



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2022

**La difesa comune europea
come pilastro della NATO.
Un esercito senza Stato
per un'Europa senza sovranità**

di Fiammetta Salmoni

EDITORIALE SCIENTIFICA

LA DIFESA COMUNE EUROPEA COME PILASTRO DELLA NATO. UN ESERCITO SENZA STATO PER UN'EUROPA SENZA SOVRANITÀ

di Fiammetta Salmoni

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi Guglielmo Marconi

SOMMARIO: 1. LA GUERRA, IL SILENZIO DEL DIRITTO E LA LEGITTIMAZIONE DELL'INVIO DI ARMI ALL'UCRAINA IN NOME DELLA LEGITTIMA DIFESA: LO SPUNTO PER ACCELERARE IL PROCESSO PER LA CREAZIONE DELLA DIFESA COMUNE EUROPEA; 2. LA *STRATEGIA GLOBALE* DELL'UNIONE EUROPEA PER LA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA ED IL SUO RAPPORTO CON LA NATO; 3. IL PIANO DI AZIONE PER LA DIFESA EUROPEA: EVITARE LE DUPLICAZIONI E GARANTIRE LA COMPLEMENTARIETÀ TRA UE E NATO; 4. LA DIFESA COMUNE EUROPEA: GLI ARTT. 42 SS. DEL TUE, LA DILATAZIONE DEL CONCETTO DI GUERRA E LA CONSEGUENTE VIOLAZIONE DELL'ART. 11 DELLA COSTITUZIONE ITALIANA; 5. LA DIFESA COMUNE EUROPEA COME PILASTRO DELLA NATO: LA PERPETUA "SUBORDINAZIONE" AGLI STATI UNITI DELL'UNIONE EUROPEA; 6. IL PROGETTO *NATO 2030*: UNA DIFESA EUROPEA PIÙ FORTE CHE CONTRIBUISCA AD UNA NATO PIÙ FORTE NEL QUADRO DEL CAMBIAMENTO DEGLI ASSETTI GEOPOLITICI; 7. LA SUDDIVISIONE DEI COMPITI TRA NATO E UE PER ALLONTANARE IL PERICOLO DI UN'EUROPA TROPPO FORTE E AUTONOMA; 8. L'UNIONE EUROPEA, L'IRRITAZIONE FRANCESE PER LA SOTTOSCRIZIONE DELL'*AUKUS* E L'APPROVAZIONE DELLA *BUSSOLA STRATEGICA*; 9. I CONTENUTI DEL DOCUMENTO CHE ISTITUISCE LA *BUSSOLA STRATEGICA*: LA CREAZIONE DI UN "ESERCITO" EUROPEO DI CINQUEMILA UNITÀ SUBORDINATO ALLA NATO; 10. L'AUMENTO DELLE SPESE PER LA DIFESA, IL *GLOBAL GATEWAY* E L'ISTITUZIONE DELLO STRUMENTO EUROPEO PER LA PACE PER FINANZIARE LE OPERAZIONI MILITARI DELL'UNIONE; 11. LA DICHIARAZIONE DI VERSAILLES E L'ERRORE DI SEMPRE: LA DIFESA COMUNE EUROPEA COME COLLANTE PER LA COSTRUZIONE DELL'EUROPA POLITICA; 12. AUTONOMIA STRATEGICA E DIFESA COMUNE EUROPEA: LE ASPIRAZIONI EGEMONICHE FRANCESI E L'IMPERIALISMO EUROPEISTA COME COSTOLA DELL'IMPERIALISMO AMERICANO; 13. IL DISACCORDO TRA GLI STATI MEMBRI UE SULL'INTENSITÀ DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA E SUL RAPPORTO CON LA NATO: IL TRATTATO DEL QUIRINALE; 14. LA TRASFORMAZIONE DEL CONCETTO DI SOVRANITÀ COME SINONIMO DI POTENZA E LE SCELTE NON PIÙ PROROGABILI: L'ORA DELLA COSTITUENTE EUROPEA.

1. La guerra, il silenzio del diritto e la legittimazione dell'invio di armi all'Ucraina in nome della legittima difesa: lo spunto per accelerare il processo per la creazione della Difesa comune europea

Silent enim leges inter arma, scriveva Cicerone nella sua celeberrima orazione in difesa di Milone, un passo sovente citato per sottolineare che quando si fa uso delle armi «le leggi se ne stanno zitte»¹, cioè a dire che in tempi di guerra non si ricorre tanto al diritto, quanto piuttosto alla violenza. Assai meno citato il seguito del par. 4 della *Pro Milone* quando l'illustre oratore aggiunge che la legittima difesa «non (ci) vieta di uccidere, ma di andare armati con l'intenzione di uccidere, sicché, indagandosi non già sull'arma ma sul motivo, chi se n'è servito per legittima difesa non viene giudicato colpevole»².

Un passaggio significativo, che sembra aver ispirato il Presidente del Consiglio Mario Draghi, quando, nella sua informativa alle Camere del 25 febbraio scorso ha condannato fermamente l'offensiva mosca, il giorno prima, dalla Federazione russa nei confronti dell'Ucraina, considerandola «una gravissima violazione della sovranità di uno Stato libero e democratico, dei trattati internazionali e dei più fondamentali valori europei»³, aggiungendo, il successivo 1° marzo, che l'Italia è pronta a fare la propria parte e mettere a disposizione le forze necessarie, rispondendo «all'appello del presidente Zelensky, che aveva chiesto equipaggiamenti, armamenti e veicoli militari per proteggersi dall'aggressione russa»⁴.

Insomma, come avrebbe detto Cicerone, la voce del diritto è soffocata dalla guerra che Mosca ha mosso a Kiev, «un attacco ingiustificato

¹ Cfr., M.T. CICERONE, *Le Orazioni*, a cura di G. BELLARDI, vol. III, Torino, 1975, 4.11, 1025.

² *Ibidem*, dove è scritto «ipsa lex potestatem defendendi, quae non hominem occidi, sed esse cum telo hominis occidendi causa vetat; ut, cum causa non telum quaereretur, qui sui defendendi causa telo esset usus non minis occidendi causa habuisse telum iudicaretur».

³ Cfr., CAMERA DEI DEPUTATI, Atti parlamentari, *Resoconto stenografico della seduta di venerdì 25 febbraio 2022*, n. 646; nonché SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto stenografico*, 409ª seduta, 25 febbraio 2022.

⁴ Cfr., CAMERA DEI DEPUTATI, Atti parlamentari, *Resoconto stenografico della seduta di venerdì 1° marzo 2022*, n. 648; nonché SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto stenografico*, 410ª seduta, 1° marzo 2022.

e non provocato»⁵, che ha violato tutti i Trattati internazionali e che mette in discussione l'ordine mondiale, perché l'invasione russa non riguarda soltanto l'Ucraina, ma «è un attacco alla nostra concezione dei rapporti tra Stati basati sulle regole e sui diritti»⁶ e proprio per questo la difesa dell'Ucraina è non solo possibile, bensì doverosa, perché «a un popolo che si difende da un attacco militare e chiede aiuto alle nostre democrazie non è possibile rispondere solo con incoraggiamenti e atti di deterrenza» ma anche «attivando (...) tutte le azioni necessarie a fornire assistenza umanitaria, finanziaria, economica e di qualsiasi altra natura, nonché (...) *la cessione di apparati e strumenti militari che consentano all'Ucraina di esercitare il diritto alla legittima difesa* e di proteggere la sua popolazione»⁷.

L'approvazione della Risoluzione unitaria da parte del Parlamento italiano, avvenuta con la quasi totalità dei voti di deputati e senatori (inclusi quelli del partito di opposizione Fratelli d'Italia), ha dimostrato l'enorme determinazione dell'Europa nel sostenere il popolo ucraino e che nel farlo «ha assunto decisioni senza precedenti nella sua storia, come quella di acquistare e rifornire di armi un Paese in guerra»⁸.

Non solo, ma ha spinto il Presidente Draghi a sostenere che:

«è necessario *procedere spediti sul cammino della difesa comune*, per acquisire una vera autonomia strategica che sia *complementare all'Alleanza atlantica*. La minaccia portata oggi dalla Russia è una spinta a *investire*

⁵ Cfr., CAMERA DEI DEPUTATI, seduta n. 646, cit., 3; SENATO DELLA REPUBBLICA, seduta n. 409, cit., 7.

⁶ Cfr., CAMERA DEI DEPUTATI, seduta n. 648, cit., 23; SENATO DELLA REPUBBLICA, seduta n. 410, cit., 12.

⁷ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Risoluzione 6-00207*, All. A. al *Resoconto stenografico* seduta n. 648, cit., 16 ss. e relativa approvazione 73 ss.; SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto stenografico* seduta n. 410, cit., *Risoluzione* n. 1, All. A e relativa approvazione All. B, risp. 59 ss. e 78 ss.

⁸ Cfr., CAMERA DEI DEPUTATI, seduta n. 648, cit., 22; SENATO DELLA REPUBBLICA, seduta n. 410, cit., 12. In deroga a quanto previsto dalla alla legge n. 185 del 1990, recante *Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento*, che impedisce di offrire armi ai Paesi in guerra. In termini, M. VOLPI, *La guerra in Ucraina e il costituzionalismo democratico*, in *Costituzionalismo.it*, 2022, 12; M. VILLONE, *I dubbi sulle armi italiane all'Ucraina*, in *today.it*, 3 marzo 2022; *contra*, P. ROSSI, *La compatibilità con la Costituzione italiana e il diritto internazionale dell'invio di armi all'Ucraina*, in *sidiblog.org*, 8 marzo 2022; B. PITINGOLO, *L'invio di armi all'Ucraina: perché non è contraddittorio (e incostituzionale) in uno stato che dice di "ripudiare la guerra"*, in *iusinitinere.it*, 15 giugno 2022, 1 ss.

nella difesa più di quanto abbiamo mai fatto finora; possiamo scegliere se farlo a livello nazionale oppure europeo. Il mio auspicio è che tutti i Paesi scelgano di adottare sempre più un approccio comune. Un investimento nella difesa europea è anche un impegno a essere alleati»⁹.

Una conferma di quanto già detto nelle sue comunicazioni sulle Dichiarazioni programmatiche del Governo del 17 febbraio 2021¹⁰, un'affermazione di adesione incondizionata all'atlantismo, che riporta nell'alveo dell'americanismo il tentativo¹¹, posto in essere dall'Unione europea, di costruire una propria Difesa comune attraverso cui, in origine, l'Europa puntava ad acquisire una propria *autonomia strategica* e a fare da ago della bilancia nel nuovo sistema di relazioni internazionali basato non più sull'unipolarismo degli USA del periodo *post* Guerra fredda.

2. La *Strategia globale* dell'Unione europea per la politica estera e di sicurezza ed il suo rapporto con la NATO

Non è certamente un caso che, a più di settant'anni dall'istituzione della NATO, si torni a parlare di atlantismo, né è un caso che nel *Comunicato* pubblicato a conclusione del Vertice NATO, tenutosi a Bruxelles il 14 giugno 2021, (il primo al quale partecipò il neoeletto Presidente USA Joe Biden), gli Stati Uniti abbiano manifestato la necessità di rinvigorire e modernizzare le loro alleanze e *partnership* in tutto il mondo, sottolineando che:

⁹ Cfr., CAMERA DEI DEPUTATI, seduta n. 648, *cit.*, 22; SENATO DELLA REPUBBLICA, seduta n. 410, *cit.*, 12.

¹⁰ In quella occasione Draghi affermò "Questo governo nasce nel solco dell'appartenenza del nostro Paese, come socio fondatore, all'Unione europea, e come protagonista dell'Alleanza Atlantica, nel solco delle grandi democrazie occidentali, a difesa dei loro irrinunciabili principi e valori".

¹¹ Inopportuno per le frizioni che crea tra il dettato costituzionale e quanto previsto dai Trattati UE. Sul punto, G. AZZARITI, *La Costituzione rimossa*, in questa *Rivista*, 2022, I ss., che segnala come nel discorso di Mario Draghi la NATO sia stata nominata ben sei volte. Che la guerra in Ucraina abbia funzionato come «fattore di stimolo per l'adozione di decisioni in materia di politica di sicurezza e di difesa comune nell'immediato e nel futuro prossimo» è sostenuto anche da M. VELLANO, *La guerra in Ucraina e le conseguenti decisioni dell'Unione europea in materia di sicurezza e difesa comune*, sul sito dirittounioneeuropea.eu.

«Le nostre alleanze democratiche ci permettono di presentare un fronte comune, produrre una visione unificata e unire le nostre forze per promuovere *standard* elevati (...). Questo è il motivo per cui intendiamo riaffermare, investire e modernizzare l'Organizzazione del Trattato Nord Atlantico e le nostre alleanze con l'Australia, il Giappone e la Repubblica di Corea – che, insieme alle nostre altre alleanze e *partnership* globali, sono la più grande risorsa strategica dell'America. Lavoreremo con gli alleati per condividere equamente le responsabilità, incoraggiandoli a investire nei loro vantaggi comparativi contro le minacce condivise attuali e future»¹².

Già nel 2016 a livello sovranazionale era stata lanciata la proposta di adottare una *EU Global Strategy* (EUGS)¹³, nella quale si sottolineava che l'UE avrebbe avuto bisogno di una strategia per svolgere un suo ruolo come *fornitore di sicurezza globale* e che era proprio questo l'obiettivo della *Strategia globale dell'Unione europea per la politica estera e di sicurezza* proposta dall'allora Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Federica Mogherini¹⁴, che avrebbe consentito all'Unione di attivare un'interazione flessibile con i suoi

¹² Cfr. NATO, *Brussels Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels 14 June 2021*, punto 55. Si veda anche quanto affermato da Biden in occasione della conferenza sulla sicurezza di Monaco di Baviera nel febbraio 2021, riportato in *White House, Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference*, 19 febbraio 2021.

¹³ Nel 2003 fu lanciata la *Strategia europea in materia di Sicurezza* (ESS), elaborata dall'allora Alto rappresentante PESC e Segretario generale del Consiglio, Javier Solana, e adottata dal Consiglio europeo di Bruxelles del 12-13 dicembre 2003, che rappresenta l'antesignana dell'EUGS. Si segnalano anche la *Direttiva 2009/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che semplifica le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti per la difesa* e la *Direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori*. In dottrina, P. BILANCIA, *La politica estera di sicurezza comune dopo il Trattato di Lisbona*, in Astrid Rassegna, 2010, 1 ss.

¹⁴ Cfr. il documento presentato dall'AR/VP dal titolo *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, June 2016, 14 ss. In dottrina, G. GREVI, *A Global Strategy for a soul-searching European Union*, in EPC, 13 July 2016, 1 ss.; A. RIZZO, *Profili giuridico-istituzionali della politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2016, 285 ss.

partners internazionali e di rilanciare il *multilateralismo*, con un ruolo definito sulla scena mondiale, accrescendo la propria *autonomia strategica* (concetto elaborato in ambito militare dalla Francia e assai caro ai cugini d'oltralpe)¹⁵ dagli altri attori internazionali come la NATO e gli Stati Uniti¹⁶.

La stagione degli attentati terroristici di radice islamista in alcuni Stati membri UE, il referendum sulla *Brexit*, i diversi conflitti alle porte dell'Unione (*i.e.*, la guerra in Libia, la recentissima guerra tra Russia e Ucraina, ecc.)¹⁷, la consapevolezza che «the age of dominance by any single country is over»¹⁸, indotta dall'impressionante crescita dei Paesi BRICS e soprattutto della Cina¹⁹, la grande crisi economico-finanziaria che, in Europa, ebbe il suo culmine nella crisi del debito sovrano greco, tutti questi elementi indussero gli Stati membri dell'Unione a lanciare un ampio progetto che puntava alla costruzione di una sorta di *nuova* Europa, nel quale si inseriva anche il tema della Difesa comune²⁰, volto all'acquisizione di un proprio peso specifico, indipendente

¹⁵ Cfr., J-P. DARNIS, *L'Unione europea tra autonomia strategica e sovranità tecnologica: problemi e opportunità*, in *IAI Papers*, 2021, 1 ss.

¹⁶ Cfr., CONSIGLIO UE, *Una strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea*, 10715/16, Bruxelles, 28 giugno 2016, 1 ss.

¹⁷ Sulla guerra in corso tra Russia e Ucraina, *ex plurimis*, A. CELOTTO, *L'Italia, l'art. 11 della Costituzione e la guerra*, 6 marzo 2022, in *formiche.net*, secondo il quale la nostra Costituzione consente alla «facoltà di ricorrere all'uso delle armi per contrastare un altrui ingiustificato attacco all'indipendenza o all'integrità territoriale, coerentemente con il principio di autodifesa sancito dalla Carta delle Nazioni Unite del 1945». *Contra*, A. ALGOSTINO, *Con l'invio di armi l'Italia partecipa alla guerra*, 9 marzo 2022, in *Il Manifesto*; C. DE FIORES, *Quel «ripudio» dimenticato, voluto dai resistenti*, 18 marzo 2022, in *Il Manifesto*. Si vedano altresì le osservazioni di M. DOGLIANI, *Amica Ucraina, sed magis amica veritas* e M. VOLPI, *La guerra in Ucraina e il costituzionalismo democratico*, entrambi in questa *Rivista*, 2022, risp. VII ss. e XI ss.; nonché, M. IOVANE, *Il conflitto ucraino e il diritto internazionale: prime osservazioni*, in *Osservatorio AIC*, 2022, 6 ss.; G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, in *Osservatorio AIC*, 2022, 71 ss.; M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, in *Osservatorio AIC*, 2022, 12.

¹⁸ Cfr., COUNCIL OF EUROPEAN UNION, *The EU in a Changing Global Environment – a more connected, contested and complex world*, 8956/15, Brussels, 18 May 2015, 4.

¹⁹ Mi riferisco, oltre alla Cina, al Brasile, alla Russia, all'India e al Sudafrica, ma anche al Messico, all'Indonesia, alla Corea del Sud, alla Turchia, ecc. Sul punto, sia consentito il rinvio a F. SALMONI, *Guerra o pace. Stati Uniti, Cina e l'Europa che non c'è*, Napoli, 2022, 17 ss.

