



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2023

**Profili costituzionali
della Difesa comune europea**

di Francesco Gaspari

EDITORIALE SCIENTIFICA

PROFILI COSTITUZIONALI DELLA DIFESA COMUNE EUROPEA

di Francesco Gaspari

Professore associato di Diritto amministrativo
Università G. Marconi di Roma

SOMMARIO: 1. LE INIZIATIVE DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI SICUREZZA TRA STORIA E NUOVI SCENARI GEOPOLITICI; 2. LA DIFESA COMUNE EUROPEA E LA C.D. BUSSOLA STRATEGICA; 3. SULLA VIOLAZIONE DELL'ART. 11 DELLA COSTITUZIONE ITALIANA; 4. CONCLUSIONI.

1. Le iniziative dell'Unione europea in materia di sicurezza tra storia e nuovi scenari geopolitici

Il tema della difesa europea è stato da sempre affrontato dagli Stati membri dell'Unione come un aspetto marginale nello scenario della politica d'integrazione europea¹. Alcune recenti iniziative sul piano politico-normativo in materia di sicurezza meritano di essere richiamate in questa sede².

Risale al 2003 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 di fatto anticipa la Strategia globale dell'Unione europea per la politica estera e di sicurezza (EUGS) lanciata nel 2016.

Successivamente, altri atti sono stati adottati, come 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

¹ M. ANZALDI, *Il defence procurement europeo alla luce del nuovo scenario geopolitico*, in *Il diritto dell'economia*, n. 2/2022, pp. 1 ss., spec. p. 1.

² Per un quadro ampio e documentato sulle diverse declinazioni della sicurezza, anche sul piano geopolitico, si veda D. CECCARELLI MOROLLI, *Appunti di geopolitica*, Roma, 2018, Capitolo II, spec. pp. 64 ss.

settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori³. La rivendicazione delle proprie competenze degli Stati membri in materia di sicurezza nazionale ha determinato barriere regolamentari interne che hanno impedito la circolazione di merci (materiale sia bellico sia non bellico) da un paese ad un altro. Tale situazione ha inciso profondamente sul mercato integrato UE della difesa, che ancora oggi risulta non sviluppato, con ripercussioni sulla stessa politica di difesa regionale (UE)⁴.

Più di recente (2016), come accennato, è stata lanciata la proposta di adottare una Strategia globale dell'Unione europea per la politica estera e di sicurezza (EUGS)⁵, nella quale si sottolinea che l'Unione ha bisogno di una strategia per svolgere un proprio ruolo come fornitore di sicurezza globale e che era proprio questo l'obiettivo della *EU Global Strategy*⁶, finalizzata, tra l'altro, a promuovere «*a rules-based global order with multilateralism as its key principle and the United Nations at its core*»⁷, con un ruolo definito sulla scena mondiale. In particolare, l'Unione europea «*will strive for a strong UN as the bed-rock of the multilateral rules-based order, and develop globally coordinated responses with international and regional organisations, states and non-state actors*»⁸.

Recenti avvenimenti, endogeni ed esogeni al fenomeno UE (alcuni causati dalla stessa Unione), sono percepiti come una minaccia alla medesima Unione⁹. Si tratta di fatti¹⁰ che hanno indotto gli Stati membri

³ Si veda P. BILANCIA, *La politica estera di sicurezza comune dopo il Trattato di Lisbona*, in *Astrid Rassegna*, 2010, pp. 1 ss.

⁴ Questa è la posizione di M. ANZALDI, *Il defence procurement europeo*, cit., p. 2.

⁵ EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE (EEAS), *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, June 2016.

⁶ Si veda EEAS, *Shared Vision*, cit., pp. 3, 13 ss. In dottrina, si veda G. GREVI, *A Global Strategy for a soul-searching European Union*, in *EPC*, 13 July 2016, pp. 1 ss.; A. RIZZO, *Profili giuridico istituzionali della politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2016, pp. 285 ss.

⁷ EEAS, *Shared Vision*, cit., p. 8.

⁸ EEAS, *Shared Vision*, cit., p. 10. Lo stesso approccio viene ribadito più volte nel medesimo documento: si veda pp. 15, 34, 39 e 42 (qui con specifico riferimento alla *cybersecurity*).

⁹ EEAS, *Shared Vision*, cit., p. 7.

¹⁰ La dottrina (F. SALMONI, *Guerra o pace. Stati Uniti, Cina e l'Europa che non c'è*, Napoli, 2022, pp. 237-238) li elenca: gli attentati terroristici di radice islamista in alcuni Stati membri UE, il referendum sulla Brexit, i diversi conflitti alle porte dell'Unione

dell'Unione a lanciare un progetto con orizzonti molto ampi, che aveva come obiettivo la creazione di una "nuova Europa"¹¹, nell'ambito del quale (progetto) veniva incluso anche il tema della Difesa comune¹², volto all'acquisizione di un proprio peso specifico, indipendente dagli Stati Uniti e dalla NATO¹³.

