



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2025

**L'Unione europea
nel sistema di guerra:
il conflitto russo ucraino
e le evoluzioni del capitalismo**

di Alessandro Somma

EDITORIALE SCIENTIFICA

L'UNIONE EUROPEA NEL SISTEMA DI GUERRA: IL CONFLITTO RUSSO UCRAINO E LE EVOLUZIONI DEL CAPITALISMO

di Alessandro Somma

Professore ordinario di Diritto privato comparato
Sapienza Università di Roma

SOMMARIO: 1. ECONOMIA DI PACE ED ECONOMIA DI GUERRA; 2. *SEGUE*: DALL'ECONOMIA DI GUERRA AL SISTEMA DI GUERRA; 3. GUERRA E CAPITALISMO: IL FEDERALISMO NEOLIBERALE; 4. *SEGUE*: CAPITALISMO DI SANGUE E GUERRA CAPITALISTA; 5. DALLA GUERRA RUSSO UCRAINA ALLA NUOVA SOVRANITÀ EUROPEA FONDATA SU DIFESA E INDIPENDENZA ENERGETICA; 6. LA PRODUZIONE DI MUNIZIONI: SOSTEGNO ALL'OFFERTA E COORDINAMENTO DELLA DOMANDA; 7. UN PROGRAMMA PER L'INDUSTRIA EUROPEA DELLA DIFESA: LE CRISI DI APPROVVIGIONAMENTO E GLI ORDINI PRIORITARI; 8. IL PIANO *REARM EUROPE*: AGEVOLARE L'INDEBITAMENTO; 9. *SEGUE*: MOBILITARE IL CAPITALE PRIVATO; 10. A MO' DI CONCLUSIONE: GUADAGNARE TEMPO CON LA GUERRA.

1. Economia di pace ed economia di guerra

Economia di guerra è una locuzione che fa riferimento alle trasformazioni dell'ordine economico, in particolare quelle originate dalle sue interazioni con l'ordine politico, nella misura in cui sono condizionate da eventi bellici. Si impone nella riflessione scientifica in tempi relativamente recenti, al più tardi in occasione del primo conflitto mondiale, per indicare «un sistema... del tutto diverso se non opposto a quello in vigore in tempo di pace»¹.

Più precisamente, chi discuteva di questo sistema esprimeva il convincimento secondo cui «l'ombra della guerra» determinava una ridefinizione della spesa pubblica tale da impedire la sua destinazione a iniziative volte a promuovere il benessere comune, considerato il fine ultimo dell'economia in tempi di pace². È peraltro noto che proprio il

¹ R. VUOLI, *L'intervento degli enti pubblici nella delimitazione dei prezzi dei generi di prima necessità*, in *Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie*, 70, 1916, p. 42 s.

² A.C. PIGOU, *The Political Economy of War*, New York NY, 1941, p. 9 s.

primo conflitto mondiale ha certificato trasformazioni epocali quanto alla relazione tra Stato e mercato, ovvero che esso ha definitivamente «abbattuto l'individualismo» esattamente come la Rivoluzione francese aveva «rovesciato il feudalesimo»³. Se dunque «col cessar della guerra l'attività dell'*homo oeconomicus* riprende da punti di partenza in parte assai diversi dall'*antebellum*»⁴, se cioè dopo il primo conflitto mondiale l'economia di pace aveva cambiato volto, questo non poteva non riverberarsi sul modo di intendere l'economia di guerra.

La diversa prospettiva prende corpo tra gli anni Trenta e Quaranta, dopo che la letteratura era stata assorbita dai problemi evidenziati in particolare dalla crisi economica di fine anni Venti, da affrontare secondo ricette da cui traeva ulteriore conferma la volontà di abbandonare l'approccio individualista⁵. Come si intuisce, è stato il secondo conflitto mondiale a imporre nuove riflessioni sull'economia di guerra, tutte caratterizzate da una particolare considerazione per le comunanze piuttosto che per le divergenze rispetto all'economia di pace. Non tanto e non solo perché entrambe devono essere comunque volte a promuovere il benessere della popolazione, dal momento che «la politica economica degli Stati non può alla lunga divergere dall'interesse economico della collettività»: non è concepibile «una politica economica che rafforzi militarmente un Paese, se nello stesso tempo lo deprime e impoverisce»⁶. Se l'economia di guerra e l'economia di pace non differiscono in modo significativo, o meglio presentano differenze di ordine prevalentemente quantitativo mentre sono accostabili da un punto di vista qualitativo, è soprattutto perché la prima «non appare più un capovolgimento, ma piuttosto una continuazione e uno sviluppo della politica economica già in atto»⁷.