²⁰ Che la Difesa comune europea sia diventata «un'impellente necessità» è stato

dagli Stati Uniti e dalla «polizza di assicurazione» della NATO²¹, nel mondo che stava così velocemente cambiando²².

A ciò si aggiungano le elezioni presidenziali americane che avevano visto vittorioso Donald Trump il quale fin dai suoi primissimi discorsi pubblici aveva avvertito l'Europa che l'avrebbe "abbandonata a se stessa" se gli Stati aderenti alla NATO non avessero adempiuto a versare immediatamente nelle casse dell'Alleanza atlantica quanto da essi dovuto.

In occasione del vertice NATO tenutosi a Varsavia l'8 luglio 2016 fu firmata una *Dichiarazione congiunta* UE-NATO nella quale si affermava che, a seguito della presentazione della EUGS, era giunto il momento di imprimere uno slancio più intenso e maggiore sostanza alla *partnership* strategica tra NATO e Unione europea²³.

Come già scritto nel documento adottato dal Consiglio il 28 giugno 2016²⁴, nel tracciare la via «tra la Scilla dell'isolazionismo e la Cariddi dell'interventismo avventato» l'Unione avrebbe portato avanti un dialogo a livello mondiale mostrando responsabilità nei confronti degli altri e sensibilità alle diverse situazioni²⁵.

La nuova *Strategia* europea, pertanto, riconosceva il ruolo della NATO per la difesa collettiva, ma contestualmente affermava che l'UE avrebbe dovuto dotarsi di capacità autonome *sia* per meglio contribuire all'Alleanza atlantica *sia* per agire autonomamente se e quando necessario²⁶.

sostenuto da B. CARAVITA, *Difesa comune, istituzioni comuni come ancora di salvezza dell'Europa e degli europei*, in C. SBAILO (a cura di), *Difesa europea. Quali prospettive*, sul sito *federalismi.it*, 2019, 5 ss.

²¹ Per questa felice espressione, A. MARRONE, P. TESSARI, C. DE SIMONE, *Gli interessi nazionali dell'Italia e la NATO: dalle missioni alla trincea?*, in *Documenti IAI*, 2014, 5 ss.

²² Cfr., COUNCIL OF EUROPEAN UNION, *The EU in a Changing Global Environment*, cit., 2 ss.

²³ Cfr., *Joint Declaration the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*, Warsaw, 8 July 2016. Sul punto, M. FRAU, *I nodi irrisolti della difesa comune europea. Una prospettiva federalista*, in *federalismi.it*, 2022, 3, ritiene che la *Dichiarazione congiunta* vada nel senso del riconoscimento di una maggiore autorevolezza dell'Unione sul piano internazionale.

²⁴ Cfr., CONSIGLIO UE, *Una strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea*, 10715/16, Bruxelles, 28 giugno 2016.

²⁵ Cfr., CONSIGLIO UE, *Una strategia globale*, cit., 13.

²⁶ Così, CONSIGLIO UE, *Una strategia globale*, cit., 16. In altri termini, quando

Le cinque priorità sovranazionali, secondo tale documento, consistevano: 1) nella sicurezza dell'Unione²⁷; 2) nella resilienza degli Stati e delle società a est e a sud²⁸; 3) in un approccio integrato ai conflitti e alle crisi²⁹; 4) nella promozione di ordini regionali cooperativi³⁰; 5) in una *governance* globale per il XXI secolo³¹.

Un partenariato transatlantico solido, proseguiva il Consiglio, era necessario in quanto avrebbe permesso all'UE di conseguire i propri obiettivi perché «la NATO, per i suoi membri, ha rappresentato il fondamento della sicurezza euro-atlantica per quasi 70 anni e resta l'alleanza militare più forte e più efficace al mondo»³².

Di conseguenza, l'Unione dichiarava di voler approfondire il proprio rapporto di *partnership* con la NATO attraverso lo sviluppo coordinato della capacità di difesa, esercitazioni parallele e sincronizzate nonché azioni sinergiche con l'obiettivo di costituire le capacità dei suoi *partner* «contrastare le minacce ibride e quelle informatiche e promuovere la sicurezza marittima»³³.

3. Il Piano di azione per la Difesa europea: evitare le duplicazioni e garantire la complementarità tra UE e NATO

Al suddetto documento fece seguito, nel novembre del 2016, il *Piano di attuazione in materia di sicurezza e difesa* presentato all'Alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza³⁴,

si trattava di difesa collettiva, la NATO restava il punto di riferimento principale per la maggior parte degli Stati membri, ma, al tempo stesso, le relazioni UE-NATO non avrebbero pregiudicato «la politica di sicurezza e di difesa degli Stati che non sono membri della NATO», con la conseguenza che «l'UE avrebbe approfondito (approfondirà) la cooperazione con l'Alleanza dell'Atlantico del Nord in complementarità, sinergia e nel pieno rispetto del quadro istituzionale, dell'inclusione e dell'autonomia decisionale di entrambe».

²⁷ Cfr., CONSIGLIO UE, *Una strategia globale*, cit., 18.

²⁸ Cfr., CONSIGLIO UE, *Una strategia globale*, cit., 20.

²⁹ Cfr., CONSIGLIO UE, *Una strategia globale*, cit., 24.

³⁰ Cfr., CONSIGLIO UE, *Una strategia globale*, cit., 28.

³¹ Cfr., CONSIGLIO UE, *Una strategia globale*, cit., 34.

³² Cfr., CONSIGLIO UE, *Una strategia globale*, cit., 32. In dottrina, R. CALVANO, *La NATO ha settanta anni (portati male)*, in *Dem. dir.*, 2020, 25 ss.

³³ Cfr., CONSIGLIO UE, *Una strategia globale*, cit., 32.

³⁴ Cfr. HIGH REPRESENTATIVE OF THE UNION FOR FOREIGN AFFAIRS AND SECURITY POLICY, VICE-PRESIDENT OF THE EUROPEAN COMMISSION, HEAD OF THE EU-

volto a rendere operativa la visione definita nella EUGS attraverso tre compiti: rispondere e proteggere l'Unione dalle minacce esterne; gestire le crisi e assistere i propri *partners* nello sviluppo delle capacità di sicurezza e difesa³⁵.

Il Piano fu approvato dal Consiglio affari esteri del 14 novembre 2016, nelle cui conclusioni si auspicava la possibilità di una cooperazione strutturata permanente nell'ambito della Difesa europea³⁶, come già sottolineato lo stesso anno anche nella *Dichiarazione di Bratislava*³⁷ e dal Parlamento europeo³⁸.

Anche la Commissione europea contribuì al dibattito in maniera significativa presentando, il 30 novembre 2016, il suo Piano d'azione per la difesa europea (*European Defence Action Plan*, EDAP), dove si chiariva che la nascita di una Difesa comune era ritenuta necessaria a scopo deterrente e per rispondere e proteggersi dalle minacce esterne, perché il mercato europeo della difesa era troppo frammentato e risentiva dell'insufficiente collaborazione a livello industriale tra gli Stati membri, per cui si sarebbe potuto ottenere un uso più efficiente dei fondi pubblici e una base industriale più solida rafforzando il mercato unico della difesa, riducendo le duplicazioni e migliorando la competitività dell'industria UE della difesa³⁹.

L'Europa, proseguiva la Commissione, «considerata collettivamente occupa il secondo posto nel mondo per la spesa militare, ma è distaccata dagli Stati Uniti e soffre di inefficienza della spesa a causa di duplicazioni, mancanza di interoperabilità e divari tecnologici»; inoltre, mentre altri attori mondiali hanno migliorato i rispettivi settori

ROPEAN DEFENCE AGENCY, *Implementation Plan on Security and Defence*, 14392/16, Brussels, 14 November 2016.

³⁵ Cfr., A. DARDES, *Difesa comune europea. La strategia dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza*, in *Il Periodico*, 2016, 98.

³⁶ Cfr., COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Council conclusions on implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence*, 14149/16, Brussels, 14 November 2016.

³⁷ Cfr., Riunione informale dei 27 capi di Stato o di governo, *Dichiarazione di Bratislava*, 16 settembre 2016. Si veda altresì CONSIGLIO UE, *Conclusioni del Consiglio sulla strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea*, Lussemburgo, 13202/16, 17 ottobre 2016.

³⁸ Cfr., *Relazione del Parlamento europeo su L'Unione europea della difesa*, 2016/2052(INI), A8-0316/2016, 22 novembre 2016.

³⁹ Cfr., EUROPEAN COMMISSION, *European Defence Action Plan*, COM(2016) 950 *final*, Brussels, 30 November 2016, par. 1.

della difesa in misura senza precedenti, i bilanci della difesa degli Stati membri UE negli ultimi anni si sono ridotti⁴⁰, cosicché «l'industria europea rischia di non disporre delle capacità tecnologiche per costruire la prossima generazione di capacità critiche di difesa»⁴¹.

Di conseguenza, la Commissione proponeva un piano d'azione europeo in materia di difesa articolato su tre assi principali: l'istituzione di un *Fondo europeo per la difesa*⁴²; la promozione di investimenti nelle catene di approvvigionamento ed il rafforzamento del mercato unico della difesa.

Riprendendo la *Dichiarazione congiunta UE-NATO* dell'8 luglio 2016, inoltre, il Consiglio – nelle sue *Conclusioni* del 6 dicembre 2016 – ribadiva ancora una volta che c'era bisogno di un ulteriore rafforzamento della relazione UE-NATO, affermando che erano necessarie modalità nuove e migliorate di collaborazione con un taglio ambizioso e pragmatico, stante l'obiettivo generale di costruire una relazione autentica da organizzazione a organizzazione⁴³.

Nelle successive *Conclusioni* del 15 dicembre, lo stesso Consiglio

⁴⁰ Tra il 2005 e il 2015 la spesa per la difesa dell'UE 2712 si è ridotta di quasi l'11%, sino a raggiungere l'importo complessivo di 200 miliardi di EUR nel 2015. Nello stesso anno, invece, gli investimenti statunitensi nella difesa rappresentavano oltre il doppio della spesa totale degli Stati membri dell'UE nel settore; la Cina negli ultimi dieci anni ha aumentato il proprio bilancio della difesa del 150% e, sempre nel 2015 la Russia ha investito il 5,4% del suo PIL nella difesa¹⁴. Così, EUROPEAN COMMISSION, *European Defence Action Plan*, cit., 3.

⁴¹ Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *European Defence Action Plan*, cit., 3.

⁴² Richiesto nel suo discorso sullo stato dell'Unione del 14 settembre 2016 dal Presidente Juncker. Il Fondo sarebbe consistito di due distinte strutture di finanziamento (sezioni), complementari e scaglionate nel tempo: *i*) una *sezione ricerca* destinata al finanziamento di progetti di ricerca collaborativa nel settore della difesa a livello dell'UE e *ii*) una *sezione capacità* volta a sostenere lo sviluppo congiunto di capacità di difesa definite di comune accordo dagli Stati membri, che sarebbe stata finanziata mediante l'aggregazione dei contributi nazionali e avrebbe goduto, ove possibile, del sostegno dal bilancio dell'UE. Le "sezioni" sarebbero state integrate da un meccanismo di coordinamento costituito da un consiglio di coordinamento che avrebbe riunito la Commissione, l'Alto rappresentante, gli Stati membri, l'Agenzia europea per la difesa nonché, ove opportuno, l'industria.

⁴³ Cfr., CONSIGLIO DELL'UE, *Conclusioni del Consiglio sull'attuazione della dichiarazione congiunta del presidente del Consiglio europeo, del presidente della Commissione europea e del Segretario generale dell'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico*, 15283/16, Bruxelles, 6 dicembre 2016, 2. La cooperazione UE-NATO, quindi, avrebbe dovuto continuare «a svolgersi all'insegna della totale apertura e trasparenza» rispettando pienamente l'autonomia e le procedure decisionali delle due or-

invitò la Commissione a presentare proposte per l'istituzione del *Fondo europeo per la difesa* nel corso del primo semestre del 2017 e sollecitò l'attuazione di quanto deciso nella summenzionata *Dichiarazione di Varsavia*⁴⁴, che impegnava l'UE e la NATO a garantire «la complementarità tra l'UE e la NATO» ed una «capacità permanente di pianificazione e gestione delle operazioni»⁴⁵, nell'ambito del Servizio Europeo per l'Azione Esterna (*European External Action Service*, EEAS)⁴⁶.

In questa stessa occasione, fu altresì chiesto all'Alto rappresentante UE, tra le altre cose, di presentare proposte per l'istituzione di una capacità permanente di pianificazione operativa e condotta a livello strategico e per l'istituzione di una procedura di revisione coordinata annuale sulla Difesa sotto la guida degli Stati membri (*Coordinated Annual Review on Defence*, CARD)⁴⁷.

4. La Difesa comune europea: gli artt. 42 ss. del TUE, la dilatazione del concetto di guerra e la conseguente violazione dell'art. 11 della Costituzione italiana

La conciliabilità di una Difesa europea *autonoma* dalla NATO era stata continuamente messa in discussione specie dalla Gran Bretagna, che aveva sempre concepito l'ipotesi della nascita della Difesa UE come comunque subordinata all'Alleanza Atlantica⁴⁸.

ganizzazioni, basandosi «sul principio di inclusività e di reciprocità lasciando impregiudicata la specificità della politica di sicurezza e di difesa di qualsiasi Stato membro».

⁴⁴ *Supra*, par. 2

⁴⁵ In particolare per ciò che riguarda le minacce ibride, le questioni marittime, la *cybersicurezza*, la comunicazione strategica, le capacità di difesa, l'industria e la ricerca nel settore della difesa, le esercitazioni, e lo sviluppo di capacità di difesa e sicurezza. Così, CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni*, EUCO 34/16, Bruxelles, 15 dicembre 2016, punto 13.

⁴⁶ Istituito nel 2011 con il compito di gestire le relazioni diplomatiche dell'UE con altri Paesi al di fuori dell'UE e condurre la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea. Sul punto, M. GIANNIOU, I. GALARIOTIS, *The European External Action Service*, in *St Antony's International Review*, 2016, 104 ss.

⁴⁷ Cfr., CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni*, EUCO 34/16, cit., punto 11.

⁴⁸ L'idea di istituire una Difesa comune europea, com'è noto, non è affatto nuova. Mi riferisco, ovviamente, agli accordi firmati a Parigi il 27 maggio 1952 relativi all'istituzione di una Comunità europea di difesa (CED) dai ministri degli Esteri di Italia, Francia, Germania Occidentale, Belgio, Olanda e Lussemburgo, tentativo fallito a causa del voto negativo dell'Assemblea nazionale francese. Sul punto, *ex plurimis*, P.L.

È per questo che la *Brexit* e la contestuale situazione internazionale particolarmente complessa hanno portato l'Unione a pensare di poter finalmente procedere alla definizione di una politica di difesa dotata di una propria autonomia strategica.

Tale possibilità è prevista dallo stesso TUE che al suo art. 42.1 dispone che «la politica di sicurezza e di difesa comune costituisce parte integrante della politica estera e di sicurezza comune», precisando, senza alcuna possibilità di fraintendimento, che «gli impegni e la cooperazione in questo settore rimangono conformi agli impegni assunti nell'ambito dell'Organizzazione del trattato del Nord-Atlantico che resta, per gli Stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva e l'istanza di attuazione della stessa» (art. 42.7 TUE)⁴⁹.

BALLINI (a cura di), *La Comunità europea di difesa (CED)*, Soveria Mannelli, 2009, 1 ss.; G. NEBOLSINE, *The "Right of Defense" in the Control of Restrictive Practices under the European Community Treaties*, in *The American Journal of Comparative Law*, 1959, 433 ss.; M.J. SODARO, *France, Russia and the European defense community*, in *World Affairs*, 1970, 29 ss.; C.C. WALTON, *Background for the European Defense Community*, in *Political Science Quarterly*, 1953, 42 ss.; E.L. KAYSER, *The European Defense Community*, in *World Affairs*, 1954, 77 ss.; B.R. DUCHIN, *The "Agonizing Reappraisal": Eisenhower, Dulles, and the European Defense Community*, in *Diplomatic History*, 1992, 201 ss.; A. KANTER, *The European Defense Community in the French National Assembly. A Roll Call Analysis*, in *Comparative Politics*, 1970, 203 ss.; K. RUANE, *The Rise and Fall of the European Defence Community. Anglo-American Relations and the crisis of European Defence, 1950-55*, Basingstoke-New York, 2000, 15 ss.; M. CRESWELL, *Between the Bear and the Phoenix. The United States and the European Defense Community, 1950-54*, in *Security Studies*, 2002, 89 ss.; D. PREDA, *Storia di una speranza: la battaglia per la CED e la Federazione europea nelle carte della Delegazione italiana (1950-1952)*, Milano 1990, *passim*; S. BERTOZZI, *La comunità europea di difesa. Profili storici, istituzionali e giuridici*, Torino, 2003, *passim*; E. FURSDON, *The European Defence Community. A History*, London, 1980, 11 ss.; A. VARSORI, *L'Italia fra Alleanza atlantica e CED (1949-1955)*, in E. DI NOLFO, R.H. RAINERO, B. VIGEZZI (a cura di), *L'Italia e la politica di potenza europea (1960-60)*, Milano, 1992, 587 ss.; F. DUCHÊNE, *A New European Defense Community*, in *Foreign Affairs*, 1971, 69 ss.; D. LARGE, *Grand Illusions: The United States, the Federal Republic of Germany, and the European Defense Community, 1950-1954*, in J. DIEFENDORF, A. FROHN, H. RUPIEPER (a cura di), *American Policy and the Reconstruction of West Germany, 1945-1955*, Cambridge, 1994, 375 ss.; G. QUAGLIARIELLO, *La Ced, l'ultima spina di De Gasperi*, in *Ventesimo Secolo*, 2004, 247 ss.; nonché, da ultimo, il bel saggio di A. SOMMA, *Dal mercato senza Stato all'esercito senza Stato. L'Unione europea della difesa tra atlantismo e imperialismo francese*, destinato agli *Scritti in onore di G.F. Ferrari*, in corso di pubblicazione, 5 ss. del dattiloscritto.

⁴⁹ Va comunque sottolineato che tale norma si preoccupa di fare salve le sensibilità dei singoli Stati membri in materia di politica di difesa e sicurezza, perché dispone

Il dato normativo sovranazionale, tuttavia, fa apparire quantomeno controversa la sua compatibilità con quanto disposto dalla nostra Costituzione in una materia delicata come questa⁵⁰.