A seguito della presentazione della Strategia globale, in occasione del vertice NATO tenutosi a Varsavia l'8 luglio 2016, fu firmata una Dichiarazione congiunta UE-NATO, nella quale si affermava che era giunto il momento di imprimere uno slancio più intenso e maggiore sostanza alla *partnership* strategica tra NATO e Unione europea, rafforzando ulteriormente la loro cooperazione in un periodo di sfide senza precedenti per la sicurezza¹⁴. Tale Dichiarazione congiunta riconosce una maggiore autorevolezza dell'Unione sul piano internazionale¹⁵. Come ha avuto modo di sottolineare il Consiglio dell'Unione europea, «[u]n partenariato transatlantico solido nell'ambito della NATO e con gli Stati Uniti e il Canada ci permette di rafforzare la resilienza, affrontare i conflitti e contribuire ad una governance globale effettiva». Lo stesso Consiglio osserva, inoltre, che «[l]a 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»¹⁶. 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

(tra cui, in particolare, la guerra in Libia e la recente guerra tra Russia e Ucraina), la grande crisi economico-finanziaria che, in Europa, ebbe il suo culmine nella crisi del debito sovrano greco.

¹¹ F. SALMONI, *Guerra o pace*, cit., p. 238.

¹² Cfr., in merito, 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*, in *Federalismi.it*, numero speciale n. 1/2019, pp. 5 ss., secondo il quale la Difesa comune europea è diventata «un'impellente necessità».

¹³ A. MARRONE, P. TESSARI, C. DE SIMONE, *Gli interessi nazionali dell'Italia e la NATO: dalle missioni alla trincea?*, in *Documenti IAI*, 2014, pp. 5 ss.

¹⁴ 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.

¹⁵ Così M. FRAU, *I nodi irrisolti della difesa comune europea. Una prospettiva federalista*, in *Federalismi.it*, n. 6/2022, pp. 1 ss., spec. p. 3.

¹⁶ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Una strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea*, 28 giugno 2016, p. 32.

dei [suoi] partner, contrastare le minacce ibride e quelle informatiche e promuovere la sicurezza marittima»¹⁷.

A tale documento del Consiglio UE 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 sicurezza, 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 difesa¹⁸.

Il Piano fu approvato dal Consiglio affari esteri del 14 novembre 2016, nelle cui *Conclusioni* si prospetta la possibilità di una cooperazione strutturata permanente (PESCO) inclusiva nell'ambito della Difesa europea¹⁹, come già sottolineato lo stesso anno anche nella Dichiarazione di Bratislava²⁰ e dal Parlamento europeo²¹. In seguito, 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'Unione tranne Danimarca, Malta e Regno Unito (il quale nel frattempo non è più membro dell'UE)²². La principale differenza tra la PESCO e le altre forme di cooperazione è la natura

¹⁷ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Una strategia globale*, cit., p. 32.

¹⁸ F. SALMONI, *Guerra o pace*, cit., p. 242.

¹⁹ Cfr. Council conclusions on implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence, 14149/16, Brussels, 14 November 2016, p. 13.

²⁰ Programma di lavoro proposto dal presidente del Consiglio europeo, dalla presidenza del Consiglio e dal presidente della Commissione in occasione della riunione di 27 capi di Stato e di governo dell'UE del 16 settembre 2016 (www.consilium.europa.eu).

²¹ Relazione del Parlamento europeo sull'«Unione europea della difesa» [2016/2052(INI)], adottata il 22 novembre 2016. Si veda, in merito, F. SALMONI, *Guerra o pace*, cit., p. 242, a cui si rinvia per approfondimenti sul punto.

²² 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, pp. 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, pp. 122 ss. Il 6 marzo 2018, inoltre, il Consiglio ha adottato una tabella di marcia per l'attuazione della PESCO, su cui si veda A. MARRONE, P. SARTORI, *Recenti sviluppi verso la difesa europea: opportunità e sfide per l'Italia*, in *Osservatorio di politica internazionale*, gennaio 2019,

vincolante degli impegni assunti dai 25 Stati che partecipano alla PESCO²³.

Al dibattito sulla necessità di una Difesa europea ha partecipato anche la Commissione europea, presentando, il 30 novembre 2016, il suo Piano d'azione per la difesa europea²⁴, nel quale si chiariva che la nascita di una Difesa comune era ritenuta necessaria a scopo deterrente e per rispondere e proteggersi dalle minacce esterne²⁵, perché il mercato europeo della difesa era ritenuto “*frammentato*” e risentiva «*dell'insufficiente collaborazione a livello industriale*» tra gli Stati membri. Secondo la Commissione, 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 difesa*»²⁶.

Più di recente, il 10 luglio 2018, l'UE e la NATO hanno firmato una dichiarazione congiunta che illustra la visione condivisa di come UE e NATO combatteranno insieme le minacce alla sicurezza comune.

Il 20 giugno 2022 il Consiglio dell'Unione europea ha preso atto della settima relazione sullo stato dei lavori relativi all'attuazione delle proposte comuni approvate dai Consigli dell'UE e della NATO il 6 dicembre 2016 e il 5 dicembre 2017, sulla base delle due dichiarazioni congiunte sulla cooperazione UE-NATO del 2016 e del 2018 e dei principi concordati che guidano il partenariato strategico UE-NATO²⁷. La relazione approfondisce – in un quadro geopolitico complesso, alla luce del conflitto bellico russo-ucraino – i progressi compiuti tra giugno 2021 e maggio 2022, illustrando i risultati concreti raggiunti in tutti i settori della cooperazione²⁸.

In tale quadro va infine segnalata la recente Comunicazione congiunta della Commissione europea e dell'Alto Rappresentante dell'U-

pp. 3 ss. Attualmente (settembre 2023) sessantotto progetti sono in fase di sviluppo nel quadro PESCO: www.pesco.europa.eu.

²³ Cfr., in merito, www.pesco.europa.eu.

²⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Piano d'azione europeo in materia di difesa*, COM(2016) 950 final, Brussels, 30 novembre 2016.