Più precisamente, quella che nel corso del primo conflitto mondiale poteva apparire come una eccezionale ingerenza dello Stato nel mercato, veniva ora salutata come una «tecnica raffinata di interventi

³ N. STOLFI, *La rivoluzione francese e la guerra mondiale*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1922, p. 387 s.

⁴ G. BORGATTA, *Gli studi economico finanziari dopo la Guerra*, in *Giornale degli economisti e Rivista di statistica*, 59, 1919, p. 266.

⁵ Ad es. B. DEGEN, Voce *Economia di guerra*, in *Dizionario storico della Svizzera* (2008), p. 4.

⁶ A. LANZILLO, *Preliminari ad una economia di guerra*, in *Giornale degli economisti e Annali di economia*, 1939, p. 675.

⁷ C. RUINI, *Economia di guerra. Linee teoriche*, Bari, 1940, p. 43.

economici»⁸. Era cioè avvenuto un vero e proprio mutamento di paradigma, tanto diffuso da essere trasversale rispetto ai diversi approcci alla disciplina dell'ordine economico diffusisi tra i due conflitti mondiali, almeno a quelli in ultima analisi volti a riformare e non anche a mettere seriamente in discussione l'ordine proprietario⁹. Il che valeva evidentemente per l'approccio neoliberale, concepito per trasformare la concorrenza in un raffinato strumento di direzione politica del comportamento dei consociati¹⁰, ma anche per formule coniate in ambienti di opposto orientamento come "capitalismo organizzato": concetto concernente il proposito di irreggimentare l'interazione delle forze del mercato in forme tali da introdurre una transizione incruenta verso il socialismo¹¹.

Altrimenti detto, il superamento dell'individualismo ottocentesco aveva trasformato lo Stato nella mano visibile chiamata ad assicurare l'equilibrio e lo sviluppo dell'ordine economico incentrato sulla proprietà privata e la libertà contrattuale, o se si preferisce a funzionalizzare le prerogative degli operatori del mercato: sostenendole se utili a perseguire una simile finalità e reprimendole invece se incapaci di produrre il risultato voluto. Parliamo insomma di uno Stato che non pretendeva di essere "imprenditore", ma più propriamente "regolatore", ovvero che estendeva all'economia di pace le dinamiche affermatesi in tempo di guerra: quando «si diffusero gestioni e aziende miste di carattere parastatale e organizzazioni e consorzi di produttori e di agenti economici con il controllo e la partecipazione» dei pubblici poteri. Di qui la menzionata rilevanza solo quantitativa delle differenze tra economia di pace ed economia di guerra: quest'ultima era bensì una «economia superinterventista», e tuttavia concerneva la «introduzione di variabili e di condizioni divergenti dalla normalità» incapaci di mettere in discussione i principi generali¹².

⁸ *Ivi*, pp. 44 e 126 ss.

⁹ Citazioni in A. SOMMA, *Verso la grande trasformazione. Il primo conflitto mondiale e la disciplina dell'ordine economico nell'esperienza italiana*, in *Historia et ius*, 2019, p. 1 ss.

¹⁰ Proposito formalizzato in occasione del Colloquio Walter Lippmann: cfr. *Compte-rendu des séances du Colloque Walter Lippmann 26-30 août 1938*, Travaux du Centre international d'études pour la rénovation du libéralisme, Paris, 1939.

¹¹ Nel solco di quanto prospettato da R. HILFERDING, *Das Finanzkapital. Eine Studie über die jüngste Entwicklung des Kapitalismus*, Wien, 1910.

¹² C. RUINI, *Economia di guerra*, cit., pp. 53, 80 ss. e 129 s.