È assai discutibile, infatti, che l'art. 11 Cost. consenta la creazione

che l'obbligo di solidarietà «non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni membri». In dottrina, *ex multis*, M. FRAU, *I nodi irrisolti*, cit., 2 ss.; M. D'AGOSTINI, *Politica di difesa comune e solidarietà europea. L'articolo 42 del Trattato sull'Unione europea contro il terrorismo internazionale*, in *federalismi.it*, 2016, 2 ss.; N. KLEIN, W. WESSELS, *CFSP Progress or Decline after Lisbon?*, in *European Foreign Affairs Review*, 2013, 449 ss.; G. DAVIDDI, *Verso un'eurozona della difesa. Sviluppo delle flessibilità istituzionali nelle politiche europee di sicurezza e difesa*, Roma, 2012, 109 ss.; J. SCHMIDT, *The European Union and the Use of Force*, Leiden, 2021, 1 ss.; S. MANGIAMELI, *Il disegno istituzionale dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2011, 377 ss.; E. CARLI, *La Politica di Sicurezza e di Difesa Comune dell'Unione europea. Profili di responsabilità internazionale*, Torino, 2019, 9 ss.; P. FORADORI, *La politica europea di sicurezza e difesa. L'Unione Europea nel nuovo ordine globale*, Roma, 2010, 60 ss.; G. BONVICINI, *Nascita ed evoluzione della politica estera, di sicurezza e di difesa europea*, in G. BONVICINI (a cura di), *L'Unione Europea attore di sicurezza regionale e globale*, Milano, 2010, 15 ss.; P. DE PASQUALE, S. IZZO, *La politica di sicurezza e di difesa dopo il Trattato di Lisbona tra Unione europea e Stati membri*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, A. SANTINI, D. RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, 187 ss.; A.J.K. BAILES, *The EU and a Better World: What Role for the European Security and Defence Policy?*, in *International Affairs*, 2008, 115 ss.; G. FIENGO, *Brevi note sulle "missioni" dell'Unione europea per la gestione di crisi internazionali*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2016, 551 ss.; A. RIZZO, *Profili giuridico-istituzionali*, cit., 285 ss.

⁵⁰ Il Consiglio affari esteri dell'UE ha adottato l'11 dicembre 2017 – sulla base della proposta presentata da Francia, Germania, Italia e Spagna – una decisione con la quale ha istituito la PESCO, cui partecipano tutti gli Stati membri dell'UE tranne Danimarca, Malta e Regno Unito (oggi fuori dall'UE). L'avvio della Cooperazione strutturata permanente nel settore della difesa (Permanent Structured Cooperation, PESCO) nel 2017, ad esempio, che, tra le altre cose, prevede l'istituzione di due Battle group, composti da 1500 uomini ciascuno, sembra difficilmente conciliabile con la sovranità nazionale e con le prerogative statali in materia di Difesa. Si vedano la *Council decision establishing Permanent Structured Cooperation (PESCO) and determining the list of Participating Member States*, 14866/17, Brussels, 8 December 2017 e la *Decisione (PESC) 2017/2315* del Consiglio dell'11 dicembre 2017, su cui 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 *European journal of legal studies*, 2020, 86 ss.; E. TIRA, *La politica europea di sicurezza e difesa comune e l'istituzione di PESCO: alcuni problemi di ordine costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2020, 122 ss. Il 6 marzo 2018, inoltre, il Consiglio ha adottato una tabella di marcia per l'attuazione della PESCO. È stato quindi approvato un primo elenco di 17 progetti di collaborazione iniziali. Il successivo 19 novembre 2018 il Consiglio ha adottato un elenco di 17 nuovi progetti. Sul punto, A. MARRONE, P. SARTORI,

di una Difesa europea autonoma finalizzata non già a compiti meramente difensivi, ma anche di altra natura, giacché la sua formulazione (che, per la sua importanza, vale la pena di riportare per intero) non lascia adito ad alcun dubbio⁵¹:

«l'Italia *ripudia* la guerra come *strumento di offesa* alla libertà degli altri popoli e come *mezzo di risoluzione delle controversie internazionali*. Consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che *assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni*; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo»⁵².

Recenti sviluppi verso la difesa europea: opportunità e sfide per l'Italia, in *Osservatorio di politica internazionale*, gennaio 2019, 3 ss.

⁵¹ Cfr., G. AZZARITI, *La guerra in Libia e la Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2011, che afferma «la formula scolpita nel testo della nostra Costituzione non si presta ad ambiguità: «L'Italia ripudia la guerra». L'uso delle forze armate per fini bellici è previsto esclusivamente allo scopo di difesa dei confini (...) ed anche in questo caso c'è una specifica procedura garantista tesa a sottrarre al governo la decisione ultima, facendo intervenire il Parlamento e il Presidente della Repubblica. La nostra Costituzione non prevede nessuna forma di intervento armato fuori dai confini per la risoluzione delle controversie internazionali ovvero come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli. Nessuna interpretazione evolutiva del testo costituzionale -per quanto autorevolmente espressa- può legittimare la tesi secondo cui le limitazioni di sovranità cui l'Italia consente per assicurare la pace e la giustizia tra le nazioni possano spingersi sino a comprendere l'uso della forza bellica. Anche perché l'uso della forza è espressione massima della sovranità degli Stati, non invece una sua limitazione».

⁵² Sulla natura prescrittiva e non meramente programmatica del verbo «ripudia» contenuto nella prima proposizione dell'art. 11 Cost., *ex multis*, U. ALLEGRETTI, *Una ricerca su Costituzione e nuove armi*, in *Democrazia e diritto*, 1986, 107; M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 2010, 29 ss.; P.G. GRASSO, *Guerra. II*), *Disciplina costituzionale della guerra*, in *Enc. giur.*, vol. XV, Roma, 1989, 4 *ad vocem*; A. CASSESE, *Artt. 10-12*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 1-12. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, 568; G. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, 2004, 53; L. CARLASSARE, *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, 11 febbraio 2013, 1 ss.; M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Articolo 11*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *La Costituzione italiana. Principi fondamentali. Diritti e doveri dei cittadini. Commento agli artt. 1-54*, Torino, 2006, 267; A. GUAZZAROTTI, *Art. 11*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana Commento articolo per articolo*, vol. I Bologna, 2021, 85 ss.; M. FIORILLO, *Guerra e diritto*, Roma-Bari, 2009, 99; S. SICARDI, *I mille volti della guerra. La Costituzione e il diritto internazionale*, in M. DOGLIANI, S. SICARDI (a cura di), *Diritti umani e uso della forza. Profili di diritto costituzionale interno e internazionale*, Torino, 1999, 99. Sul punto, si veda anche G.

In questo senso, è la stessa istituzione della Difesa europea, basata sugli artt. 42 ss. TUE, ad essere in discussione, laddove si prevede l'uso di mezzi *civili* e *militari* da impiegare «in missioni al suo esterno per *garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti* e il *rafforzamento della sicurezza internazionale*, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni» (art. 42.1 TUE)⁵³, così come «le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni umanitarie e di soccorso, le missioni di consulenza e assistenza in materia militare, le *missioni di prevenzione dei conflitti* e di mantenimento della pace e le *missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi*, comprese le *missioni tese al ristabilimento della pace* e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti» (art. 43.1 TUE)⁵⁴.

FERRARA, *Ripudio della guerra, rapporti internazionali dell'Italia e responsabilità del Presidente della Repubblica. Appunti*, in *Costituzionalismo.it*, 17 marzo 2003, 1 ss., il quale, nel confermare la natura precettiva dell'art. 11 Cost. e del ripudio della guerra in esso contenuto, pone, giustamente, il problema di «quale efficacia è provvisto il divieto che concretizza il "ripudio", chi e come può prestare atti e comportamenti idonei a munire la norma dell'articolo 11 dell'esecutorietà necessaria per inverarne l'efficacia». Si veda altresì la posizione di N. LUPO, *Sull'art. 11 Costituzione come "chiave di volta" della Costituzione vigente e sull'illegittimità costituzionale di ogni ipotesi di "italexit"*, in *Liber Amicorum per Giovanni Cocco*, Napoli, 2021, 575, secondo il quale la seconda proposizione dell'art. 11 Cost. fonderebbe non già l'ordinamento sovranazionale, bensì quello costituzionale.

⁵³ Cfr., L. BONANATE, *Art. 11*, Roma, 2018, che sottolinea l'incongruenza tra la seconda metà dell'art. 11 Cost. e la stessa ONU, che, dopo aver dichiarato di fondarsi «sul principio della sovrana eguaglianza di tutti i suoi Membri» (art. 2.1, St. ONU), sancisce la *non* eguaglianza di cinque di essi (art. 23, St. ONU), che «in quanto membri permanenti del Consiglio di sicurezza e dotati del diritto di veto godono di una disuguaglianza che è addirittura di diritto e non soltanto di fatto» (*ivi*, 35). Sul punto, però, si veda, almeno, Corte cost. sent. 20 dicembre 1984, n. 300, cons. dir. 4, che sottolinea come «mentre i Costituenti auspicavano l'ingresso dell'Italia in quell'Organismo (ONU, *n.d.a.*), essi erano ben consapevoli che il paragrafo 3 dell'art. 27 del detto Statuto poneva in posizione di privilegio, rispetto agli altri partecipanti, i cinque Stati membri del Consiglio di sicurezza, ai quali è consentito l'esercizio del potere di "veto". Ciò comporta che l'assoluta eguaglianza non potrebbe comunque essere ritenuta un requisito essenziale ed indispensabile della nozione di "reciprocità" nell'ambito dell'art. 11 Cost. Ciò che semmai deve esigersi è che, ove sussistano disparità di trattamento, esse trovino giustificazione nella necessità di promuovere ed attuare la pace e la giustizia».

⁵⁴ Cfr., C. DE FIORES, *L'Europa al bivio. Diritti e questione democratica nell'Unione al tempo della crisi*, Napoli, 2012, 185., che giustamente sottolinea come l'art. 42 TUE s spinga «fino al punto di normativizzare tutto il corredo ideologico delle "guerre di globalizzazione": la dimensione etica, il carattere preventivo, la lotta contro

Come è evidente, sulla base dei predetti articoli il concetto di guerra si dilata (proprio come accaduto per la NATO con le c.d. operazioni non art. 5)⁵⁵, sino a ricomprendervi tutta una serie di *operazioni militari speciali*⁵⁶ poste in essere per ragioni politiche e/o in virtù di una sorta di giustificazione etica (ad esempio gli interventi di *polizia internazionale*, le guerre a vocazione umanitaria, le c.d. guerre giuste, o la guerra al terrorismo)⁵⁷, che mal si conciliano con quanto previsto dalla nostra Carta costituzionale che, come poc' anzi sottolineato, consente solo la guerra difensiva⁵⁸.

il terrorismo, la vocazione “umanitaria” e di “soccorso”. Sul punto, si veda anche A. ALGOSTINO, *L'insostenibile pesantezza del mercato*, in A. CANTARO, (a cura di), *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione. L'integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, 2010, 206, che sottolinea come la promozione della pace non significhi *ripudiare la guerra*.

⁵⁵ In dottrina, *ex multis*, R. CALVANO, *Il ruolo della NATO nello sviluppo di una cooperazione europea*, in S. LA PORTA (a cura di), *NATO e Costituzione*, Milano, 2020, 48 ss.; C. DE FIORES, *Il principio pacifista, la ratifica dei Trattati internazionali e la questione della NATO*, in *Dem. dir.*, 2020, 66 e dello stesso A., *L'Italia ripudia la guerra?*, Roma, 2002, 18; L. BONANATE, *La guerra*, Bari-Roma, 2018, 6 ss.; G. AZZARITI, *La mediazione in guerra non passa attraverso la Nato*, 6 marzo 2022, in *Il Manifesto*.

⁵⁶ Per parafrasare la raccapricciante locuzione che il Presidente Vladimir Putin sta usando per descrivere la guerra che la Russia ha mosso all'Ucraina.

⁵⁷ Cfr., E. TIRA, *La politica europea*, cit., 129; G. DE VERGOTTINI, *Guerra, difesa e sicurezza nella Costituzione e nella prassi*, in *Rivista AIC*, 2017, 6. Sul punto, si veda anche A. VEDASCHI, *Guerra e Costituzioni: spunti dalla comparazione*, in *Osservatorio AIC*, 2022, 47 ss.; G. FERRARI, *Guerra (stato di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, 1970, 832, secondo il quale la libertà dei popoli può «venire offesa non soltanto con le operazioni belliche, ma anche in altri modi, indiretti, non meno che diretti, i quali ovviamente mutano col mutare dei tempi e delle circostanze, e non sono perciò né prevedibili, né riducibili in una specie di decalogo».

⁵⁸ Cfr., N. RONZITTI, *Guerra*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1993, 16 ss.; M. CECCHETTI, *Il «ripudio della guerra» contenuto nella Carta costituzionale, alla luce del diritto e della prassi internazionali*, in *Comunità intern.*, 1993, 281; E. BETTINELLI, *Guerre e operazioni di polizia internazionale*, in *Foro it.*, 1991, V, 375 ss.; M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Articolo 11*, cit., 268, secondo i quali «il comportamento minaccioso tenuto da un potenziale nemico (attraverso un progressivo riarmo o movimenti di truppe al confine del nostro Paese), pur celando un proposito di aggressione, non potrebbe, invece, giustificare un'azione di difesa preventiva (implicitamente esclusa non solo dall'art. 11 Cost, ma pure dall'art 51 dello Statuto delle N.U.), che renderebbe oltremodo ardua l'individuazione del Paese cui dovrà essere imputata la responsabilità per illecito internazionale, ma al più consentire un intervento diplomatico anche di tipo economico, come l'embargo degli armamenti, il congelamento delle risorse finanziarie all'estero, il blocco dei finanziamenti». Sul punto, si veda però da ultimo la posizione di G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, cit., 73,

L'obiettivo che deve orientare le relazioni internazionali dell'Italia nei suoi rapporti con il resto del Mondo è quello che punta all'affermazione della giustizia e della pace tra le Nazioni, non altro.

Si tratta di un concetto incontrovertibile, affermato anche nel 1999 in un importantissimo *obiter dictum* dalla Corte costituzionale secondo la quale l'art. 11 Cost. ha imposto «una visione non più finalizzata all'idea della potenza dello Stato o (...) dello "Stato di potenza", ma legata invece all'idea della garanzia della libertà dei popoli e dell'integrità dell'ordinamento nazionale»⁵⁹.

La *prevenzione* dei conflitti con mezzi civili e militari o le *missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi*, ad esempio, cui si riferisce il Trattato sull'Unione europea non corrispondono affatto a quanto stabilito dalla nostra Costituzione: non incarnano il principio fondamentale del *ripudio della guerra*⁶⁰, né sono sinonimi di *guerra difensiva*, configurandosi, anzi, esattamente come l'opposto⁶¹.

secondo il quale «il testo delle disposizioni della Costituzione sulla guerra pone all'interprete qualche serio problema in quanto fa risaltare come il concetto di guerra ivi richiamato risulti insufficiente dal punto di vista concettuale mentre le previsioni procedurali relative alla delibera e dichiarazione dello stato di guerra appaiono del tutto anacronistiche».

⁵⁹ Cfr., Corte cost. 10 maggio 1999, sent. n. 172, punto 2.3, cons. dir.

⁶⁰ L'uso del verbo ripudiare è stato considerato «particolarmente solenne, energico e perentorio» da L. GIANFORMAGGIO, *Diritti umani e guerra*, in M. DOGLIANI, S. SICARDI (a cura di), *Diritti umani*, cit., 61. Con esso, la Costituzione esprime senza possibilità di equivoci una «condanna (morale e giuridica)» della guerra. Così, M. LUCIANI, *Costituzione, alleanze e conflitti*, 19 marzo 2003, in *La Stampa*. Contra, T.E. FROSINI, nell'intervista di P. Maciocchi dal titolo *Perché l'invio delle armi a Kiev non è contro la Costituzione italiana*, in *Il Sole 24Ore*, 17 marzo 2022, secondo il quale la guerra tra Russia e Ucraina «è una guerra degli altri, che ci riguarda però come partner di Stati con i quali abbiamo firmato dei Trattati (...) L'articolo 11 della Costituzione, non prevede un no generico alla guerra, la ripudia come offesa (...) e va letto insieme all'articolo 10, secondo il quale l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. Anche l'articolo 117 ricorda che la potestà dello Stato va esercitata nel rispetto dei vincoli che derivano dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. L'Italia non è la Svizzera, e lo ha dimostrato in passato, inviando non solo armi ma uomini la cui vita era a rischio, in quelle che, in maniera molto *soft*, erano definite missioni di *peacekeeping*».

⁶¹ Sul concetto di guerra difensiva, oltre agli Autori citati in precedenza, si veda altresì A. APOSTOLI, *Preservare la democrazia senza ricorrere alla guerra*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, vol. V, *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Napoli, 2009, 1752. Sull'ampliamento del concetto di guerra si vedano anche F. BILANCIA, C. DE FIORES, P.

Quanto detto risulta persino ovvio ad una semplice lettura comparata delle disposizioni in commento: l'Italia *ripudia* la guerra come *mezzo di risoluzione delle controversie internazionali* è un dogma inconciliabile con la possibilità, ad esempio, di *prevenire i conflitti con mezzi civili e militari* prevista dall'art. 43.1, TUE.

Pre-venire i conflitti, infatti, vuol dire letteralmente *intervenire prima* anche facendo uso delle armi, ossia usare la guerra *non a fini difensivi ma per la risoluzione delle controversie internazionali*.

Stessa cosa per le *missioni di combattimento* consentite per *gestire le crisi*.

Una palese violazione dell'art. 11 Cost. della quale non sembrano molto interessate le Istituzioni sovranazionali, ma neanche quelle italiane⁶².

Né può valere, oggi, quanto fu detto ai tempi dell'adesione dell'Italia al Patto atlantico quando, per aggirare l'ostacolo dell'art. 11 Cost., si sostenne che obiettivo della nuova Alleanza non era affatto quello di fare la guerra, bensì proprio quello di contribuire alla pace e alla sicurezza delle Nazioni, perché gli artt. 42 ss. TUE autorizzano *espresamente* missioni militari anche a scopo preventivo e non meramente difensivo⁶³.