²⁵ Cfr., sul punto, F. SALMONI, *Guerra o pace*, cit., pp. 242-243.

²⁶ COMMISSIONE EUROPEA, *Piano d'azione europeo in materia di difesa*, cit., par. 1.

²⁷ Su tali aspetti si veda quanto riportato sul [sito](#) istituzionale dell'Unione in materia di cooperazione UE-NATO.

²⁸ Si veda www.consilium.europa.eu.

nione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza al Parlamento europeo e al Consiglio recante *Strategia spaziale dell'Unione europea per la sicurezza e la difesa*²⁹, nella quale viene sancito lo stretto rapporto tra spazio, sicurezza e difesa. La Strategia propone di massimizzare l'uso dello spazio ai fini della sicurezza e della difesa³⁰.

2. La Difesa comune europea e la c.d. Bussola strategica

L'idea di istituire una Difesa comune europea non è nuova. Si allude, in particolare, 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 francese³¹.

Il concepire una Difesa europea autonoma rispetto alla NATO è stata sempre messa in discussione, soprattutto dalla Gran Bretagna, che aveva sempre considerato un'ipotetica Difesa UE come in ogni caso subordinata all'Alleanza Atlantica.

Nel nuovo scenario geopolitico derivante dalla c.d. Brexit e dalla complessa situazione internazionale, l'Unione è giunta alla conclusione di poter procedere alla definizione di una politica di difesa dotata di una propria autonomia strategica. Una tale opzione era comunque codificata dallo stesso Trattato UE, il quale dispone che «*la politica di sicurezza e di difesa comune costituisce parte integrante della politica*

²⁹ Join(2023) 9 final, 10 marzo 2023.

³⁰ Sulla *Strategia spaziale dell'Unione per la sicurezza e la difesa* si veda il [sito](#) istituzionale della Commissione europea.

³¹ Sul punto, tra i molti contributi in letteratura, si veda P.L. BALLINI (a cura di), *La Comunità europea di difesa (CED)*, Soveria Mannelli, 2009, pp. 1 ss.; C.C. WALTON, *Background for the European Defense Community*, in *Political Science Quarterly*, 1953, pp. 42 ss.; E.L. KAYSER, *The European Defense Community*, in *World Affairs*, 1954, pp. 77 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, pp. 15 ss.; D. PREDÀ, *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*; 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, pp. 587 ss.

estera e di sicurezza comune» (art. 42, par. 1), precisando chiaramente 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, par. 7 TUE)³².

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. AUKUS³³.

La firma dell'AUKUS ha suscitato la reazione della Francia³⁴ e dell'Unione europea, attraverso le dichiarazioni dell'Alto rappresentante Josep Borrell che, rilevando di non essere stato informato dai partner USA sulla sottoscrizione dell'AUKUS, ha sostenuto la necessità di procedere rapidamente alla costruzione di una politica estera e di difesa europea più incisiva³⁵.

Successivamente, a seguito della elaborazione di documenti, dell'avvio di consultazioni e dello scoppio del conflitto russo-ucraino, il Consiglio europeo ha approvato, il 21 marzo 2022, l'istituzione della c.d. Bussola strategica (*Strategic Compass*)³⁶, un documento nel quale

³² In merito, si veda M. FRAU, *I nodi irrisolti*, cit., pp. 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, pp. 2 ss.; S. MANGIAMELI, *Il disegno istituzionale dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2011, pp. 377 ss.; E. CARLI, *La Politica di Sicurezza e di Difesa Comune dell'Unione europea. Profili di responsabilità internazionale*, Torino, 2019, pp. 9 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, pp. 187 ss.

³³ *Joint Leaders Statement on AUKUS*, 15 September 2021, consultabile sul sito *whitehouse.gov*. Si tratta di un accordo destinato a rafforzare le capacità dei Paesi della *partnership* (Australia, Gran Bretagna e Stati Uniti) in materia di sicurezza e difesa. L'accordo in questione 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 nucleare: così F. SALMONI, *Guerra o pace*, cit., p. 270.

³⁴ 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 Group.

³⁵ F. SALMONI, *Guerra o pace*, cit., p. 272.

³⁶ Consiglio dell'Unione europea, *Una bussola strategica per la sicurezza e la dife-*

si sancisce che «*un'UE più forte e capace nel settore della sicurezza e della difesa contribuirà positivamente alla sicurezza globale e transatlantica*», sottolineando, anche in questa sede, il suo carattere complementare rispetto alla NATO, «*che resta il fondamento della difesa collettiva per i suoi membri*»³⁷.

L'Unione, afferma il documento in parola, «*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 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 membri*»³⁸.

Gli obiettivi della Bussola strategica sono quattro, riconducibili a quattro concetti chiave: azione, sicurezza, investimenti e partenariati. Essi mirano, in concreto, a: 1) offrire una valutazione condivisa del contesto strategico, delle minacce e delle sfide che l'Unione 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 mezzi³⁹; 4) fissare obiettivi e traguardi chiari per misurare i progressi compiuti⁴⁰.

sa. 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.

³⁷ Consiglio dell'Unione europea, *Una bussola strategica*, cit., pp. 2, 5 e 13. 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 recante *Tabella di marcia relativa alle tecnologie critiche per la sicurezza e la difesa*, COM(2022) 61 final, 15 febbraio 2022 e la Dichiarazione di Versailles, adottata nel corso della Riunione informale dei capi di Stato o di governo, Versailles, 11 marzo 2022. Sul fatto che la NATO rappresenti ancora oggi il pilastro della sicurezza europea si veda F. LANCHESTER, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, in S. AMOROSINO, G. MORBIDELLI, M. MORISI (a cura di), *Istituzioni mercato e democrazia: liber amicorum per gli ottanta anni di Alberto Predieri*, Torino, 2002, pp. 345 ss., spec. p. 358.

