dei due trattati "satelliti" fu poi incorporato nell'ordinamento dell'Unione mediante un [protocollo](#) allegato al trattato di Amsterdam. In quel caso, il procedimento seguito comportò dunque una revisione del diritto primario. Ciò consentì, tra l'altro, una diversa modulazione della partecipazione degli Stati membri all'[acquis](#) di Schengen, che ha continuato a vincolare [la Danimarca soltanto a titolo di diritto internazionale](#) e nei cui confronti [il Regno Unito e l'Irlanda ottennero una generale esenzione](#) accompagnata da una facoltà di adesione selettiva.

Più interessante, nella prospettiva della possibile integrazione dell'ordinamento dell'Unione del trattato istitutivo dell'Eurocorpo, è il precedente relativo al [trattato di Prüm](#), un accordo concluso nel 2005 da sette Stati membri (Germania, Spagna, Francia, Austria, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo) per il rafforzamento della cooperazione di polizia e giudiziaria nel contrasto alla criminalità transfrontaliera. L'incorporazione nel diritto dell'Unione di gran parte dell'accordo è in effetti avvenuta mediante [una decisione del Consiglio](#) che ne ha in larga misura riprodotto il contenuto, senza ricorso alle procedure di revisione dei Trattati.

Più recentemente, una via analoga è stata proposta per ricondurre all'interno dell'ordinamento europeo i due principali accordi tra Stati membri conclusi sull'onda della crisi del debito sovrano all'inizio del decennio scorso per consolidare la stabilità dell'area dell'euro, vale a dire il trattato MES e il Fiscal Compact. Nel dicembre 2017, la Commissione ha infatti presentato una proposta di regolamento sull'istituzione del Fondo monetario europeo, che avrebbe dovuto trasformare il MES in un organismo dell'Unione, e una proposta di direttiva che ambiva a riportare il Fiscal Compact nel quadro dei trattati europei. Entrambi i progetti sono stati successivamente abbandonati per ragioni politiche e possono oggi considerarsi superati alla luce delle profonde modifiche intervenute nella *governance* economica europea nel corso dell'ultimo anno e mezzo.

Lo schema di incorporazione seguito per il trattato di Prüm e proposto per il trattato MES e il Fiscal Compact potrebbe offrire un modello per integrare nell'ordinamento dell'Unione europea il trattato istitutivo dell'Eurocorpo. Poiché la PSDC è definita dal Trattato sull'Unione europea in termini piuttosto ampi e comprende, in particolare, "la graduale definizione di una politica di difesa comune dell'Unione" (art. 42, par. 2, TUE), essa include anche la competenza a istituire strutture militari di comando e controllo a livello europeo, come peraltro sono sia il Comitato militare dell'Unione europea sia la Capacità militare di pianificazione e condotta. L'oggetto del trattato rientra quindi senza dubbio nell'ambito materiale delle competenze dell'Unione.

La cornice più appropriata per l'integrazione dell'Eurocorpo nella PSDC sarebbe la cooperazione strutturata permanente (PESCO). Se è vero che i progetti PESCO mirano per lo più allo sviluppo congiunto di progetti industriali, questa forma di cooperazione può anche riguardare iniziative strumentali a consolidare la capacità degli Stati membri di fornire unità operative per missioni e operazioni dell'Unione. Del resto, uno dei progetti PESCO in corso (EUMILCOM), nel quale sono coinvolti anche alcuni degli Stati membri più impegnati nell'Eurocorpo, riguarda l'istituzione di un sistema di comando e controllo per le missioni e operazioni dell'Unione. Ricondurre l'Eurocorpo alla PESCO non soltanto rientrerebbe nel campo di applicazione dello strumento, ma potrebbe altresì alimentare sinergie e contribuire a evitare duplicazioni.

La logica modulare della PESCO permetterebbe inoltre una partecipazione differenziata degli Stati membri, a seconda che desiderino prendere parte all'Eurocorpo a pieno titolo, che vogliano assumere o mantenere la condizione di nazione associata o che intendano restare del tutto estranei all'intero progetto.

Infine, sarebbe possibile la partecipazione di Stati terzi, come previsto dalla decisione istitutiva e dalla successiva decisione (PESC) 2020/1639 del Consiglio. Certo la partecipazione della Turchia sarebbe controversa e incontrerebbe la probabile opposizione di qualche Stato membro, come suggeriscono le reazioni alla manifestazione di un interesse del governo turco a aderire al progetto PESCO sulla mobilità militare. Si tratterebbe tuttavia di un ostacolo politico e non di un impedimento giuridico insormontabile all'integrazione dell'Eurocorpo nella PSDC.

Nel momento in cui tale incorporazione fosse realizzata, gli Stati contraenti potrebbero di comune accordo estinguere il trattato sull'Eurocorpo, passo auspicabile per ragioni di certezza del diritto. In ogni caso, la riconduzione dell'Eurocorpo – o di qualsivoglia altro progetto intrapreso da un gruppo di Stati membri mediante accordo internazionale – entro la cornice della PSDC richiede il consenso unanime di tutti gli Stati membri, e non solo di quelli che sono parte all'accordo, nonché dello Stato terzo contraente, –nella misura in cui possa vantare nei confronti delle altre parti diritti che sarebbero pregiudicati dall'estinzione del trattato "satellite".

** Rispettivamente ricercatore di Diritto dell'Unione europea e dottoranda in Diritti e istituzioni e docente a contratto di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Torino*

(Le opinioni espresse non impegnano necessariamente il CSF)