MARSOCCI, L. RONCHETTI, M. RUOTOLO, *Guerra e Costituzione. Alla prova dei fatti*, in *Costituzionalismo.it*, 16 marzo 2003, 1 ss.

⁶² *Contra*, G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, cit., 75, per il quale la seconda parte dell'art. 11 Cost. consente all'Italia «l'inserimento nel circuito delle Nazioni Unite e, comunque, in quei gangli organizzativi responsabili della sicurezza collettiva che si sarebbero poi variamente articolati nel corso del tempo nel quadro delle stesse Nazioni Unite (Alleanza atlantica e sua organizzazione, UEO, OSCE e più recentemente la PESD e la PESC in seno alla Unione Europea)» per cui «il concetto costituzionale di guerra non si cristallizza quindi necessariamente al momento iniziale delle determinazioni dei costituenti ma subisce adeguamenti seguendo l'evolversi dei rapporti politici e giuridici dei soggetti operanti nella comunità internazionale» (*ivi*, 78). In termini, B. PITINGOLO, *L'invio di armi*, cit., 3.

⁶³ Cfr., C. DE FIORES, *Il principio pacifista*, cit., 60. Sul punto, si vedano le interessanti riflessioni di N. LUPO, *Clausole "europee" implicite ed esplicite nella Costituzione italiana*, in *federalismi.it*, 2022, 489 e bibliografia *ivi* citata, che afferma «dalla disposizione costituzionale in questione, interpretata appunto nel suo complesso, emerge uno *status* privilegiato per i trattati che danno luogo ad organizzazioni internazionali volte ad assicurare pace e giustizia tra le nazioni. Si tratta poi, nell'ambito di questi, di identificare, da un lato, quali siano i casi in cui l'Italia sia in qualche misura incoraggiata, se non tenuta, ad aderire, in ossequio all'indicazione presente in Costituzione: per dire, una mancata adesione dell'Italia alle Nazioni Unite o alle Comunità europee avrebbe con ogni probabilità finito per vanificare, o comunque per eludere il precetto

A ciò si aggiunga anche che l'attribuzione a livello sovranazionale di compiti in materia difensiva continua quel «processo espropriativo delle attribuzioni degli organi costituzionali in tema di difesa» denunciato anni addietro da una parte della dottrina⁶⁴, reso evidente anche dal fatto che nel Trattato UE prevale il metodo intergovernativo⁶⁵ per cui né il Presidente della Repubblica, né il Parlamento hanno alcuna voce in capitolo, unico *dominus* essendo (ri)diventato il Governo⁶⁶.

Non solo, ma anche a livello unionale, ex artt. 22 e 24 TUE, il Parlamento europeo non ha alcun peso riguardo ai processi decisionali posti in essere ai sensi degli artt. 42 ss. TUE, salvo un mero obbligo di informazione e consultazione (art. 26 TUE) che al massimo può concretizzarsi in un potere di *moral suasion* da parte di quest'organo nei confronti dell'Alto rappresentante, del Consiglio e del Consiglio europeo, cosicché anche in sede UE non si ha alcun concreto controllo democratico-parlamentare su eventuali missioni militari non difensive⁶⁷.

costituzionale. E, dall'altro, di verificare quando l'avvenuta adesione a tali organizzazioni renda l'eventuale fuoriuscita da queste organizzazioni un'ipotesi idonea a violare il principio costituzionale in questione».

⁶⁴ Cfr., G. DE VERGOTTINI, *Le modificazioni delle competenze costituzionali in materia di difesa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, 450.

⁶⁵ «Inidoneo alla gestione delle questioni politico strategiche dell'Europa», così, C. SBAILLO, *Crisi nordafricana, καταστροφή e occasione di rilancio per l'Europa*, in C. SBAILLO (a cura di), *Difesa europea*, cit., 103. Sul punto, D. THYM, *The intergovernmental constitution of the Ue's foreign, security and defence executive*, in *European Constitutional Law Review*, 2011, 453 ss.

⁶⁶ Ha ragione, quindi, M. FRAU, *I nodi irrisolti*, cit., 7-8, quando afferma che «si tratta di una parziale contaminazione comunitaria del metodo intergovernativo (tradizionalmente prevalso nella PESC) che rischia di apparire come un'opera di *maquillage* volta a mascherare la perdurante assenza di una prospettiva di stampo autenticamente federalista per la difesa comune europea». Per la marginalizzazione del Parlamento sulle vicende relative alle guerre, dichiarate o non, A. SOMMA, *Dal mercato senza Stato all'esercito senza Stato*, cit., 12 del dattiloscritto; L. CHIEFFI, *Il valore costituzionale della pace. Tra decisioni dell'apparato e partecipazione popolare*, Napoli, 1990, 231ss.; F. CLEMENTI, P. BARRERA, *La vicenda dell'art. 80*, in CRS (a cura del), *Missili e potere popolare*, 1986, 122; P. CARNEVALE, *Il ruolo del parlamento e l'assetto dei rapporti fra camere e governo nella gestione dei conflitti armati. Riflessioni alla luce della prassi seguita in occasione delle crisi internazionali del Golfo Persico, Kosovo e Afghanistan*, in P. CARNEVALE (a cura di), *Guerra e Costituzione*, Torino, 2004, 124 ss.; M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina*, cit., 23 ss.

⁶⁷ Cfr., E. TIRA, *La politica europea di sicurezza e difesa comune*, cit., 132. Sul ruolo del Parlamento nel procedimento per la determinazione dello strumento militare, R. DICKMANN, *L'approvazione parlamentare dell'impiego dello strumento militare*, in *Il Parlamento della Repubblica*, vol. 11, Roma, 2001, 489 ss. e bibliografia *ivi* citata.

5. La Difesa comune europea come pilastro della NATO: la perpetua “subordinazione” agli Stati Uniti dell’Unione europea

In questo quadro, anche i rapporti tra Unione europea e Alleanza Atlantica, nonostante quanto possa a prima vista apparire, non sembrano affatto essere cambiati⁶⁸.

In primo luogo perché, come accennato, è lo stesso TUE a «riaffermare energicamente l’egemonia militare della NATO in Europa» ex art. 42.2 TUE⁶⁹.

In secondo luogo perché anche in tutti i documenti ufficiali e non di entrambe le Organizzazioni si continua a dare per scontato che la nascita di un’eventuale Difesa europea non rappresenta altro che una “stampella” di cui la NATO si potrà avvalere in caso di conflitti che interessano il Vecchio continente o, comunque, al di fuori dei suoi attuali principali obiettivi strategici⁷⁰.

A partire dall’inizio del XXI secolo, infatti, il terreno di maggior interesse dell’Alleanza non è più stato l’Europa, ma l’Asia, il che ha generato un contrasto di prospettive con l’UE. Per gli Stati Uniti, infatti, l’insorgere di nuove minacce globali e l’evoluzione dei rapporti di forza a livello geopolitico e geoeconomico hanno comportato una decisa diminuzione dell’interesse per il Vecchio continente retrocesso «a semplice “hub per la proiezione di potenza” al di fuori di essa, là dove si trovavano le nuove minacce alla sicurezza nazionale degli Stati Uniti»⁷¹.

⁶⁸ Cfr., A. SOMMA, *Sotto l’atlantismo niente. L’Europa messa a nudo della guerra ucraina*, in *lafionda.org*, 2 maggio 2022, secondo il quale «che l’Unione trovi le ragioni dell’unità attraverso l’impegno militare sotto l’ombrello della Nato, e quindi degli Stati Uniti, non è certo una novità» anche perché l’atlantismo ha rappresentato da sempre il collante dell’unità europea fin dagli anni della Guerra fredda.

⁶⁹ Così, giustamente, C. DE FIORES, *L’Europa al bivio*, cit., 184.

⁷⁰ Sulla cui definizione gli Stati Uniti hanno sempre avuto l’ultima parola.

⁷¹ Cfr., A. COLOMBO, *I cambiamenti della NATO attraverso i concetti strategici del post-Guerra fredda*, in G. NATALIZIA, L. TERMINE (a cura di), *Verso un nuovo Concetto strategico della NATO. Prospettive e interessi dell’Italia*, in *Osservatorio di politica internazionale*, dicembre 2021, 4, che sottolinea come dopo la Guerra fredda la NATO ha rielaborato il proprio diritto all’autodifesa come il diritto di agire contro le minacce emergenti prima che fossero “pienamente formate”, sostituendo la tradizionale dottrina della deterrenza con una strategia di vera e propria prevenzione. In questo modo, «giustificando il ricorso alla forza ogni volta che un gruppo o uno Stato “pericoloso” si preparasse non a sferrare un attacco, ma a dotarsi di armi di distruzione di massa “dirette a compensare il nostro vantaggio nelle forze convenzionali e a dis-

Ciononostante, né alla NATO, né agli USA è mai convenuto abbandonare l'Europa a se stessa, perché qualora l'Unione avesse conquistato una *reale* autonomia strategica avrebbe potuto porsi come un ulteriore potenziale *competitor*, specie dopo che la Cina ha concretizzato i propri propositi di riammodernamento della sua Difesa che, soprattutto nel campo dell'intelligenza artificiale applicata all'industria bellica, ha acquisito un significativo vantaggio tecnologico rispetto agli USA⁷².

È per questo che la NATO ha puntato a rinsaldare la propria alleanza con l'UE, consapevole del fatto che la Difesa europea non può che essere concepita sia strategicamente, sia per le divisioni interne all'Unione, sia per la difficoltà oggettiva di istituire un "esercito senza Stato" (mettendo in discussione il fondamento della sovranità statale senza che alcuna deliberazione democratica sia stata assunta al riguardo)⁷³ come ad essa complementare e mai alternativa, potendo assolve-

suaderci dal rispondere alle aggressioni contro i nostri amici e i nostri alleati in regioni di interesse vitale", la nuova dottrina affidava tanto la valutazione di chi fossero i Paesi pericolosi quanto quella di dove cominciasse la minaccia al potere discrezionale degli Stati Uniti e metteva, concretamente, tutti gli altri nelle loro mani. Con l'aggravante che, in una congiuntura storica nella quale non era più detto che i loro interessi coincidessero, all'aumento della discrezionalità del più forte corrispondeva, per tutti gli altri, un aumento del rischio di intrappolamento in conflitti estranei o addirittura contrari ai propri interessi – proprio mentre i costi di questi conflitti tendevano nuovamente a crescere».

⁷² La spesa militare cinese, ad esempio, negli ultimi 30 anni è aumentata quasi del 3000%, da pochi miliardi di dollari a oltre 200 l'anno.

⁷³ Sulle vicende della sovranità, si vedano, tra i moltissimi V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Stato, popolo, governo*, Milano, 1985, 143 ss.; G. FERRARA, *La sovranità popolare e le sue forme*, in G. FERRARA, S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, Roma-Bari, 2006, 251; M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle Costituzioni* e G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa declino e trasfigurazione di un concetto*, entrambi in *Riv. dir. cost.*, 1996, risp. 3 ss. e 124 ss.; T.E. Frosini, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milano, 1997; C. GALLI, *Sovranità*, Bologna, 2019, 18 ss.; L. CARLASSARE, *Sovranità popolare e Stato di diritto*, in *Costituzionalismo.it*, 2006, 1 ss.; C. SCHMITT, *Teologia politica: quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, in Id., *Le categorie del "politico"*, Bologna, 1972, 33 ss.; H. KELSEN, *Il problema della sovranità la teoria del diritto. Contributo per una dottrina pura del diritto*, Milano, 1989, 5 ss.; M.S. GIANNINI, *Sovranità (diritto vigente)*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, Milano, 1990, 224 ss.; H. HELLER, *La sovranità. Contributo alla teoria del diritto dello Stato e del diritto internazionale*, in *La Sovranità ed altri scritti sulla dottrina del diritto e dello Stato*, Milano, 1987, 67 ss.; L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale*, Roma-Bari, 1997, 29 ss.; R. BIN, *La sovranità nazionale e la sua erosione*, in A. PUGIOTTO (a cura di), *Per*

re solo a quelle missioni che non prevedano l'intervento dell'Alleanza atlantica⁷⁴.

Ciò è quanto contemplato espressamente anche nella seconda *Dichiarazione congiunta* del 2018 dove si ribadisce che la Difesa europea e l'azione della NATO devono essere *complementari* e non escludersi l'un l'altra⁷⁵, anzi, come affermato dal Ministro della difesa italiano, Lorenzo Guerini:

«autonomia strategica non significa devitalizzare la difesa collettiva ma, nell'ottica di una condivisione degli oneri, significa saper contribuire a rafforzare la cooperazione tra UE e NATO, e non disimpegnarsi dalla cornice di sicurezza collettiva, assicurata con successo dall'Alleanza da oltre 70 anni»⁷⁶.

In altri termini, la Difesa europea lungi dal rappresentare il seme da

una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali, Napoli, 2013, 369 ss.; A. MORRONE, *Sovranità*, in *Rivista AIC*, 2017, 2 ss.

⁷⁴ «Nel dibattito su difesa europea e Nato le questioni aperte riguardano la frammentazione degli investimenti europei nel settore e le capacità militari per un conflitto ad alta intensità. Dopo la fine dell'impegno militare occidentale a Kabul i nuovi scenari per Usa e Ue pongono due nuove sfide. La prima riguarda la determinazione americana a disimpegnarsi militarmente dall'area che va dal Marocco all'Afghanistan: se gli europei vorranno agire militarmente nel loro vicinato meridionale dovranno farlo in autonomia. In secondo luogo, l'addensarsi delle tensioni Cina-Usa nell'Indo-Pacifico potrebbe portare Washington a distogliere le forze dal teatro europeo: ciò imporrebbe agli europei di impegnarsi maggiormente per la propria difesa collettiva in ambito Nato». Così, *Nato e difesa Ue*, sul sito *iai.it*.

⁷⁵ Le due Organizzazioni condividono «gli stessi valori e la volontà di affrontare, mano nella mano, le sfide comuni», perché la sicurezza transatlantica e quella europea sono interconnesse. Di conseguenza, il partenariato UE-NATO «continuerà a svolgersi nello spirito di piena apertura reciproca e nel rispetto dell'autonomia decisionale e delle procedure delle (...) rispettive organizzazioni e senza pregiudicare il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa» dei membri di ciascuna di essa. Cosicché «le capacità sviluppate attraverso le iniziative di difesa dell'UE e della NATO dovrebbero rimanere coerenti, complementari e interoperabili». Esse, cioè, dovrebbero essere disponibili per entrambe le Organizzazioni, soggette alle decisioni sovrane dei Paesi che le possiedono. Così, *Joint declaration on EU-NATO cooperation by President of the European Council Donald Tusk, President of the European Commission Jean-Claude Juncker, and Secretary General of NATO Jens Stoltenberg*, Brussels, 10 July 2018.

⁷⁶ Cfr., MINISTERO DELLA DIFESA, *Atto di indirizzo per l'avvio del ciclo integrato di programmazione della performance e di formazione del bilancio di previsione per l'e.f. 2022 e la programmazione pluriennale 2023-2024*, 31 marzo 2021, 10.

cui dovrebbe germogliare l'albero dell'Europa politica non si configurerà altro che come *il pilastro europeo della NATO*⁷⁷, a conferma del fatto che la difesa collettiva del Continente, o la cosiddetta difesa *top of the spectrum*, è principalmente responsabilità dell'Alleanza atlantica e, pur valorizzando il ruolo dell'UE, ne relega l'ambita autonomia strategica in una posizione secondaria sia nei confronti sia della NATO, che degli Stati Uniti.

6. Il progetto NATO 2030: una difesa europea più forte che contribuisca ad una NATO più forte nel quadro del cambiamento degli assetti geopolitici

Una posizione molto criticata da parte di alcuni capi di Stato europei, che hanno auspicato una maggiore autonomia dell'Unione nel campo della Difesa, specie in virtù del supposto indebolimento della NATO che ha fatto seguito alla politica estera di Trump⁷⁸.

In particolare, sia la Francia che la Germania (che nel 2019 condividevano la stessa posizione e sottoscrissero il Trattato di Aquisgrana contenente una clausola di difesa comune)⁷⁹, hanno invocato la necessità di istituire un esercito europeo senza dover necessariamente contare sugli USA e sollecitando, a livello sovranazionale, riguardo alla sicurezza informatica, una protezione rispetto alla Cina, alla Russia e

⁷⁷ In termini, A. COLOMBO, *I cambiamenti*, cit., 11; nonché H. MEIJER, S.G. BROOKS, *Illusions of autonomy: Why Europe cannot provide for its security if the United States pulls back*, in *International Security*, 2021, 7 ss.; N. WITNEY, *Building European's Capacity to Defend Themselves*, in *ECFR*, 2019, 2 ss.; A. KRAMP-KARRENBauer, *Europe still needs America*, November 2, 2020, in *Politico.eu*, dove ha sostenuto che «le illusioni di autonomia strategica europea devono finire: gli europei non saranno in grado di sostituire il ruolo cruciale dell'America come fornitore di sicurezza».

⁷⁸ Cfr., *Macron Says NATO Is Experiencing 'Brain Death' Because of Trump*, in *The New York Times*, 7 November 2021, dove «the French president wonders whether NATO is still committed to collective defense, denounces American unilateralism and calls for more European autonomy».

⁷⁹ Sottoscritto il 22 gennaio 2019, auspica una riforma del Consiglio di sicurezza dell'ONU per favorire l'ingresso della Repubblica federale tedesca come membro permanente nel Consiglio di sicurezza. In dottrina, G. ALLEGRI, A. DE PETRIS, *Il Trattato franco-tedesco di Aquisgrana: pericolo o opportunità per il futuro dell'integrazione europea?*, in *federalismi.it*, 2019, 2 ss.

agli stessi Stati Uniti⁸⁰, perché «la probabilità che gli interessi possano essere fatti valere a livello globale da un singolo attore è in costante diminuzione» e «i tempi in cui potevamo fare pieno affidamento sugli altri sono finiti» con la conseguenza che «noi Europei dobbiamo prendere il nostro destino nelle nostre mani (...). Dobbiamo lavorare sulla visione di un futuro in cui verrà creato un vero esercito europeo»⁸¹

Ciononostante, nel *Summit* dei capi di Stato e di Governo tenutosi a Londra nel dicembre 2019, la NATO ha incaricato il suo Segretario generale, Jens Stoltenberg, di avviare un dibattito per rafforzare la propria dimensione politica e la sua proiezione a livello internazionale⁸², che ha portato all'adozione del documento *NATO 2030: United for a new era*, del 25 novembre 2020, nel quale l'impegno dell'Organizzazione atlantica si considera fondamentale per fronteggiare il ritorno ad una *systemic rivalry*, quella nei confronti della Cina e della Russia.