³⁸ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Una bussola strategica*, cit., p. 2.

³⁹ Le finalità di tali definizioni di nuove azioni e di nuovi mezzi sono espressamente indicate nel medesimo documento, a cui si rinvia: CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Una bussola strategica*, cit., p. 6.

⁴⁰ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Una bussola strategica*, cit., p. 6.

Sul piano dei contenuti, la Bussola strategica mira, tra l'altro, alla creazione, entro il 2025, di un esercito europeo di cinquemila unità subordinato alla NATO⁴¹.

3. Sulla violazione dell'art. 11 della Costituzione italiana

Secondo diversi studiosi, il quadro normativo sovranazionale sembra difficilmente compatibile con quanto disposto dalla nostra Carta costituzionale.

In particolare, la creazione di una Difesa europea autonoma avente come finalità non solo compiti meramente difensivi, ma anche di altra natura⁴², sembra porsi in contrasto con l'art. 11 della Costituzione, attesa la sua formulazione letterale⁴³.

In primo luogo, il verbo "ripudia" contenuto nella prima proposizione dell'art. 11 della Costituzione ha carattere prescrittivo e non meramente programmatico⁴⁴.

⁴¹ Per un approfondimento sul punto si veda F. SALMONI, *Guerra o pace*, cit., pp. 276 ss.

⁴² Si pensi, ad esempio, alla Cooperazione strutturata permanente nel settore della difesa (PESCO) avviata nel 2017, che prevede, tra l'altro, l'istituzione di due *Battle group*, composti da 1500 uomini ciascuno. Ciò sembra difficilmente conciliabile con la sovranità nazionale e con le prerogative statali in materia di Difesa, come rileva F. SALMONI, *Guerra o pace*, cit., p. 249.

⁴³ Secondo l'art. 11 in parola, "[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".

⁴⁴ Sul punto, la letteratura è vastissima. Si veda, tra gli altri, U. ALLEGRETTI, *Una ricerca su Costituzione e nuove armi*, in *Democrazia e diritto*, 1986, pp. 99 ss., spec. p. 107; M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 2010, pp. 29 ss.; P.G. GRASSO, voce *Guerra*, II), *Disciplina costituzionale della guerra*, in *Enciclopedia giuridica*, XV, Roma, 1989, p. 4; A. CASSESE, *Artt. 10-12*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 1-12. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, p. 568; G. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, 2004, p. 53; L. CARLASSARE, *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, n.1/2013, pp. 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, p. 267.

In secondo luogo, come autorevolmente osservato⁴⁵, «*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 Costituzione italiana – prosegue l’A. – «*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*». Il medesimo A. nota, inoltre, come

«*[n]essuna 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*»⁴⁶.

Anche nei lavori dell’Assemblea Costituente, il ricorso all’uso del verbo “ripudiare” esprimeva la convinta volontà dei Padri Costituenti di rinnegare, per gli anni a seguire, «*qualsiasi proposito aggressivo*», comprendendo tale verbo, al suo interno, «*sia una manifestazione di condanna che di rinuncia alla guerra*»⁴⁷.

Il problema che si pone, a questo punto, fermo restando il carattere prescrittivo dell’art. 11 Cost. e del ripudio della guerra in esso contenuto, è quello riguardante quale sia l’efficacia del divieto che concretizza il “ripudio”, nonché «*chi e come può prestare atti e comportamenti idonei a munire la norma dell’articolo 11 dell’esecutorietà necessaria per inverarne l’efficacia*»⁴⁸.

⁴⁵ G. AZZARITI, *La guerra in Libia e la Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 29 marzo 2011.

⁴⁶ Così G. AZZARITI, *La guerra in Libia e la Costituzione*, cit.

⁴⁷ Così M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Articolo 11*, cit., p. 265. Si veda anche G. MARAZZITA, *Guerra vietata, legittima e necessaria*, in *Federalismi.it*, n. 22/2022, pp. 52 ss., spec. par. 2.1. Ricorrendo al verbo “ripudiare” 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*.

⁴⁸ G. FERRARA, *Ripudio della guerra, rapporti internazionali dell’Italia e responsabilità del Presidente della Repubblica. Appunti*, in *Costituzionalismo.it*, 17 marzo 2003, pp. 1 ss.

In questa prospettiva, è la stessa istituzione della Difesa europea, basata sugli artt. 42 ss. Trattato UE, 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, par. 1 Trattato UE)⁴⁹, 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, par. 1 Trattato UE).

Alcuni autori hanno sottolineato come l'art. 42 Trattato UE si spinga «*fino al punto di normativizzare tutto il corredo ideologico delle “guerre di globalizzazione”: la dimensione etica, il carattere preventivo, la lotta contro il terrorismo, la vocazione “umanitaria” e di “soccorso”*»⁵⁰.

Sembra chiaro come, alla luce di tali disposti del Trattato UE, lo stesso concetto di guerra finisca per dilatarsi (come accaduto per la NATO con le c.d. operazioni non art. 5)⁵¹, sino a ricomprendervi tutta una serie di operazioni militari speciali⁵² poste in essere per ragioni politiche e/o in virtù di una sorta di giustificazione etica (si pensi alle guerre a vocazione umanitaria, alle c.d. guerre giuste o alle guerre di

⁴⁹ F. SALMONI, *Guerra o pace*, cit., p. 251.