In tale documento, in sostanza, si sottolinea che:

«Le divergenze politiche all'interno della NATO sono pericolose perché permettono agli attori esterni, e in particolare Russia e Cina, di sfruttare le differenze all'interno dell'Alleanza e trarre vantaggio dai singoli alleati mettendo in pericolo i loro interessi collettivi e la loro sicurezza. Questo include azioni che sono direttamente rilevanti per la missione geografica e funzionale tradizionale della NATO, ma si estende anche ai regni cibernetico, tecnologico e strategico-commerciale e allo stile di vita democratico. Senza coesione, gli alleati della NATO affronterebbero queste sfide da soli. E né l'Europa né il Nord America, con tutta la loro forza, sono abbastanza potenti per gestire queste minacce da sole, mentre si occupano anche della crescente serie di minacce e rischi non tradizionali che colpiscono le nostre società»⁸³.

⁸⁰ Cfr., *France's Macron pushes for 'true European army'*, 6 November 2018, sul sito *bbc.com*; R. LOUGH, *Germany's Merkel calls for a European Union military*, november 13, 2018, sul sito *reuters.com*.

⁸¹ Cfr., *Speech by Federal Chancellor Angela Merkel to the European Parliament*, Strasbourg, 13 November 2018, sul sito *bundestkanzler.de*.

⁸² Cfr., *Dichiarazione di Londra. Rilasciata dai Capi di Stato e di Governo che partecipano alla riunione del Consiglio Nord Atlantico a Londra dal 3 al 4 dicembre 2019*, 4 dicembre 2019, punto 7.

⁸³ Cfr., C. YORKE (a cura di), *NATO 2030: United for a new era. Analysis and recommendations of the Reflection Group appointed by the NATO Secretary General*, Brussels, 25 November 2020, 9. In dottrina, J. BLESSING, K. KJELLSTRÖM ELGIN, N.M. EWERS-PETERS, *NATO 2030. Towards a New Strategic Concept and Beyond*, Washington DC, 2021, 23 ss.

Viene così ripensato il “vecchio” *Strategic Concept*⁸⁴ che, continuando a portare avanti la trasformazione della NATO «da alleanza di guerra deputata alla difesa dell’integrità territoriale dei Paesi membri ad *agenzia di prevenzione e gestione delle crisi al di fuori del loro territorio*»⁸⁵, richiede un rilancio del suo ruolo «di *forum* transatlantico per le consultazioni e il dialogo tra Stati alleati, nel riassetto dei principi costitutivi dell’Alleanza» e «nella definizione dei nuovi cambiamenti geostrategici della Cina e della Russia nello scenario mondiale»⁸⁶.

Riguardo al rapporto con l’Unione europea, pertanto, si afferma che la reciproca cooperazione potrebbe essere ulteriormente migliorata creando *un collegamento politico permanente tra i funzionari delle due Organizzazioni*⁸⁷.

Niente di nuovo, quindi, rispetto a quanto costantemente dichiarato dalla stessa Alleanza che ha sempre riconosciuto l’importanza di un’identità di difesa europea purché si realizzasse al proprio interno e come suo pilastro.

Insomma, sulla scia delle Dichiarazioni congiunte del 2016 e del 2018, l’Unione deve riconoscere che la NATO rimane il quadro transatlantico per una forte difesa collettiva e il *forum* essenziale per le consultazioni e le decisioni di sicurezza tra gli alleati e siccome «una difesa europea più forte, più capace e con migliori risorse contribuirà ad una NATO più forte» vengono accolti con favore gli sforzi in corso per sviluppare le capacità di difesa europee⁸⁸.

⁸⁴ Cfr., *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*, Novembre 2010. Ma già prima si vedano i documenti *The Alliance’s new Strategic Concept*, 1991 e *The Alliance’s Strategic Concept*, 1999, tutti documenti che, per includere la lotta al terrorismo tra le proprie competenze, avevano esteso il concetto di difesa collettiva sino a comprendervi i compiti di *peace keeping, peace enforcement, crisis management e peace building* anche al di fuori del territorio alleato, ossia quelle che vennero apertamente designate come “operazioni non art. 5”, ossia «operazioni di risposta alle crisi, qualche volta con breve preavviso, distanti dalle proprie basi di partenza, al di fuori del territorio degli alleati» (punto 52).

⁸⁵ Cfr., A. COLOMBO, *I cambiamenti della NATO*, cit., 2.

⁸⁶ Cfr., F. GAUDIOSI, *NATO 2030: il rilancio dell’Alleanza Atlantica per il prossimo decennio*, gennaio 2021, 2, sul sito *osorin.it*.

⁸⁷ Cfr., *NATO 2030*, cit., 56.

⁸⁸ Cfr., *NATO 2030*, cit., 55.

7. La suddivisione dei compiti tra NATO e UE per allontanare il pericolo di un'Europa troppo forte e autonoma

Da quanto sin qui sintetizzato, non vi è dubbio che ancora oggi la Difesa europea poggi sugli Stati Uniti che, come emerge plasticamente dal documento *NATO 2030*, da tempo chiedono di porre fine a questa situazione, principalmente perché vogliono poter dedicare le proprie forze all'area dell'indo-pacifico e alla loro rivalità con la Cina, ma anche perché ritengono che gli Stati europei membri *anche* dell'Alleanza Atlantica abbiano sempre "approfitato" della protezione americana per risparmiare sui loro *budget* per la difesa⁸⁹.

Un argomento *risuscitato* da Trump, ma ricorrente nella politica di Washington, sol che si pensi che già nel 1963 anche il Presidente John F. Kennedy affermava:

«la politica americana verso l'Europa è stata molto generosa, ma noi abbiamo perso la nostra potenza economica e la nostra influenza su quei Paesi. Non crediate che gli europei facciano qualcosa per noi anche se noi abbiamo fatto molto per loro. Sarà dunque necessario che i nostri rappresentanti difendano con molta forza gli interessi americani. Dobbiamo essere sicuri che la nostra casa è in ordine e usare il nostro potere militare e politico per proteggere i nostri interessi»⁹⁰.

A ciò si aggiunga che sia gli USA, sia la NATO pensano che alcune delle minacce alla sicurezza dell'Europa non siano più di loro competenza: è il caso, ad esempio, delle crisi migratorie o della stabilizzazione e del mantenimento della pace nell'ambito dei Paesi del Mediterraneo, dell'Africa e del Medio Oriente, che rappresenteranno le principali sfide per la sicurezza europea nei decenni a venire, per cui gli Stati membri saranno obbligati ad aumentare il loro sforzo di difesa⁹¹.

⁸⁹ Cfr., S. FABBRINI, *Ritornare alla Comunità europea della difesa*, 29 maggio 2022, in *Il Sole 24 Ore*, secondo il quale «gli europei hanno potuto utilizzare le risorse pubbliche per creare sistemi nazionali di *welfare*, visto che i contribuenti americani si facevano carico del sistema europeo di *warfare*»

⁹⁰ Cfr., *Notes on Remarks of President Kennedy Prepared by a "CIA Rapporteur"*, senza data, ma 22 gennaio 1963, *President Kennedy's remarks to National Security Council on January 22*, in *Foreign Relations of the United States, 1961-1963, Volumes VII, VIII, IX, Arms Control; National Security Policy; Foreign Economic Policy*, Microfiche Supplement, Washington DC, 1997, Department of State, Central Files, 711.5/1-2363.

⁹¹ Di neocolonialismo europeo verso le tradizionali aree di conquista «una pro-

La *condivisione degli oneri* tra UE e NATO di cui ha parlato il ministro Guerini⁹², tuttavia, può essere raggiunta solo gradualmente e in modo concertato tra i Paesi del Vecchio continente e l'America. È evidente, quindi, che, lungi dall'essere concorrenti o alternativi, gli sforzi compiuti nell'ambito del Patto atlantico e quelli compiuti nell'ambito dell'Unione convergono per garantire la sicurezza e la difesa dell'Europa.

Esiste, infatti, una sorta di implicita suddivisione dei ruoli, che allontanerebbe i timori di Washington di un'Europa troppo forte e autonoma: alla NATO, spetterebbe la difesa del territorio europeo e la gestione delle *minacce di fascia alta*, mentre all'Unione e agli Stati membri spetterebbero gli *interventi fuori dall'Europa e le missioni di sicurezza* come, per l'appunto, il controllo dei movimenti migratori o la lotta alla tratta degli esseri umani.

Insomma, tra NATO e UE si applica il *principio di complementarietà* sul presupposto che, in caso di interventi militari, l'Unione abbia un accesso pressoché automatico agli strumenti ed alle risorse dell'Alleanza⁹³.

In questo quadro, la capacità da parte dell'UE di schierare e sostenere una forza a livello di Corpo d'armata non può e non deve essere intesa come un embrione di una Forza armata europea (che presuppone un'integrazione politica ben più stretta di quella attuale), ma come una diversa modalità di impiego delle risorse militari di cui ciascun Paese dispone e che può utilizzare alternativamente o per le proprie politiche nazionali o mettendole a disposizione delle alleanze e delle coalizioni cui partecipa⁹⁴.

Come è stato anche affermato:

«l'autonomia strategica non è autonomia da qualcuno, dalla NATO – per esempio – o peggio ancora dal mondo, perché ciò sconfinerebbe nel velleitarismo e nell'isolazionismo. L'autonomia è da intendersi come capacità di agire *anche* da soli se necessario, quando i *partner* tergiversano. Un atteggiamento che deve valere soprattutto nelle aree di nostro interesse

spettiva che ricorda molto i prodromi della prima guerra mondiale. Ma oggi, con la variante nucleare», parla G. PICCIN, *Un esercito europeo per la guerra mondiale?*, loc. cit.

⁹² *Supra*, par. 5.

⁹³ Cfr., F. ZAMPONI, *Il Progetto di difesa europea: le attuali prospettive*, in *difesa.it*, s.d.

⁹⁴ Cfr., F. ZAMPONI, *Il Progetto di difesa europea*, loc. cit.

immediato, come il Mar Mediterraneo, i Balcani e il Vicino oriente, considerata pure la rimodulazione delle priorità geopolitiche in corso negli Stati Uniti»⁹⁵.

8. L'Unione europea, l'irritazione francese per la sottoscrizione dell'*AUKUS* e l'approvazione della *Bussola strategica*

La spinta decisiva verso l'autonomia strategica dell'UE ha ripreso vigore dopo il ritiro degli Stati Uniti dall'Afghanistan e la *Joint declaration* di Australia, Gran Bretagna e USA sulla sottoscrizione di un accordo trilaterale di sicurezza indo-pacifico, il c.d. *AUKUS*⁹⁶, destinato al *containment* della Cina, che prevede una stretta collaborazione in settori come la *cybersicurezza* e l'intelligenza artificiale, la condivisione di tecnologie di difesa navali e la fornitura all'Australia della tecnologia necessaria per costruire sottomarini a propulsione nucleare⁹⁷.

La firma dell'*AUKUS*, come noto, ha molto irritato la Francia perché nel 2016 aveva firmato con l'Australia un contratto per la fornitura di 12 sottomarini convenzionali del valore di 40 miliardi di dollari, che avrebbero dovuto essere costruiti dalla francese Naval Group⁹⁸.

Di conseguenza, il 16 settembre 2021, il Ministro degli esteri francese Jean-Yves Le Drian e la Ministra della difesa Florence Parly hanno adottato un comunicato congiunto nel quale hanno affermato che la sottoscrizione degli accordi *AUKUS* «non fa che rafforzare la necessità di sollevare forte e chiara la questione dell'autonomia strategica europea. Non c'è altro modo credibile per difendere i nostri interessi e i nostri valori nel mondo, anche nell'Indo-Pacifico»⁹⁹.

Dello stesso tenore, sono state le dichiarazioni dell'Alto rappresentante UE, Josep Borrell, che, nell'annunciare il lancio della nuova

⁹⁵ Cfr., C. GRAZIANO, *Cosa intendiamo quando parliamo di Difesa Comune europea*, 18 dicembre 2021, in *buffingtonpost.it*.

⁹⁶ Si veda il *Joint Leaders Statement on AUKUS*, September 15, 2021, sul sito *whitehouse.gov*.

⁹⁷ Cfr., R. CANGELOSI, *Strategia Usa e illusioni sulla difesa europea*, 20 settembre 2021, sul sito *inpiu.net*.

⁹⁸ Il programma però aveva già da tempo iniziato ad accumulare ritardi ed era da subito stato accompagnato dallo scetticismo di addetti ai lavori, che addirittura avevano consigliato al Governo australiano di iniziare a cercare alternative nonostante il programma fosse già stato avviato.

⁹⁹ Sul sito *diplomatie.gouv.fr*.

strategia UE per rafforzare la presenza europea nell'Indo-Pacifico e contrastare la crescente potenza cinese e rammaricandosi di non essere stato informato dai *partner* americani della sottoscrizione dell'*AUKUS*, ha sostenuto la necessità di procedere rapidamente alla costruzione di una politica estera e di difesa europea più incisiva¹⁰⁰.

Insomma, secondo l'UE, il *soft power* esercitato dalle Istituzioni europee si è trasformato in un'arma di competizione politica e l'interdipendenza economica è diventata sempre più elemento di conflittualità, con un deprecabile ritorno alla politica di potenza che induce alcuni Paesi ad agire secondo una logica fondata su diritti storici e zone di influenza, anziché aderire alle norme e ai principi concordati a livello internazionale e unirsi per promuovere la pace e la sicurezza internazionali¹⁰¹.

Così, dopo molte riunioni, documenti, consultazioni e dietro la spinta decisiva della guerra russo-ucraina¹⁰², il 21 marzo 2022, il Consiglio europeo ha approvato il documento che istituisce la c.d. *Bussola strategica (Strategic Compass)*, nel quale si sancisce che «un'UE più forte e capace nel settore della sicurezza e della difesa contribuirà positivamente alla sicurezza globale e transatlantica» sottolineando, ancora una volta, la sua complementarità alla NATO «che resta il fondamento della difesa collettiva per i suoi membri»¹⁰³.

L'Unione, vi si legge, deve accrescere la propria presenza, efficacia e visibilità nel suo vicinato e sulla scena mondiale attraverso sforzi e investimenti congiunti, agendo come un attore politico per difendere i

¹⁰⁰ Cfr., *Reuters.com*, 16 settembre 2021.

¹⁰¹ Cfr., CONSIGLIO EUROPEO, *Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa. Per un'Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionali*, 7371/22, Bruxelles, 21 marzo 2022, 5.

¹⁰² Sulle catastrofiche conseguenze umanitarie di questa guerra, E. OLIVITO, *Gli sfollati dalla guerra in Ucraina e il diritto di asilo delle eccezioni. Prime notazioni*, in G. AZZARITI (a cura di), *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, Napoli, 2022, 273 ss.

¹⁰³ Cfr., CONSIGLIO EUROPEO, *Una bussola strategica*, cit., 2 e 5. La *Bussola strategica* è stata approvata dopo le *Conclusioni del Consiglio sulla sicurezza e la difesa*, 8910/20, Bruxelles, 17 giugno 2020; le *Conclusioni della Riunione straordinaria del Consiglio europeo*, EUCO 18/22, Bruxelles, 24 febbraio 2022, la *Comunicazione della Commissione europea sulla Roadmap on critical technologies for security and defence*, COM(2022) 61 final, Strasbourg, 15.2.2022 e la *Dichiarazione di Versailles*, adottata nel corso della *Riunione informale dei capi di Stato o di governo*, Versailles, 11 marzo 2022.

valori e i principi alla base delle democrazie occidentali, assumendosi maggiori responsabilità per la sicurezza dell'Europa e dei suoi cittadini, sostenendo la pace e la sicurezza internazionali insieme ai propri *partners* pur riconoscendo il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri¹⁰⁴.

Gli obiettivi della *Bussola strategica* sono quattro, riconducibili a quattro concetti chiave: azione, sicurezza, investimenti e partenariati, che, in concreto, mirano a: 1) offrire una valutazione condivisa del contesto strategico, delle minacce e delle sfide che l'UE deve affrontare e delle relative conseguenze; 2) garantire maggiore coerenza e un senso di finalità comune con riguardo alle azioni già in corso nel settore della sicurezza e della difesa; 3) definire nuove azioni e nuovi mezzi¹⁰⁵; 4) fissare obiettivi e traguardi chiari per misurare i progressi compiuti¹⁰⁶.

9. I contenuti del documento che istituisce la *Bussola strategica*: la creazione di un “esercito” europeo di cinquemila unità subordinato alla NATO

In sostanza, l'UE riconosce l'emergere di un nuovo panorama strategico che impone di agire con un senso di urgenza e una determinazione di gran lunga maggiori rispetto alla “vecchia” *Strategia globale*. La *Bussola strategica*, in sintesi, dovrà potenziare l'autonomia strategica unionale, ma anche la sua capacità di lavorare con i *partners* per salvaguardare i propri valori e interessi¹⁰⁷.

Per rispondere a minacce imminenti e reagire rapidamente ad eventuali situazioni di crisi al di fuori dell'Unione in tutte le fasi del ciclo di un conflitto, il documento approvato dal Consiglio dispone che l'UE svilupperà entro il 2025 una capacità di dispiegamento rapido ossia una forza modulare di un massimo di 5000 militari consistente di gruppi

¹⁰⁴ CONSIGLIO EUROPEO, *Una bussola strategica*, cit., 2.

¹⁰⁵ Al fine di: *a*) consentire all'UE di agire in modo più rapido e deciso davanti alle crisi; *b*) preservare gli interessi europei e proteggere i cittadini rafforzando la capacità dell'UE di anticipare e attenuare le minacce; *c*) stimolare gli investimenti e l'innovazione per sviluppare congiuntamente le capacità e le tecnologie necessarie; *d*) approfondire la cooperazione dell'UE con i suoi *partner*, in particolare con le Nazioni Unite e la NATO, per conseguire obiettivi comuni.

¹⁰⁶ Cfr., CONSIGLIO EUROPEO, *Una bussola strategica*, cit., 6.

¹⁰⁷ Cfr., CONSIGLIO EUROPEO, *Una bussola strategica*, cit., 12-13.

tattici sovranazionali e di forze e capacità militari degli Stati membri individuate in precedenza, conformemente al principio della “riserva unica di forze”¹⁰⁸.

Un primo abbozzo di esercito europeo, la cui istituzione, *ex art.* 42.1 TUE, è possibile nella misura in cui gli Stati membri conferiscano all’UE una parte delle proprie capacità militari, il che non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri, che, quindi, continueranno ad avere la propria difesa nazionale e continueranno altresì a poter garantire la difesa comune tramite la NATO (art. 42.2 TUE).

La creazione della Difesa europea avverrà, quindi, *per gradi* fermo restando che quando il Consiglio europeo, all’unanimità, delibererà di istituire una politica di difesa comune gli Stati membri non potranno che aderirvi conformemente alle rispettive norme costituzionali (art. 42.1 TUE).

Ovviamente, proprio perché la politica di difesa è soggetta alla regola dell’unanimità, la *Bussola* prevede anche di dover puntare su una maggiore flessibilità nell’ambito del processo decisionale «*senza compromettere la solidarietà politica e finanziaria*», utilizzando il potenziale offerto dai trattati dell’UE e decidendo, entro il 2023, modalità pratiche per l’attuazione dell’articolo 44 del TUE, conformemente al processo decisionale della PSDC, al fine di consentire a un gruppo di Stati membri, disposti e capaci, di pianificare e condurre una missione o un’operazione nel quadro dell’UE e sotto la supervisione politica del Consiglio¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Cfr., CONSIGLIO EUROPEO, *Una bussola strategica*, cit., 14. Sul punto, G. PICCIN, *Un esercito europeo per la guerra mondiale?*, loc. cit., osserva giustamente che «nonostante si parli di un’unità militare che numericamente corrisponde ad una normale brigata non è ancora chiaro chi deciderà del suo impiego, da chi sarà partecipata, comandata, finanziata. Servirà l’unanimità? Deciderà chi ci metterà più soldi? Chi sarà in grado di mettere a disposizione una piattaforma di proiezione che oggi è assicurata dagli Stati Uniti e dalla Nato?».

¹⁰⁹ Cfr., CONSIGLIO EUROPEO, *Una bussola strategica*, cit., 14. In sostanza, come sottolineato da A. SOMMA, *Dal mercato senza Stato all’esercito senza Stato*, cit., 13 del dattiloscritto, «in materia di difesa si può ricorrere allo strumento della Europa a più velocità». Entro il 2025, inoltre, la Capacità militare di pianificazione e condotta (MPCC), che è la struttura di controllo e di comando statica fuori area a livello strategico militare, dovrà essere in grado di «pianificare e condurre tutte le missioni militari senza compiti esecutivi e due operazioni esecutive su piccola scala o una operazione esecutiva su media scala, come pure esercitazioni reali». Così, CONSIGLIO EUROPEO, *Una bussola strategica*, cit., 19.

Resta fermo che qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestar-gli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite¹¹⁰.

Tuttavia, come anche scritto nell'art. 42 TUE, si ribadisce che l'Unione investirà nell'assistenza reciproca e nella solidarietà *ex art. 222 TFUE*, senza alcun pregiudizio per «il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri» perché «*gli impegni e la cooperazione in questo settore rimangono conformi agli impegni assunti nell'ambito dell'Organizzazione del trattato del Nord-Atlantico che resta, per gli Stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva e l'istanza di attuazione della stessa*» (enfasi di chi scrive)¹¹¹.

10. L'aumento delle spese per la difesa, il *Global gateway* e l'istituzione dello Strumento europeo per la pace per finanziare le operazioni militari dell'Unione

Per quanto concerne il controllo degli armamenti, l'UE e i suoi Stati membri intensificheranno gli scambi e gli sforzi su possibili soluzioni al riguardo, tenendo conto dei propri interessi in materia di sicurezza e in stretto coordinamento con i *partner*, in particolare gli Stati Uniti e la NATO¹¹².

Stessa cosa per quanto riguarda il meccanismo unionale di protezione civile, per cui, in caso di calamità, l'UE dovrà garantire di essere in grado di evacuare in sicurezza i cittadini dai luoghi colpiti da catastrofi naturali e provocate dall'uomo potenziando, anche in tale contesto, il coordinamento con le Nazioni Unite e la NATO che continuano, dunque, a rimanere gli interlocutori privilegiati, se non gli unici, dell'Unione¹¹³.

È previsto, altresì, l'incremento sostanziale delle spese per la difesa allo scopo di renderle all'altezza dell'ambizione collettiva «di ridurre le carenze critiche in termini di capacità militari e civili (...) attraverso il *Fondo europeo per la difesa*»¹¹⁴, contemplando, tra le altre cose, che gli

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ Cfr., CONSIGLIO EUROPEO, *Una bussola strategica*, cit., 17.

¹¹² Cfr., CONSIGLIO EUROPEO, *Una bussola strategica*, cit., 24.

¹¹³ Cfr., CONSIGLIO EUROPEO, *Una bussola strategica*, cit., 26.

¹¹⁴ Cfr., CONSIGLIO EUROPEO, *Una bussola strategica*, cit., 36. Il Fondo europeo

Stati membri possano investire nell'innovazione e utilizzare meglio la tecnologia civile nel settore della difesa (quindi la c.d. tecnologia duale), fondamentale per rafforzare la *sovranità tecnologica* dell'Unione, ridurre le dipendenze strategiche e preservare la proprietà intellettuale¹¹⁵.

In pratica, alla Difesa saranno destinate significative quantità di denaro che dovranno essere ricavate dal bilancio unionale o rimodulando le voci di spesa al proprio interno oppure aumentandone la capacità finanziaria il che, come noto, può avvenire o prevedendo l'istituzione di ulteriori risorse proprie con una destinazione specifica ovvero mediante un ulteriore (rispetto a quello già disposto per finanziare il *NGEU*) innalzamento della percentuale dei trasferimenti del gettito erariale dagli Stati membri all'UE, un'eventualità che comporterà, inevitabilmente, la compressione di altre voci di spesa nei bilanci nazionali che, ragionevolmente, andranno a valere sulle spese destinate alla giustizia sociale e ai servizi pubblici¹¹⁶.

La tabella di marcia della Commissione europea relativa alle tecnologie critiche per la sicurezza e la difesa propone una metodologia per affrontare tali sfide attraverso una più stretta cooperazione tra l'UE e gli Stati membri¹¹⁷, che potrebbe contribuire a rafforzare la resilienza dell'economia e delle catene di approvvigionamento europee in linea con la strategia del c.d. *Global Gateway* (la risposta europea alla *Nuova via della seta* cinese e al *Build Back Better World* americano), un progetto per promuovere connessioni intelligenti, pulite e sicure nei settori digitale, energetico e dei trasporti e per rafforzare i sistemi sanitari, di istruzione e di ricerca in tutto il mondo¹¹⁸.

per la difesa è stato istituito con Regolamento (UE) 2021/697, che ha abrogato il precedente Regolamento (UE) 2018/1092, istitutivo del *Programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa*. In dottrina, M. D'UBALDI, *Il Fondo Europeo di difesa: il ruolo dell'Italia*, in C. SBAILLO (a cura di), *Difesa europea*, cit., 23 ss.

¹¹⁵ Cfr., CONSIGLIO EUROPEO, *Una bussola strategica*, cit., cit., 35. Si veda anche quanto scritto nella *Dichiarazione di Versailles*, cit., 1 ss. In dottrina, R. CERRA, F. CRESPI (a cura di), *Sovranità tecnologica*, Roma, 2021, *passim*.

¹¹⁶ Cfr., A. SOMMA, *Dal mercato senza Stato all'esercito senza Stato*, cit., 17 del dattiloscritto.

¹¹⁷ Cfr., COMMISSIONE EUROPEA, *Programma di lavoro della Commissione per il 2022*, Com/2021/645 *fin*, Strasburgo, 19 ottobre 2021; COMMISSIONE EUROPEA, *Contributo della Commissione alla difesa europea*, COM(2022) 60 *final*, Strasburgo, 15 febbraio 2022; COMMISSIONE EUROPEA, *Roadmap on critical technologies for security and defence*, cit., 1 ss.

¹¹⁸ Cfr., EUROPEAN COMMISSION, *Joint Communication to the European Parlia-*

Infine, riguardo ai rapporti con i *partners* strategici, pur affermando che l'Unione rimane aperta a tutti i tipi di alleanze mirate a garantire la pace e la sicurezza nel mondo¹¹⁹, si ribadisce come un mantra che, a livello multilaterale, il partenariato strategico dell'UE con la NATO è essenziale¹²⁰ e che può essere *ulteriormente rafforzato*¹²¹, confermando altresì che a livello bilaterale il rapporto con gli Stati Uniti è di importanza fondamentale ed è necessario approfondire la cooperazione nel settore della sicurezza e della difesa, perché il dialogo tra l'UE e gli USA su questi temi rappresenta una tappa importante nel consolidamento del partenariato transatlantico¹²².

In aggiunta a ciò, si sottolinea che nella regione indo-pacifica sono già in atto consultazioni costruttive in materia di sicurezza e difesa e una cooperazione in materia di sicurezza con Paesi come il Giappone, la Repubblica di Corea, l'India, l'Indonesia, il Pakistan e il Vietnam volte a promuovere un'architettura di sicurezza regionale aperta e basata su regole, che includa rotte marittime di comunicazione sicure, sviluppo di capacità e una presenza navale potenziata entro il 2023, con lo scopo di effettuare esercitazioni marittime reali con i *partners* in quella regione, oltre al fatto che l'Unione continuerà a portare avanti il dialogo e le consultazioni anche con la Cina laddove ciò sia nel suo interesse «in particolare su questioni quali il rispetto del diritto interna-

ment, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank. The Global Gateway, JOIN(2021) 30 final, Bruxelles, 1 dicembre 2021.

¹¹⁹ Nel documento si fa espresso riferimento all'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), all'Unione africana (UA), alla Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS), al G5 Sahel, alla Comunità per lo sviluppo dell'Africa australe (SADC), all'Autorità intergovernativa per lo sviluppo (IGAD) e all'Associazione delle nazioni del sud-est asiatico (AESEAN).

¹²⁰ «Come dimostrato ancora una volta nel contesto dell'aggressione militare perpetrata dalla Russia nei confronti dell'Ucraina nel 2022». Così, CONSIGLIO EUROPEO, *Una bussola strategica*, cit., 39.

¹²¹ Cfr., CONSIGLIO EUROPEO, *Una bussola strategica*, cit., 39.

¹²² «Promuoverà una cooperazione più stretta e reciprocamente vantaggiosa su temi quali le rispettive iniziative nel settore della sicurezza e della difesa, il disarmo e la non proliferazione, l'impatto delle tecnologie emergenti e di rottura, i cambiamenti climatici e la difesa, la *cyberdifesa*, la mobilità militare, la lotta contro le minacce ibride, comprese la manipolazione delle informazioni e le ingerenze da parte di attori stranieri, la gestione delle crisi e le relazioni con i concorrenti strategici». Così, CONSIGLIO EUROPEO, *Una bussola strategica*, cit., 42.

zionale del mare, la risoluzione pacifica delle controversie, un ordine internazionale basato su regole e i diritti umani»¹²³.

Il tutto, non solo utilizzando lo strumento *tradizionale* di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale e altri programmi pertinenti dell'UE, ma anche ricorrendo allo *Strumento europeo per la pace* (*European Peace Facility-EPF*), un fondo fuori bilancio destinato a intensificare gli sforzi dell'UE per contribuire allo sviluppo delle capacità di difesa, integrando le iniziative di gestione delle crisi nell'ambito della PSDC¹²⁴, usato di recente per finanziare la fornitura di materiale e piattaforme militari concepiti per l'uso letale della forza (e non) alle forze armate ucraine in guerra con la Russia¹²⁵.

Anche in questo caso, dunque, una presa di posizione assai gradita agli Stati Uniti.

11. La Dichiarazione di Versailles e l'errore di sempre: la Difesa comune europea come collante per la costruzione dell'Europa politica

Stando così le cose, la Difesa comune europea lungi dal rappresen-

¹²³ Cfr., CONSIGLIO EUROPEO, *Una bussola strategica*, cit., 43.

¹²⁴ Cfr., CONSIGLIO EUROPEO, *Una bussola strategica*, cit., 46. Lo *Strumento europeo per la pace* è stato istituito con la *Decisione (PESC) 2021/509 del Consiglio del 22 marzo 2021 che istituisce uno strumento europeo per la pace, e abroga la decisione (PESC) 2015/528*. Si tratta di uno strumento volto a finanziare le azioni esterne dell'UE con implicazioni nel settore militare o della difesa nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune (PESC). L'EPF è un fondo fuori bilancio dell'UE del valore di 5.692 milioni di euro per il periodo 2021-2027, finanziato mediante contributi degli Stati membri dell'UE (l'Italia contribuisce per circa il 12,8%).

¹²⁵ Cfr., *Decisione (PESC) 2022/338 del Consiglio del 28 febbraio 2022 relativa a una misura di assistenza nell'ambito dello strumento europeo per la pace per la fornitura alle forze armate ucraine di materiale e piattaforme militari concepiti per l'uso letale della forza*, nonché *Decisione (PESC) 2022/339 del Consiglio del 28 febbraio 2022 relativa a una misura di assistenza nell'ambito dello strumento europeo per la pace per sostenere le forze armate ucraine*. Sul punto, SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Lo strumento europeo per la pace e le misure di assistenza dell'Unione europea alle forze armate ucraine*, 9 marzo 2022. Sull'invio delle armi in Ucraina, C. DE FIORES, *Il principio costituzionale pacifista, gli obblighi internazionali e l'invio di armi a paesi in guerra* e A. ALGOSTINO, *Pacifismo e movimenti fra militarizzazione della democrazia e Costituzione*, entrambi in G. AZZARITI (a cura di), *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, cit., risp. 29 ss. e 67 ss.

tare un'alternativa alla NATO, capace di rendere l'Unione una potenza indipendente dalle altre super potenze mondiali, un polo in grado di riequilibrare le forze in campo dicendo la sua e facendo valere il proprio peso e la propria autonomia strategica, non è altro che, come più volte ribadito, un'appendice dell'Alleanza atlantica, utile più a garantire gli interessi di quest'ultima che quelli degli Stati UE.

Una posizione nel solco della tradizione, quindi, giacché l'Europa, sin dalla sua nascita, è sempre stata atlantista¹²⁶; essa è e rimane subordinata agli Stati Uniti e alla NATO e la *Bussola strategica* lo conferma, sul presupposto che non vi sia alcun bisogno di una reale autonomia sovranazionale perché in caso di interventi militari l'Unione ha un accesso pressoché automatico agli strumenti e alle risorse dell'Alleanza¹²⁷.

Tutto ciò, d'altronde, coincide con quanto annunciato sia dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, il 15 settembre 2021¹²⁸, sia dalla Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen nel suo discorso sullo stato dell'Unione nel settembre 2021, quando ha dichiarato:

«Dobbiamo investire nel nostro partenariato congiunto e attingere alla forza unica che caratterizza ciascuna delle parti (...) L'Europa può — e chiaramente dovrebbe — essere in grado e avere la volontà di fare di più in autonomia. Ma se vogliamo fare di più, dobbiamo innanzitutto spiegare perché. Ritengo si possano abbozzare tre grandi categorie di motivi. *In primo luogo*, dobbiamo garantire stabilità nel nostro vicinato e nelle diverse regioni (...). *In secondo luogo*, la natura delle minacce che ci troviamo ad affrontare sta evolvendo rapidamente: dagli attacchi ibridi o informatici alla crescente corsa agli armamenti nello spazio (...). *In terzo luogo*, l'Unione europea è un garante della sicurezza unico nel suo genere. Vi saranno missioni in cui la NATO o l'ONU non saranno presenti, ma a cui l'UE dovrebbe partecipare (...) La buona notizia è che negli ultimi anni abbiamo iniziato a sviluppare un ecosistema europeo della difesa. Ma

¹²⁶ Sia consentito il rinvio a F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina, Condizionalità, debito e potere*, in questa *Rivista*, 2021, 58 ss.

¹²⁷ Cfr., F. ZAMPONI, *Il Progetto di difesa europea*, loc. cit.

¹²⁸ Cfr., S. MATTARELLA, *Dichiarazioni alla stampa del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione della XVI riunione del gruppo Arraiolos*, 15 settembre 2021, Palazzo del Quirinale.

ciò di cui abbiamo bisogno è l'Unione europea della difesa (...) La futura «bussola strategica» è una parte cruciale di questa discussione»¹²⁹.

Queste affermazioni, nonostante le apparenze, non sono affatto in contraddizione con quelle contenute nella *Dichiarazione di Versailles*, dove, di fronte alla crescita dell'instabilità, della competizione e delle minacce alla sicurezza, si sostiene la necessità che l'UE si assuma maggiori responsabilità per la sicurezza europea, sottolineando l'urgenza di compiere ulteriori passi decisivi verso la *costruzione della sovranità europea*, la *riduzione delle dipendenze* e la messa a punto di un *nuovo modello di crescita e di investimento per il 2030* attraverso il rafforzamento delle capacità di difesa, la riduzione delle dipendenze energetiche, e la costruzione di una base economica più solida¹³⁰.

Anche questi obiettivi, ovviamente, comportano un notevole incremento delle spese per gli armamenti, di cui una quota significativa è destinata agli investimenti, soprattutto quelli privati¹³¹, ma anche

«creando un contesto normativo semplice e prevedibile, in particolare per le PMI; promuovendo le competenze per rispondere all'evoluzione delle esigenze del mercato del lavoro e garantire posti di lavoro di qualità; continuando a promuovere la coesione sociale e preservando il modello sociale europeo; *completando il mercato unico in tutte le sue dimensioni*, in particolare per quanto riguarda il digitale e i servizi; *creando mercati finanziari europei più integrati*, attrattivi e competitivi, che consentano di finanziare l'innovazione e *garantiscono la stabilità finanziaria*, attraverso *l'approfondimento dell'unione dei mercati dei capitali e il completamento dell'unione bancaria*»¹³².