⁵⁰ C. DE FIORES, *L'Europa al bivio. Diritti e questione democratica nell'Unione al tempo della crisi*, Napoli, 2012, p. 185.

⁵¹ F. SALMONI, *Guerra o pace*, cit., p. 252. Si veda inoltre, tra gli altri, R. CALVANO, *Il ruolo della NATO nello sviluppo di una cooperazione europea*, in S. LA PORTA (a cura di), *NATO e Costituzione*, Milano, 2020, pp. 48 ss.; C. DE FIORES, *Il principio pacifista, la ratifica dei Trattati internazionali e la questione della NATO*, in *Democrazia e diritto*, 2020, p. 66; M. KALDOR, *Le nuove guerre. La violenza organizzata nell'età globale*, Roma, 2015. Sul concetto di guerra nei lavori dell'Assemblea Costituente esiste una vasta letteratura, alla quale rinviamo per approfondimenti. Per una autorevole ricostruzione in merito si veda, tra gli altri, M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Articolo 11*, cit., pp. 265 ss.

⁵² L'espressione è stata, come noto, utilizzata da Vladimir Putin con riferimento all'aggressione dell'Ucraina il 24 febbraio 2022.

ritorsione camuffate da attività di *ingerenza umanitaria*)⁵³, che mal si conciliano con quanto previsto dalla nostra Costituzione.

Come accennato sopra, infatti, la Carta costituzionale italiana consente solo la guerra difensiva⁵⁴, che non sembra configurarsi – ad oggi – neppure con riguardo al conflitto tra Russia e Ucraina⁵⁵, atteso che l'Italia partecipa attivamente al conflitto (ed in questi termini potrebbe essere qualificata come “co-belligerante”) con la fornitura di armi.

In particolare, alla luce dell'ordinamento multilivello (interno, unionale e internazionale), la fattispecie del sostegno militare italiano ad uno Stato (l'Ucraina), non alleato né membro dell'Unione europea, ma oggetto di una aggressione militare da parte di un altro Paese (la Russia) pone alcune questioni molto complesse, che possono essere solo accennate in questa sede. Oltre alla questione della legittimità costituzionale di tale sostegno militare, si pone il connesso problema dell'eventuale equiparazione fra la fornitura di armamenti e la cobelligeranza⁵⁶.

La Costituzione italiana, come accennato, non disciplina la fattispecie della “*guerra di sostegno*”⁵⁷; ciononostante, alcuni studiosi giungono, sul piano interpretativo (ricorrendo al diritto internazionale pattizio a cui rinvia la seconda parte dell'art. 11), alla conclusione del-

⁵³ E. TIRA, *La politica europea*, cit., p. 129; G. DE VERGOTTINI, *Guerra, difesa e sicurezza nella Costituzione e nella prassi*, in *Rivista AIC*, 2017, p. 6; M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Articolo 11*, cit., p. 277.

⁵⁴ Cfr. N. RONZITTI, voce *Guerra*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, VIII, Torino, 1993, pp. 16 ss.; M. CECCHETTI, *Il «ripudio della guerra» contenuto nella Carta costituzionale, alla luce del diritto e delle prassi internazionali*, in *La Comunità internazionale*, 1993, p. 281. Sul concetto di guerra difensiva, si veda anche 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*, V, *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Napoli, 2009, p. 1752.

⁵⁵ Si veda, in merito, M. DOGLIANI, *Amica Ucraina, sed magis amica veritas* e M. VOLPI, *La guerra in Ucraina e il costituzionalismo democratico*, entrambi in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2022, risp. pp. VII ss. e pp. XI ss.; M. IOVANE, *Il conflitto ucraino e il diritto internazionale: prime osservazioni*, in *Osservatorio AIC*, 2022, pp. 6 ss.; G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, in *Osservatorio AIC*, 2022, pp. 71 ss.; M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, in *Osservatorio AIC*, 2022, p. 12. Sul punto, si veda anche F. SALMONI, *Guerra o pace*, cit., *passim*.

⁵⁶ Individua correttamente tali questioni G. MARAZZITA, *Guerra vietata, legittima e necessaria*, in *Federalismi.it*, n. 22/2022, pp. 52 ss., spec. p. 81.

⁵⁷ L'espressione è di G. MARAZZITA, *Guerra vietata*, cit., p. 93.

la piena legittimità costituzionale (tanto sul piano sostanziale quanto sul quello formale) del sostegno italiano alla guerra dell'Ucraina⁵⁸. Ciò in quanto l'Italia «è contraria a qualunque guerra e alla guerra di chiunque se mira ad offendere la libertà dei popoli o a risolvere una controversia internazionale»⁵⁹. Nella stessa prospettiva, altri studiosi ritengono che «L'art. 11, Cost. non si limita a ripudiare la guerra ma impone alla comunità statale di determinare la propria posizione rispetto alla controversia in essere», aggiungendo che «Questa posizione non può essere di neutralità ma impone di condannare fermamente la parte o le parti che, in quel determinato conflitto, meritano di essere condannate»⁶⁰.

Il limite di tale interpretazione è nella stessa base giuridica posta a fondamento della tesi, vale a dire la seconda parte dell'art. 11 della Costituzione, che consente “limitazioni” (e non “cessioni”⁶¹) di sovranità nei limiti del diritto internazionale pattizio⁶²; ma il diritto internazionale (nella specie, l'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite), così come quello unionale, non disciplinano la *guerra di sostegno*⁶³, fattispecie che, pertanto, in termini strettamente giuridici, sembra fuoriuscire dall'ambito di applicazione delle fonti sovranazionali in questione, con la conseguenza che non sembra possa essere configurata con riguardo alla vicenda ucraina. Né è possibile lasciarsi sedurre da tesi che caldegiano la legittimità di interventi militari sulla base di “spazi” di possibilità che Parlamento e Governo sono chiamati a riempire esclusivamente «in base a valutazioni di opportunità e utilità»⁶⁴ (ed escludendo l'applicazione dell'art. 78 Cost.)⁶⁵.

Qui non si tratta di prendere parte ad un dibattito etico o politico (cosa peraltro difficilmente evitabile, anche per il giurista), ma neppure di piegare il diritto ad un uso politico, stabilendo dei confini, non ben

⁵⁸ G. MARAZZITA, *Guerra vietata*, cit., pp. 93 e 94 ss.

⁵⁹ G. MARAZZITA, *Guerra vietata*, cit., p. 72.

⁶⁰ G.L. CONTI, *Aristotele, l'atimia e la guerra in Ucraina*, in *La Lettera AIC*, n. 4/2022.

⁶¹ Così invece G. MARAZZITA, *Guerra vietata*, cit., pp. 57, 75, 84.

⁶² Cfr. G. MARAZZITA, *Guerra vietata*, cit., p. 93 e *passim*.

⁶³ Ma neppure si può configurare un “sostegno alla guerra difensiva”, tesi sostenuta da G. MARAZZITA, *Guerra vietata*, cit., p. 98.

⁶⁴ In tal senso si esprime G. MARAZZITA, *Guerra vietata*, cit., p. 100.

⁶⁵ Così ancora G. MARAZZITA, *Guerra vietata*, cit., p. 98, il quale distingue la guerra in senso stretto (in ordine alla quale trova applicazione l'art. 78 Cost.) e le “operazioni militari” (che invece si fondano sull'art. 77 Cost.).

definiti, oltre i quali il giurista non può e non deve andare. Si tratta di confini “mobili”, non disciplinati dalla Costituzione, i quali trovano applicazione con intensità variabile a seconda delle vicende che storicamente si analizzano.

Tornando alla c.d. guerra (difensiva) di sostegno, come ha evidenziato autorevole dottrina, l’offesa ad un altro Stato, e dunque la «*priorità dell’attacco*», sono qualificati anche da «*quei comportamenti che pur non sostanziandosi in un’azione di tipo militare, potrebbero lo stesso contribuire all’annientamento dell’altrui indipendenza, come la fornitura di armi*»⁶⁶. Ed è ciò che sta avvenendo nel conflitto russo-ucraino in ordine al quale, come rilevato in più occasioni da noti analisti di geopolitica (come Lucio Caracciolo), la guerra tra USA e Russia è sempre più diretta, e almeno la metà degli Stati membri della NATO vuole la sconfitta della Russia.

Parimenti vietate dall’art. 11 sono le operazioni militari che, sebbene avviate con l’intento di ripristinare l’indipendenza del nostro Paese (o di un alleato) gravemente minacciata, «*si siano successivamente trasformate in azioni di aggressione o ritorsione ai danni dello Stato che per primo aveva provocato l’attacco armato*»⁶⁷. Anche ciò si sta verificando in occasione del conflitto tra Russia e Ucraina: si pensi, ad esempio, ai corsi universitari su Dostoevskij sospesi dopo lo scoppio della guerra, all’esclusione di artisti e atleti russi dalle manifestazioni internazionali, al boicottaggio di prodotti russi nei supermercati, e via dicendo. Sembra chiaro come tali azioni di mistificazione ideologica nulla abbiano a che fare con la civiltà, la cultura e la storia di gloriosi popoli europei e con la difesa da aggressioni militari, e dimostra il declino culturale in cui sta pericolosamente scivolando l’Occidente.

I medesimi Autori aggiungono che

«[i]l 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

⁶⁶ M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Articolo 11*, cit., p. 267.

⁶⁷ M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Articolo 11*, cit., pp. 269-270.

armamenti, il congelamento delle risorse finanziarie all'estero, il blocco dei finanziamenti»⁶⁸.

Nelle sue relazioni internazionali l'Italia deve necessariamente puntare all'affermazione della giustizia e della pace tra le Nazioni, non altro. Ciò è stato affermato anche in un'importante pronuncia della Corte costituzionale, la quale – sebbene in un *obiter dictum* – ha affermato che l'art. 11 Cost. impone «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»⁶⁹.

Ne consegue che attività od operazioni volte alla *prevenzione* dei conflitti con mezzi civili e militari o 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, par. 1, Trattato UE) – sembrano fuoriuscire dal perimetro dell'art. 11 della nostra Carta costituzionale, in quanto non esprimono in senso perentorio il ripudio della guerra, che è un principio supremo dell'ordinamento italiano non suscettibile di revisione costituzionale⁷⁰, né sono riconducibili nel concetto di *guerra difensiva*, configurandosi, invece, esattamente come l'opposto⁷¹.

La prevenzione dei conflitti implica, già sul piano logico, la possi-

⁶⁸ M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Articolo 11*, cit., p. 268.

⁶⁹ Corte cost., 10 maggio 1999, n. 172, punto 2.3 del *considerato in diritto*.