La *Dichiarazione di Versailles*, insomma, rappresenta una *summa* di quanto l'Unione europea ha in animo di fare non soltanto sotto il

¹²⁹ Cfr., U. VON DER LEYEN, *Discorso sullo stato dell'Unione 2021*, Strasburgo, 15 settembre 2021.

¹³⁰ Cfr., *Dichiarazione di Versailles*, cit., punto 7. Si veda anche COMMISSIONE EUROPEA, ALTO RAPPRESENTANTE DELL'UNIONE PER LA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA, *Joint Communication on the Defence Investment Gaps Analysis and Way Forward*, JOIN(2022) 24 final, Brussels, 15 may 2022.

¹³¹ Che saranno facilitati «riformando, semplificando e accelerando le procedure amministrative per l'aggiudicazione degli appalti». Così, *Dichiarazione di Versailles*, cit., punto 24.

¹³² Cfr., *Dichiarazione di Versailles*, cit., punto 24 (corsivo mio).

profilo militare, ma anche dal punto di vista commerciale, economico e finanziario.

Essa va letta in combinato disposto anche con il predetto *Global Gateway*¹³³, con le politiche adottate dal *Next Generation EU*, con l'Euro e l'Unione monetaria, con il neoliberalismo e con la tradizionale politica economica e finanziaria prescritta dai Trattati e dalle normative di riferimento delle singole iniziative (ad esempio, il *corpus* normativo sull'Unione bancaria europea, le regole sulla *governance* economica, il Patto di stabilità e crescita, ecc.).

Insomma, dopo il tentativo, miseramente fallito, di costruire l'Europa politica partendo da *una moneta senza Stato*, la strada che si vuole ora percorrere è quella di riprovarci istituendo la Difesa europea destinata nel tempo ad avere un proprio esercito, *un esercito senza Stato*, di nuovo nell'illusoria speranza che la cessione di sovranità in questo ambito possa condurre all'integrazione politica rivitalizzando lo slancio federalista europeo con un percorso inverso rispetto a ciò che dovrebbe accadere se davvero volessimo costruire gli Stati Uniti d'Europa¹³⁴.

Una vera e propria *contradictio in adiecto*, insomma, visto che i sistemi di difesa sono organizzati «intorno a visioni di «sicurezza nazionale» (...) che lasciano poco spazio alla messa in comune di ciò che si potrebbe chiamare «sicurezza europea»¹³⁵, perché la vitale funzione di difesa è considerata da sempre la più alta espressione della sovranità¹³⁶, che, per l'appunto, manca all'Unione europea¹³⁷, oltre all'oggettiva difficoltà che deriverebbe dall'accorpamento dei ventisette eserciti

¹³³ *Supra*, par. 11.

¹³⁴ Crede nella possibilità di un nuovo slancio federalista, M. FRAU, *I nodi irrisolti*, cit., 25.

¹³⁵ Così, J-P. DARNIS, *L'Unione europea tra autonomia strategica e sovranità tecnologica*, cit., 9, che aggiunge «in altre parole la sicurezza nazionale, che corrisponde alla sovranità delle democrazie, è un concetto particolarmente difficile da ibridare, anche nel contesto di una oggettiva convergenza politica in Europa».

¹³⁶ Cfr., A. SOMMA, *Europa, sovranità e ordine economico nel prisma delle teorie federaliste*, in *DPCE online*, 2020, 430, che esamina le tesi di Alexander Hamilton secondo il quale quando nasce una federazione è quest'ultima che deve «assicurare «la comune difesa» e la «pace contro rivolte interne e attacchi esterni», quindi farsi carico di disciplinare «il commercio con le altre nazioni e tra gli Stati» e infine sovrintendere alle relazioni estere «politiche e commerciali»».

¹³⁷ Ma si veda E. IMPARATO, *Sovranità e sicurezza. Un connubio ancora vincente?*, in C. SBAILO (a cura di), *Difesa europea*, cit., 48, secondo la quale «l'esigenza di sicurezza potrebbe costituire l'elemento capace di portare a termine il percorso di integrazione, agendo come 'collante' idoneo a tenere insieme più popoli che finalmente

nazionali ad oggi esistenti, in funzione di una loro riorganizzazione unitaria sovranazionale.

Il monopolio dell'uso della forza legittima in funzione difensiva rimane una delle caratteristiche tipiche della sovranità statale che, come detto, potrebbe essere trasferito al livello sovranazionale solo laddove si addivenisse ad un'intensità di integrazione federale da cui siamo ancora ben lontani, né, ripeto, pare ragionevole ripercorrere gli errori fatti nel passato con la creazione dell'Euro, quando si pensò che la cessione della sovranità monetaria avrebbe costruito l'Europa politica, perché l'autonomia della difesa non potrà mai portare alla sovranità europea se, a monte, manca l'indispensabile decisione politica di trasformare l'Unione in un vero e proprio Stato federale¹³⁸.

Insomma, il metodo funzionalista ha già manifestato le sue gravi lacune e perseverare, in un ambito così delicato come la difesa, sarebbe diabolico, anche cercando di aggirare l'ostacolo facendo perno sulla crescita e sulla competitività dell'industria della difesa, ispirata dal concetto di sovranità tecnologica¹³⁹.

12. Autonomia strategica e Difesa comune europea: le aspirazioni egemoniche francesi e l'imperialismo europeista come costola dell'imperialismo americano

A dispetto di quanto sin qui sostenuto, tuttavia, nelle intenzioni delle Istituzioni europee l'obiettivo della Difesa comune, inquadrato nel più ampio concetto di autonomia strategica dell'Unione, dovrebbe rappresentare il primo passo, il trampolino di lancio per la nascita di un'Europa sovrana, autonoma e indipendente dalle altre potenze mondiali, pronta a fungere da polo geopolitico e geoeconomico separato e in un mondo caratterizzato dalla multilateralità e dalle sfide rappresentate dalla presenza sempre più importante della Cina sul panorama internazionale¹⁴⁰.

potrebbero 'sentirsi' uniti, in uno solo spazio di sicurezza, quale "unico popolo europeo"».

¹³⁸ Cfr., E. LÜBKEMEIER, *Standing on Our Own Feet? Opportunities and Risks of European Self-Defence*, in *SWP Research Papers*, 2021, 7 ss.

¹³⁹ Cfr., R. CERRA, F. CRESPI (a cura di), *Sovranità tecnologica*, Roma, 2021, 11 ss.

¹⁴⁰ Cfr., J-P. DARNIS, *L'Unione europea tra autonomia strategica e sovranità tecnologica*, cit., 3, che afferma «il concetto di autonomia strategica ha le sue origini in

Tale intento si pone in continuità con la politica da sempre sostenuta dalla Francia, fin da quando prima, con Pleven, propose l'istituzione della CED in funzione di contenimento sia del "blocco" anglosassone, sia dello strapotere della NATO, prevedendo per se stessa un ruolo centrale e di guida degli altri Stati europei e poi, con De Gaulle, la boicottò quando fu chiaro che tutto ciò non sarebbe avvenuto. Allora i parlamentari gollisti votarono contro la CED che a quel punto lo stesso De Gaulle aveva definito un mostro artificiale, un *robot*, un Frankenstein «que, pour tromper le monde, on appelle la Communauté»¹⁴¹.

«Vogliamo essere alleati e non satelliti» della NATO, disse De Gaulle nel 1953¹⁴², e ciò sarebbe potuto accadere solo attraverso la costruzione di una confederazione europea egemonizzata dalla Francia e la revisione del Patto Atlantico «per trasformare un cattivo protettorato in una buona alleanza»¹⁴³.

Una costante nella politica estera francese, ripresa per primo, nel 1988, da François Mitterrand, secondo il quale la Francia avrebbe dovuto garantire la sua indipendenza e difendere la propria identità perché «è una democrazia che crede nei suoi principi» e non intende «dover sopportare pressioni esterne» avendo «un ruolo da svolgere negli

Francia, una matrice specifica che può costituire un ostacolo per un'adozione a livello europeo. Questo concetto deriva da ciò che alcuni autori hanno chiamato "cultura strategica autonoma", espressione della politica di difesa francese. La Francia ha sempre pensato e difeso la sua autonomia strategica. Il Libro bianco sulla Difesa del 1994 menziona già un'estensione del concetto di autonomia strategica che, partendo dalla deterrenza nucleare, include la prospettiva di difesa dell'indipendenza dell'Europa e ragiona in termini di settori strategici quali le reti di comunicazione e di approvvigionamento energetico». Si veda anche P. BUFFOTOT, *Défense européenne. Quel avenir?*, in *Études*, 2001, 297 ss.

¹⁴¹ Cfr., C. DE GAULLE, *Mémoires de guerre et Mémoires d'espoir*, Paris, 2016, *Conférence de presse tenue à l'Hôtel Continental*, 12 novembre 1953, 704 ss., in part. 708.

¹⁴² Cfr., J. SOUSTELLE, *A Gaullist View*, in *Foreign Affairs*, 1952, 552.

¹⁴³ Cfr. G. QUAGLIARIELLO, *De Gaulle*, Soveria Mannelli, 2012, 95. Si veda anche A. SOMMA, *Esercito europeo: braccio armato del neoliberalismo tra nazionalismo francese e atlantismo*, in *micromegaedizioni.net*, Ottobre 8, 2021, 3, che sottolinea come, nel 1966, l'idea di una difesa non delegata agli Stati Uniti e coordinata da Parigi aveva «ispirato la decisione di Charles de Gaulle di uscire dal comando integrato Nato, per poi avere mani libere nell'elaborazione di una politica di difesa. E soprattutto per promuovere la conclusione di accordi bilaterali tra la Francia e gli altri Paesi europei, accreditandosi così come il punto di riferimento per la protezione dal pericolo sovietico».

equilibri del mondo e in particolare dell'Europa»¹⁴⁴; poi, nel 1997, da Jaques Chirac, che voleva fare dell'Europa uno dei poli di potere nel mondo, un'Europa politica, un'*Europa-potenza* con la Francia in posizione centrale¹⁴⁵, fino alle attuali posizioni di Emmanuel Macron, in linea con la politica internazionale, europeista e suprematista francese¹⁴⁶, e con l'esaltazione del proprio ruolo guida, che vorrebbe sostituire al *Washington consensus* il *Paris consensus*¹⁴⁷.

Tuttavia, nel testo approvato della *Bussola strategica*, come visto, non solo non vi è alcuna traccia di una riduzione delle dipendenze sovranazionali dalla NATO o dagli Stati Uniti, ma, anzi, è più volte sottolineata la necessità di rafforzare ulteriormente gli impegni con entrambi i *partners*. Si nota, in sintesi, una sorta di scollamento tra le dichiarazioni di principio¹⁴⁸ e i documenti concretamente adottati dall'Unione, tra le cui righe si può leggere, senza grandi sforzi, l'atavica mancanza di accordo politico tra gli Stati membri su tali importanti questioni¹⁴⁹.

Quale debba essere il rapporto tra UE e USA è il tema principale sul quale gli Stati europei sono, al di là delle prese di posizione ufficiali, tutt'altro che allineati, con la Francia (messa da parte dall'accordo *AUKUS*), che spinge per rafforzare la Difesa europea, ritenendo di poter assumere un ruolo di comando, forte del fatto di essere l'unico Stato UE ad avere un seggio nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni

¹⁴⁴ Cfr., *Allocution de M. François Mitterrand, Président de la République, sur les grandes lignes de la politique de défense française*, Paris, le 11 octobre 1988, sul sito *vie-publique.fr*, quando affermò «Comment construire l'Europe économique, technique et politique sans construire l'Europe de la défense? Mais comment construire l'Europe de la défense sans avoir construit l'Europe politique?».

¹⁴⁵ Cfr., *Jacques Chirac définit sa conception d'une Europe-puissance*, 12 maggio 1997, in *Les Echos*.

¹⁴⁶ Cfr., A. SOMMA, *Dal mercato senza Stato all'esercito senza Stato*, cit., 4 del dattiloscritto, che ricorda come Macron «in un discorso solenne battezzato dai media come il discorso della Sorbona, ha individuato le “sei chiavi della sovranità europea” e nel merito sottolineato l'urgenza di una forza comune di intervento, un bilancio comune della difesa e una dottrina comune per ispirare l'azione».

¹⁴⁷ Cfr., E. MACRON, G. GRESSANI, M. MALIK, R. BLOJ, *The Macron Doctrine*, Nov 2020, sul sito *geopolitique.eu*.

¹⁴⁸ Dove pure è scritto che la NATO «resta il fondamento della difesa collettiva per i suoi membri». Così, *Dichiarazione di Versailles*, cit., punto 8.

¹⁴⁹ Cfr., R. PERISSICH, *Europe's Strategic Compass: Merits and Shortcomings*, in *IAI Commentaries*, 2021, 1 ss.

Unite come membro permanente, ma anche di essere una potenza nucleare¹⁵⁰.

Del resto, al centro della dottrina francese dell'autonomia strategica (della Francia e dell'Unione) vi è sempre stata la deterrenza nucleare, costantemente delegata dall'UE alla NATO, ma che la Francia ha incessantemente rivendicato a se stessa anche per una sorta di colonialismo da essa mai abbandonato per via della sua estesa presenza "territoriale" in molti Continenti e finalizzato a difendere ovunque i propri interessi nazionali¹⁵¹.

Così nel febbraio 2020, durante un discorso pronunciato all'*École de Guerre*, il Presidente Macron ha dichiarato che «la stabilità strategica in Europa richiede qualcosa di più del *comfort* di una convergenza transatlantica acquisita con gli Stati Uniti» e che – per rifondare l'ordine mondiale – l'Europa e i suoi Stati membri si trovano di fronte ad una scelta non più prorogabile: o rinunciare a qualsiasi strategia specifica e allinearsi a qualsiasi potere oppure assumere il controllo del proprio destino oppure promuovere una rinnovata agenda internazionale per il controllo degli armamenti ed un vero investimento europeo nel campo della difesa¹⁵².

Insomma, nonostante la fedeltà alla NATO e agli Stati Uniti la sicurezza dell'UE «dipende inevitabilmente anche da una maggiore capacità di azione autonoma da parte degli europei» e le capacità nucleari francesi svolgono un ruolo deterrente che può rafforzare la sicurezza dell'Europa, cosicché, l'indipendenza decisionale francese è pienamente compatibile «con una solida solidarietà con i nostri *partner* europei», giacché «gli interessi vitali della Francia ora hanno una dimensione europea»¹⁵³.

¹⁵⁰ Sul punto, A. SOMMA, *Dal mercato senza Stato all'esercito senza Stato*, cit., 1 ss. del dattiloscritto.

¹⁵¹ Cfr., J-P. DARNIS, *L'Unione europea tra autonomia strategica e sovranità tecnologica*, cit., 5.

¹⁵² Cfr., *Discours du Président Emmanuel Macron sur la stratégie de défense et de dissuasion devant les stagiaires de la 27ème promotion de l'école de guerre*, 7 février 2020, sul sito *elysee.fr*. Ma si veda già prima *Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*, 26 septembre 2017, sul sito *elysee.fr*, dove Macron ha sottolineato che «l'Europe doit se doter d'une force commune d'intervention, d'un budget de défense commun et d'une doctrine commune pour agir». La *European intervention initiative* (I2E) è stata istituita con sede a Parigi con *Letter of intent concerning the development of the European intervention initiative* del 25 giugno 2018.

¹⁵³ Cfr., *Discours du Président Emmanuel Macron*, loc. cit.

È in questo spirito, dunque, che Macron ha auspicato lo sviluppo di un dialogo con gli Stati membri che sono pronti a riconoscere il ruolo guida della Francia grazie alla deterrenza nucleare che essa è in grado di mettere in campo per la sicurezza collettiva europea.

13. Il disaccordo tra gli Stati membri UE sull'intensità dell'integrazione europea e sul rapporto con la NATO: il Trattato del Quirinale

A tale posizione, si oppone la Germania, indisponibile ad accettare che il comando della Difesa europea venga assunto dalla Francia¹⁵⁴ perché, come affermato energicamente dalla ministra della Difesa tedesca, Annegret Kramp-Karrenbauer «illusions of European strategic autonomy must come to an end: Europeans will not be able to replace America's crucial role as a security provider»¹⁵⁵.

Non bisogna dimenticare, infatti, che nel 2017, nell'ambito del *Framework Nations Concept* (FNC) della NATO¹⁵⁶, Germania, Repubblica Ceca e Romania annunciarono l'avvio di un programma di integrazione militare, il cui comando spetta alla Germania, che le ha consentito di aumentare il proprio peso militare in seno alla NATO¹⁵⁷.

¹⁵⁴ Anche se in un primo momento la *ex* Cancelliera Angela Merkel sembrava aver auspicato l'avanzamento del progetto di Difesa comune quando, dinanzi al Parlamento europeo, il 13 novembre 2018, affermò che «dobbiamo lavorare a questa visione di un'Europa dotata di un esercito europeo», che non sarebbe «un esercito contro la Nato, ma un completamento per la Nato, senza mettere in dubbio i rapporti transatlantici». Si veda, *La ricetta di Merkel per l'Ue: esercito europeo e cessione di sovranità*, 13 novembre 2018, in *europa.today.it*.

¹⁵⁵ Cfr. A. KRAMP-KARRENBauer, *Europe still needs America*, loc. cit.

¹⁵⁶ L'iniziativa *Framework Nations Concept*, lanciata dalla NATO nel 2014, si prefigge di promuovere la cooperazione tra i Paesi Europei, attraverso la volontà di gruppi di Nazioni di stabilire una piattaforma di lavoro comune che consenta di migliorare le attuali capacità militari e di svilupparne di nuove nel medio e lungo termine. Il ruolo fondamentale è svolto da una nazione *framework* che funge da nucleo di aggregazione, coordinando i contributi degli altri Paesi aderenti al raggruppamento istituito.

¹⁵⁷ L'81^a Brigata meccanizzata romena e la 4^a Brigata di fanteria ceca si integrarono in due grandi unità tedesche: la 10^a Divisione corazzata e la Divisione di Reazione Rapida. Già nel 2016 l'esercito olandese e quello tedesco si erano integrati nell'unità corazzata denominata 414 *Tank Battalion*. Si tratta di «parte di una Brigata olandese che, a sua volta, ricade sotto il comando di una Divisione dell'Esercito tede-

Per Berlino, dunque, non vi è alcuno spazio per le aspirazioni egemoniche di Parigi, anzi, proprio al fine di ridimensionarle, ha proposto di assegnare all'Unione europea il seggio francese nel Consiglio di sicurezza dell'ONU, auspicando altresì che l'Europa continui a immaginare la propria Difesa comune come un pilastro della NATO¹⁵⁸.

Poi vi sono alcuni Paesi nordici, ad esempio i Paesi Bassi, che ritengono superflua l'istituzione della Difesa europea perché rappresenterebbe un inutile doppione dell'Alleanza atlantica (mentre la Danimarca, inizialmente contraria, vi ha aderito a larghissima maggioranza con il referendum dello scorso 1 giugno)¹⁵⁹, una posizione, quest'ultima, accolta da sempre anche dalla Gran Bretagna che, pur non essendo più nell'Unione è il più fedele alleato di Washington e che non ha mai fatto mistero di essere contraria alla nascita di una Difesa comune europea.

Anche gli Stati dell'Europa centro-orientale, che dopo la fine dell'URSS e lo scioglimento del Patto di Varsavia hanno puntato alla propria sicurezza facendo affidamento sugli Stati Uniti, sono poco

sco. In particolare, il *Panzerbattalion 414* (...) fa parte della 43a Brigata Meccanizzata di Havelte che a sua volta è sottoposta al comando della Prima Divisione Corazzata tedesca di Oldenburg». Così, A. GIAN SIRACUSA, *Il battaglione carri tedesco-olandese, in aresdifesa.it*, 2 luglio 2019; K. BENNHOLD, *A European Army? The Germans and Dutch Take a Small Step*, in *The New York Times*, 20 February 2019; E. BRAW, *To Deter Russia, Europe Needs More Military Integration*, in *foreignpolicy.com*, February 9, 2022. Sul punto, in dottrina, J.R. SWILLENS, *'You should write TRUST in capital letters'*, in *Atlantisch Perspectief*, 2018, 29 ss.

¹⁵⁸ Cfr., J-P. DARNIS, *L'Unione europea tra autonomia strategica e sovranità tecnologica*, cit., 7; A. SOMMA, *Esercito europeo*, cit., 3.

¹⁵⁹ Secondo i commenti giornalistici di questi giorni questa scelta sarebbe il frutto dell'aggressione da parte della Russia all'Ucraina. Così, F. BACCINI, *La Danimarca al voto per unirsi alla difesa comune europea. Dopo 30 anni, referendum per rimuovere la clausola opt-out*, in *eunews.it*, 1° giugno 2022; M. MONTANARI, *Danimarca, vince il sì al referendum. Il Paese abbandona l'opt-out per aderire alla politica di difesa comune dell'Ue*, in *euractiv.it*, 2 giugno 2022; E. MUREDDU, *Effetto Putin, la Danimarca si è unita alla politica di Difesa comune dell'Ue*, in *europa.today.it*, 2 giugno 2022; A. BONANATA, *La Danimarca dice sì alla politica di Difesa comune nell'Ue. E aumenta le spese militari*, in *rainews.it*, 2 giugno 2022. Si veda la, come sempre, acuta analisi di F. PETRONI, *Danimarca*, in *limesonline.com*, 3 giugno 2022, secondo il quale il nucleo di Paesi nord-baltici, sono sempre stati contrari a un «esercito europeo alternativo alla Nato, perché sarebbe comandato da francesi e tedeschi (...) L'adesione danese ai programmi militari dell'Ue è proprio in opposizione ai propositi di autonomia strategica del cosiddetto motore franco-tedesco. Appare chiaro che esiste un gruppo di paesi che vuole definitivamente fare di questi progetti per la difesa un completamento, anziché un doppione, della Nato».

inclinati ad assecondare qualunque cosa possa rischiare di indebolire il ruolo della NATO¹⁶⁰.

Infine, l'Italia, che sostiene con convinzione sia l'europaismo, sia l'atlantismo¹⁶¹, con un atteggiamento se non proprio ambiguo quanto meno indefinibile¹⁶², ma che nel frattempo da una parte, come la Germania, ha dato vita nel 2019 all'iniziativa ITA-FNC, raggruppando Albania, Austria, Croazia, Montenegro, Slovenia e Ungheria, per lo sviluppo di capacità per le operazioni di stabilizzazione ed il sostegno alle forze di sicurezza locali e per la creazione di strutture di comando multinazionali rapidamente dispiegabili.

Dall'altra, ha sottoscritto con la Francia il c.d. *Trattato del Quirinale*¹⁶³, nel quale entrambi i Paesi si impegnano a «salvaguardare la sicurezza comune europea e rafforzare le capacità dell'Europa della Difesa, operando in tal modo anche per il consolidamento del pilastro europeo della NATO» fornendosi assistenza reciproca in caso di aggressione armata «sulla base dell'articolo 5 del Trattato dell'Atlantico del Nord e dell'articolo 42, comma 7, del Trattato sull'Unione Europea»¹⁶⁴.

¹⁶⁰ Cfr., R. PERISSICH, *Europe's Strategic Compass*, cit., 3.

¹⁶¹ Cfr., A. MARRONE, P. TESSARI, C. DE SIMONE, *Gli interessi nazionali dell'Italia e la NATO*, cit., 23, secondo i quali Roma ha sempre «puntato su una forte relazione bilaterale con Washington anche per rafforzare la posizione dell'Italia rispetto a paesi europei quali Francia e Germania». Sul punto, si veda anche L. NUTI, *The Richest and Farthest Master is Always Best. US-Italian Relations in Historical Perspective*, in D.M. ANDREWS (a cura di) *The Atlantic Alliance under Stress. US-European Relations after Iraq*, Cambridge, 2005, 189.

¹⁶² Cfr., J-P. DARNIS, *L'Unione europea tra autonomia strategica e sovranità tecnologica*, cit., 8, che afferma «l'arrivo di Mario Draghi alla guida del governo italiano comporta anche un ritorno in Italia a una forma di ortodossia atlantista, parallela alla dimensione europea. Traduce un'evoluzione nella proiezione internazionale dell'Italia che si ripercuote sulla proposta di autonomia strategica. A Roma si tratta ora di evitare che questo concetto possa apparire in conflitto con la Nato».

¹⁶³ Il rilancio della dimensione franco-italiana come cooperazione rafforzata all'interno dell'Unione europea si è avuto dopo l'ulteriore consolidamento dell'asse franco-tedesco, avutosi con la sottoscrizione del Trattato di Aquisgrana, il 22 gennaio 2019.

¹⁶⁴ Cfr., *Trattato tra la Repubblica italiana e la Repubblica francese per una cooperazione bilaterale rafforzata*, Roma, 26 novembre 2021, Sul punto, R.A. JACCHIA, S. BERTOLETTI, M. STILLO, *Trattato del Quirinale. Italia e Francia firmano uno storico accordo di cooperazione*, 6 dicembre 2021, sul sito *dejallex.com*, secondo i quali si tratta di «un nuovo accordo di ampio respiro volto a consolidare le relazioni tra i due Stati in settori cruciali quali affari esteri, sicurezza e difesa, affari europei, politiche migratorie e cooperazione economica».

14. La trasformazione del concetto di sovranità come sinonimo di potenza e le scelte non più prorogabili: l'ora della Costituente europea

Quale sia l'obiettivo sotteso alla ratifica di tale accordo non è chiarissimo, per lo meno da parte italiana, stante l'attuale evidente sciovinismo francese, giacché la Francia, come detto, è l'«unica potenza nucleare dell'Ue e – con l'Italia integrata – prima potenza europea sul piano economico», una situazione che consentirebbe proprio a Parigi (e non all'Unione europea) di porsi «come interlocutore sullo scacchiere mondiale tra Cina, Stati Uniti e Russia»¹⁶⁵.

Tuttavia, se la strada che l'Unione intende seguire è questa, allora, come accennato, non può più permettersi di procedere usando il metodo funzionalista, quello dei piccoli passi, che però piccoli non sono e, soprattutto, sono passi che cercano di portare l'Europa verso una condizione in cui tutti gli aspetti della vita sono pensati imprenditorialmente, valutati secondo l'unico parametro dei costi-benefici e con l'imperativo della iper-competitività.

Né è più possibile prorogare ulteriormente il momento di dare una forma e una sostanza democratica e sociale alle Istituzioni sovranazionali, perché è arrivato il momento di decidere seriamente e definitivamente il peso che l'Europa vorrà avere a livello internazionale¹⁶⁶.

Di certo, per tutte le ragioni sin qui esposte, non sarà la Difesa europea a poter fungere da traino in questo percorso di integrazione politica e sbaglia chi pensa che si tratti di un importante passo avanti verso l'affrancamento dell'UE dagli Stati Uniti.

Sbaglia per due motivi: in primo luogo, perché l'Europa nasce americanista e atlantista e niente negli ultimi documenti scritti sin qui esaminati lascia intravedere una volontà sovranazionale di allontanarsi da questa posizione ancillare, anzi, come visto, si ribadisce ovunque la necessità di costruire la Difesa europea *insieme* alla NATO e come suo *pilastro*, spartendosi le sfere di influenza in maniera complementare, il che consente ad entrambe le Organizzazioni di continuare a tenere sotto controllo una significativa parte di mondo, oltretutto suddividendo-

¹⁶⁵ Cfr., G. PARDI, *Nello storico Trattato del Quirinale contano più i silenzi delle parole*, 9 dicembre 2021, in *limesonline.com*.

¹⁶⁶ Sul punto, G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Bari-Roma, 2021, 153 ss.

si le spese per gli armamenti, che gli Stati Uniti possono finalmente pretendere anche dall'UE. In secondo luogo, perché quand'anche tale ambizione serpeggiasse nei *desiderata* di alcuni degli Stati membri non potrà mai realizzarsi continuando a cercare di costruire l'integrazione politica facendo percorsi invertiti rispetto a quelli tradizionali previsti in democrazia.

Il sovranismo europeo, di cui ultimamente si sente parlare sempre più spesso¹⁶⁷, non ha niente a che vedere con l'attuazione di processi realmente democratici: con esso il concetto di sovranità viene stravolto, sia in funzione contenitiva delle forze politiche antieuropeiste¹⁶⁸, sia come arma utilizzata da questa UE per disinnescare le critiche di coloro che non ci credono più e che a fronte della grande delusione europea invocano la sovranità statale come unica fonte di legittimazione democratica, sia, infine, per affermare la logica di potenza europeista coadiuvata dal sapere tecnico e tecnocratico, perché la vera sovranità, secondo un'autorevolissima opinione tuttavia non condivisibile, *non* consisterebbe «nel potere di fare le leggi, come vuole una definizione giuridica di essa, ma nel miglior controllo degli eventi in maniera da rispondere ai bisogni fondamentali dei cittadini»¹⁶⁹.

Questa demolizione del concetto di sovranità democratica però è molto pericolosa specialmente quando viene effettuata in favore di un diverso concetto di sovranità interpretato come sinonimo di potenza. Affinché ciò non accada, l'unica strada da percorrere è quella di convocare una *vera* Assemblea costituente e approvare una Costituzione europea e quindi far nascere gli Stati Uniti d'Europa. Insomma, traslare la sovranità ad un livello superiore, quello dello Stato federale, con la conseguenza che gli Stati membri saranno chiamati a *cedere* la propria

¹⁶⁷ Si veda, ad esempio, il Presidente francese Macron secondo il quale questo è «il momento della verità per l'Europa che, attraverso un deciso impegno franco-tedesco, può diventare un momento di successo», perché «esiste un'identità europea e deve esistere una sovranità europea», *Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem französischen Präsidenten Macron*, sul sito *bundestkanzlerin.de*, 29 giugno 2020.

¹⁶⁸ Cfr., A. MAURO, *Sovranità europea*, in *buffingtonpost.it*, 29 giugno 2020; A. CANTARO, *Europa sovrana. La Costituzione dell'Unione tra guerra e diritti*, Bari, 2003, *passim*; A. SOMMA, *Europa a due velocità. Postpolitica dell'Unione europea*, Reggio Emilia 2017, 29 ss.

¹⁶⁹ Cfr., M. DRAGHI, *Intervento di Mario Draghi, Presidente della BCE, in occasione del conferimento della Laurea ad honorem in Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bologna*, Bologna, 22 febbraio 2019, sul sito *ecb.europa.eu*.

sovranità, in quanto Stati federati, e non più soltanto a *limitarla*, ovviamente cambiando di conseguenza anche le loro Costituzioni.

Purtroppo, però, ciò che si profila all'orizzonte è tutt'altro: nessuna Assemblea costituente, ma al massimo la convocazione di una nuova Convenzione europea (come quella che fu istituita nel 2001 dal Consiglio europeo di Laeken, la cui convocazione è stata nuovamente richiesta di recente dal Parlamento europeo)¹⁷⁰, composta da una ristretta *élite* di personalità politiche per procedere alla revisione dei Trattati

Insomma, ciò a cui si pensa è di seguire ancora una volta il c.d. metodo Convenzione, lo stesso che portò all'adozione del c.d. *Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa* che fu poi approvato da un consesso, la CIG, dove erano rappresentati esclusivamente i Governi degli Stati membri e ratificato solo da 18 Stati su 27, per poi essere definitivamente bocciato dai referendum che si svolsero in Francia e nei Paesi Bassi rispettivamente il 29 maggio e il 1° giugno 2005¹⁷¹.

Davvero dovrà essere questo il modo di procedere?

Davvero dobbiamo rinunciare a misurare l'Unione europea applicando le categorie giuridiche che fanno parte del nostro bagaglio concettuale cercando, con onestà intellettuale, di trovare una collocazione, anch'essa giuridica, a fenomeni, quale quello sovranazionale, la cui complessità è tale da non poter essere semplicemente giustificata *a posteriori*, ma che, proprio per questa sua complessità, necessita di analisi ancora più rigorose del consueto?

Ciò che si prospetta oggi in Europa, mi sembra, si concilia sempre meno con la democrazia e diventa vieppiù importante e necessario denunciare quanto di distorto e di illegittimo risieda – oggi più di prima – nelle politiche adottate dall'UE.

Cosa ci riserva il futuro? L'America comincerà (o proseguirà) il suo lento ma inesorabile declino? L'ordine mondiale sarà bipolare, sarà dominato unilateralmente dalla Cina o sarà multipolare? Quale sarà il ruolo dell'Unione europea nel panorama globale? Riusciranno i suoi Stati membri a mettere da parte gli egoismi nazionali in vista di un di-

¹⁷⁰ Cfr., PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione del Parlamento europeo del 4 maggio 2022 sul seguito da dare alle conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa (2022/2648(RSP))*, 4 maggio 2022, P9_TA(2022)0141, punto 15.

¹⁷¹ Sul punto, sia consentito il rinvio a F. SALMONI, *La sesta Conferenza intergovernativa e la modifica dei Trattati del 1957: l'importanza di chiamarsi Costituzione*, in questa *Rivista*, 2 ottobre 2003, 1 ss.

segno politico di più ampio respiro? L'Europa riuscirà mai a diventare un soggetto giuridico autonomo dalle altre grandi potenze mondiali e a far sentire la propria voce con autorevolezza?

Tutte domande che, in assenza di una reale volontà di costruire un ente sovranazionale giuridicamente e politicamente forte, fondato su un'autentica democrazia e sull'eguaglianza sostanziale, attento alle esigenze dei più deboli, all'emancipazione sociale e individuale, alla necessità di rispettare i principi fondamentali sanciti dalle Costituzioni degli Stati membri, così come dai popoli europei, sono inevitabilmente destinate a rimanere senza risposta.

* * *

ABSTRACT

ITA

In che modo e seguendo quale processo storico si è giunti a parlare di Difesa comune europea? E quest'ultima è alternativa o complementare alla NATO? E ancora, costituirà un passo ulteriore verso una maggiore integrazione europea? La guerra tra Russia e Ucraina ha indotto l'UE ad approvare la c.d. *Bus-sola strategica* che, dopo anni di tentennamenti, istituisce la Difesa comune europea. A differenza di quanto si possa ritenere, tuttavia, quest'ultima non è pensata per rendere l'Europa autonoma dagli Stati Uniti, ma rappresenta il pilastro europeo della NATO. Più di prima, quindi, si sottolinea la chiara ispirazione atlantista dell'Unione. In un contesto reso difficile anche dalle velleità egemoniche della Francia, sorgono molti dubbi sulla compatibilità della Difesa comune europea con l'art. 11 Cost., specie laddove prevede che si possano usare mezzi militari per la prevenzione dei conflitti, nonché per la dilatazione del concetto di guerra contenuto negli artt. 42 ss., TUE. La Difesa è l'essenza della sovranità e la nascita di un esercito senza Stato è un problema giuridico che non si può risolvere limitandosi a modificare i Trattati con il c.d. metodo Convenzione, bensì cedendo la sovranità degli Stati membri all'Unione europea attraverso l'elezione di un'Assemblea costituente.

EN

How and following what historical process did the idea of a Common European Defense come up? Is it an alternative or a complement of NATO? Mo-

reover, will it constitute a further step toward a closer European integration? The war between Russia and Ukraine pushed the EU to approve the so-called *Strategic Compass*, which, after years of wavering, establishes the Common European Defense. Contrary to popular belief, however, it is not intended to make Europe autonomous from the United States, but is the European pillar of NATO. More than before, therefore, the clear Atlanticist inspiration of the Union is emphasized. In a context also complicated by France's hegemonic ambitions, many doubts arise as to the compatibility of the Common European Defense with Article 11 of Italian Constitution, especially where it provides that military resources can be used for conflict prevention, as well as for the extension of the concept of war contained in Articles 42 ff., TEU. Defense is the essence of sovereignty, and the creation of a stateless army is a juridical problem that cannot be solved by simply amending the Treaties through the so-called *Convention method*, but by ceding the sovereignty of Member States to the European Union through the election of a Constituent Assembly.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)