⁷⁰ M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Articolo 11*, cit., pp. 277 ss. (ivi ulteriori riferimenti di dottrina e di giurisprudenza costituzionale). La qualificazione dell'art. 11 come espressione di un principio supremo dell'ordinamento legittima anche l'attivazione dei cc.dd. controlimiti. Sui controlimiti si veda, tra le altre opere, A. BERNARDI (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Napoli, 2017. I principi supremi della Costituzione che fungono da limiti alla revisione non sono diversi da quelli che restano invalicabili per le fonti sovranazionali e per quelle internazionali: così Corte cost., 23 ottobre 2014, n. 238, sulla quale si veda M. LUCIANI, *I controlimiti e l'eterogenesi dei fini (a proposito della sent., Corte costituzionale n. 238/2014)*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, II, Torino, pp. 1261 ss. L'applicazione della dottrina dei controlimiti ha trovato applicazione anche nella giurisprudenza amministrativa. Si veda la nota decisione Cons. Stato, Sez. V, 8 agosto 2005, n. 4207. Per un commento (adesivo) a tale pronuncia si veda A. RUGGERI, *Le pronunzie della Corte costituzionale come "controlimiti" alle cessioni di sovranità a favore dell'ordinamento comunitario (A margine di Cons. St., sez. V, n. 4207 del 2005)*, in *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, vol. IX, Torino, 2006, p. 398.

⁷¹ Così F. SALMONI, *Guerra o pace*, cit., p. 254.

bilità di intervenire prima che un conflitto sia attuale; è lo stato meramente potenziale di un conflitto che legittima l'intervento con mezzi civili e militari (art. 43, par. 1, Trattato UE). In tale prospettiva, sembra evidente la violazione dell'art. 11 della nostra Costituzione (nella parte in cui prevede che l'Italia ripudia la guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali), atteso che in situazioni simili si farebbe ricorso all'uso delle armi non già a fini difensivi, ma per la risoluzione di controversie internazionali⁷².

Inoltre, l'attribuzione a livello regionale (UE) di compiti riguardanti la difesa si configura come un vero e proprio «processo espropriativo delle attribuzioni degli organi costituzionali in tema di difesa»⁷³, reso evidente anche dal fatto che nel Trattato UE prevale il metodo intergovernativo⁷⁴, «[i]nidoneo alla gestione delle questioni politico strategiche dell'Europa»⁷⁵, in quanto unico *dominus* essendo (ri)diventato il Governo, non avendo né il Presidente della Repubblica, né il Parlamento alcuna voce in capitolo⁷⁶. Il ruolo del Parlamento europeo nei processi decisionali posti in essere ai sensi degli artt. 42 ss. Trattato UE non ha alcuna rilevanza, con la conseguenza che in sede UE non si ha alcun concreto controllo democratico parlamentare su eventuali missioni militari non difensive⁷⁷.

4. Conclusioni

Nell'affrontare il tema della Difesa comune europea riteniamo fondamentale seguire un approccio che si fondi, senza ipoteche ideologiche, sulla nostra Carta costituzionale, la quale all'art. 11 (che ha, come visto, una portata immediatamente precettiva e costituisce principio supremo dell'ordinamento), anche alla luce dei lavori preparatori, met-

⁷² Questa è anche la posizione di F. SALMONI, *Guerra o pace*, cit., p. 255, che precisa come lo stesso è a dirsi per le missioni di combattimento consentite per gestire le crisi. In argomento, si veda anche M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Articolo 11*, cit., p. 265.

⁷³ G. DE VERGOTTINI, *Le modificazioni delle competenze costituzionali in materia di difesa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1974, p. 450.

⁷⁴ F. SALMONI, *Guerra o pace*, cit., p. 256.

⁷⁵ Così C. SBAILO, *Crisi nordafricana, καταστροφή e occasione di rilancio per l'Europa*, in C. SBAILO (a cura di), *Difesa europea*, cit., p. 103.

⁷⁶ F. SALMONI, *Guerra o pace*, cit., p. 256.

⁷⁷ Così F. SALMONI, *Guerra o pace*, cit., pp. 256-257.

te chiaramente al bando qualsivoglia tipologia di guerra che non sia difensiva. Infatti, il dibattito in Assemblea Costituente fu caratterizzato dalla decisione (dei Costituenti) «*di contrapporsi polemicamente alla posizione bellicista della politica estera e militare del fascismo*»⁷⁸ e «*fu dominato da un diffuso sentimento di condanna del fenomeno bellico non giustificato da un intento meramente difensivo*»⁷⁹.

Sotto tale profilo, le recenti iniziative di matrice sovranazionale (non solo la Difesa comune europea, ma anche la partecipazione dell'Italia al conflitto in Ucraina) sembrano essere difficilmente conciliabili con la nostra Carta costituzionale, la quale esclude altresì – anche qui con forza immediatamente precettiva – il ricorso all'utilizzo della forza bellica per la risoluzione di controversie internazionali.

Tale conclusione non muta per il fatto che l'Italia non abbia adottato una posizione di “*intransigente neutralismo*”⁸⁰ circa l'impiego delle armi, essendo, ribadiamo, l'unica guerra costituzionalmente legittima quella avente carattere difensivo, provocata dallo stato di necessità in cui viene a trovarsi l'Italia, *a seguito* (e non *prima*) di un attacco militare non giustificato; guerra difensiva a tutela della indipendenza e della integrità del territorio italiano e sempre che il ricorso alle armi sia proporzionato all'illecito subito⁸¹.

In tale quadro, l'istituzione della Difesa comune europea, basata sul Trattato UE (artt. 42 ss.), il quale legittima, tra l'altro, le guerre aventi carattere preventivo, sembra porsi in contrasto non solo con l'art. 11, Cost., ma anche con l'art. 51 dello Statuto delle Nazioni Unite. Sotto tale profilo, è opportuno ricordare come l'intervento della NATO non abbia alcun fondamento giuridico al di fuori del ricorso alla violenza delle armi per esercitare il diritto di legittima difesa consentito dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite⁸².

La prospettiva di una Difesa comune europea, lungi dal rappresentare un'alternativa alla NATO, in grado di attribuire all'Unione il ruolo di potenza indipendente dalle altre potenze mondiali, sembra

⁷⁸ F. LANCHESTER, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, cit., p. 352.

⁷⁹ Così M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Articolo 11*, cit., p. 265.

⁸⁰ In Assemblea Costituente venne infatti respinto un emendamento proposto da Cairo che intendeva sancire la rinuncia definitiva dell'Italia all'impiego delle armi. Rischiamano tale emendamento M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Articolo 11*, cit., p. 265.

⁸¹ M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Articolo 11*, cit., p. 268.

⁸² M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Articolo 11*, cit., p. 276.

configurarsi come mero pilastro continentale dell'Alleanza atlantica⁸³. Anche i più recenti progetti di difesa europea confermano questo "approccio": la Bussola strategica non afferma la necessità di una effettiva indipendenza sovranazionale, giacché in caso di interventi militari l'Unione ha un accesso pressoché automatico agli strumenti e alle risorse dell'Alleanza⁸⁴.

La Difesa comune europea, per come è attualmente concepita, sembra essere un ulteriore tentativo di costruire l'Unione europea, questa volta partendo non dalla moneta unica, tentativo «*miseramente fallito*»⁸⁵, ma dalla difesa attraverso un esercito europeo, «*un esercito senza stato*»⁸⁶, mettendo così in discussione il fondamento della sovranità statale, atteso che nessuna deliberazione democratica è stata adottata al riguardo⁸⁷.

In tale prospettiva, si deve rilevare come uno dei problemi di fondo sia senz'altro quello culturale – la cultura è strettamente legata alla democrazia⁸⁸, anzi la conoscenza si presenta come una «*condizione necessaria per l'avvio stesso di un processo democratico*»⁸⁹ – che deriva ed è alimentato (anche) dalla mancanza di un *demos* coinvolto nella realizzazione della pace e della non violenza, che si attua mediante programmi diretti a ridurre le distanze socio-economiche ancora esistenti in tutti gli angoli del Pianeta.

Conveniamo dunque con quegli Autori che ritengono che la partecipazione ed una (conseguente) maggiore trasparenza dei processi decisionali nell'ambito di una cooperazione decentrata multilivello

⁸³ Così anche F. SALMONI, *Guerra o pace*, cit., p. 284.

⁸⁴ Cfr. F. SALMONI, *Guerra o pace*, cit., p. 285.

⁸⁵ Così F. SALMONI, *Guerra o pace*, cit., p. 288.

⁸⁶ 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, citato da F. SALMONI, *Guerra o pace*, cit., pp. 288, 89 e *passim*. Si veda, altresì, F. SALMONI, *La difesa comune europea come pilastro della NATO. Un esercito senza Stato per un'Europa senza sovranità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2022, pp. 60 ss.

⁸⁷ Sul deficit democratico dell'Unione europea anche nell'ambito delle relazioni internazionali e nel settore della difesa e della politica militare si veda F. LANCHESTER, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, cit., pp. 355 ss.

⁸⁸ Non a caso un autorevole membro dell'Assemblea Costituente ebbe modo di rilevare che l'art. 34 Cost. costituisce «*l'articolo più importante della nostra Costituzione*»: P. CALAMANDREI, *Difendiamo la scuola democratica*, 1950, ora in ID., *Costituzione e leggi di Antigone. Scritti e discorsi politici*, Firenze, 1996, pp. 283 ss., spec. p. 286.

⁸⁹ Così S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, 2004, p. 7.

potrebbe attuare fini realmente solidaristici, attenuando ragioni di contrasto e il ricorso alla violenza delle armi come rimedio per la risoluzione dei conflitti⁹⁰.

* * *

ABSTRACT

ITA

Il contributo mira ad analizzare il tema della Difesa comune europea nella prospettiva costituzionale. Nella sua prima parte, lo scritto passa in rassegna le iniziative dell'Unione europea in materia di sicurezza, soprattutto alla luce della c.d. Bussola strategica. Nella seconda parte, il lavoro si focalizza sulle principali criticità (costituzionali) riguardanti la creazione di una Difesa europea autonoma avente come finalità non solo compiti meramente difensivi, ma anche di altra natura. Il contributo si conclude affermando che tali iniziative si pongano in contrasto con l'art. 11 della Costituzione italiana.

EN

The paper aims at analysing the European Common Defence under a constitutional point of view. In its first part, the paper reviews the initiatives undertaken by the European Union in the field of security, especially in the light of the s.c. Strategic Compass. In its second part, the work focuses on the main (Constitutional) issues related to the establishment of an autonomous European Defence having as aims not only merely defensive duties, but also duties of other nature. The work ends affirming that such initiatives are in contrast with Article 11 of the Italian Constitution.

⁹⁰ M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Articolo 11*, cit., p. 277.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

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