Ciò detto, una certa distinzione veniva fatta tenendo conto di una diversificazione interna all'economia di guerra: quella tra una «economia prebellica», una «economia del tempo di guerra» e una «economia postbellica». L'economia prebellica era ritenuta la più vicina all'economia di pace: in quanto «comporta un sistema di politica economica che utilizza per le esigenze militari le forze economiche normali», si presenta come la fase nella quale «il fattore economico, cioè lo spirito della convenienza, continua ad operare». Diversamente dalle economie del tempo di guerra e postbellica, che sono invece «dominate dalla congiuntura» e nelle quali, pertanto, «il calcolo del costo è molto spesso necessariamente soverchiato dalle esigenze della difesa o dalle necessità dell'ordine pubblico»¹³.

2. *Segue: dall'economia di guerra al sistema di guerra*

Dopo il secondo conflitto mondiale l'economia di guerra cessa nuovamente di essere un tema al centro dell'attenzione degli studiosi. In tempo si pace altre sono le questioni di maggiore interesse, prime fra tutte quelle relative all'edificazione di un ordine politico e di un ordine economico internazionale volti a prevenire i conflitti: l'ordine cui rinviano rispettivamente le Nazioni Unite e le istituzioni di Bretton Woods. Si sa del resto che la prima istituzione è stata creata proprio per «salvare le future generazioni dal flagello della guerra» e per «mantenere la pace e la sicurezza internazionale» (Preambolo Statuto). È poi noto che alle seconde si attribuì il compito di impedire il ripetersi delle condizioni da cui scaturì la Grande depressione: evento notoriamente considerato tra le cause scatenanti del secondo conflitto mondiale¹⁴.

Ovviamente i conflitti bellici non sono per questo scomparsi come strumento di risoluzione delle controversie internazionali. Semplicemente sono rimasti in massima parte distanti dall'Occidente, che pure ha continuato a fomentarli nelle altre porzioni del pianeta, in massima parte al fine di presidiare la diffusione del proprio modo di disciplinare

¹³ A. LANZILLO, *Preliminari ad una economia di guerra*, cit., p. 673.

¹⁴ Ad es. B. TEW, *Il sistema monetario internazionale di Bretton Woods*, in V. CASTRONOVO (a cura di), *Storia dell'economia mondiale*, vol. 5 (*La modernizzazione e i problemi del sottosviluppo*), Roma-Bari, 2000, p. 1 ss.

l'ordine economico¹⁵. Il tutto con riscontri che risultano particolarmente significativi ove tratti dalla politica estera degli Stati Uniti¹⁶.

Peraltro, la lontananza dai campi di battaglia non ha impedito all'Occidente di alimentare una problematica connessione tra costruzione della pace e preparazione della guerra, in ultima analisi sintetizzata in un motto attribuito a Platone: *si vis pacem, para bellum*. Ciò avveniva se non altro in un ordine mondiale fondato su una contrapposizione relativamente equilibrata tra un blocco capitalista e un blocco socialista: i fronti di una Guerra fredda combattuta attraverso una corsa agli armamenti convenzionali e soprattutto nucleari.

Peraltro, se anche questa situazione poteva «evitare la guerra e soprattutto l'apice di tutte le guerre che sarebbe la guerra nucleare», essa produceva tuttavia un esito se possibile più insidioso e pervasivo: ciò che Claudio Napoleoni e Raniero La Valle hanno efficacemente definito in termini di «sistema di guerra». Un sistema di «dominio dell'uomo sull'uomo... che assume la guerra, anche solo programmata e non combattuta, come fondamento e culmine dell'ordine politico, cioè del rapporto pubblico tra i popoli e tra gli uomini... dove la guerra non è un evento ma un'istituzione, non è una crisi ma una funzione, non è una rottura ma un cardine del sistema»¹⁷.

Altrimenti detto, la guerra cessa di rilevare come possibile esito delle relazioni internazionali per divenire lo sfondo immobile delle dinamiche volte a definirle e con ciò a riplasmare l'ordine politico interno: essa diviene "l'ordinamento" e non più solamente "l'armamento di una società". Questo perché

un sistema di guerra è un sistema dove le armi non sono solo strumenti militari di difesa, accessori e subordinati alla volontà generale, ma sono di fatto la massima struttura di potere della società, ciò che ne esprime e determina la vera natura; un sistema dove le armi non hanno solo una funzione militare, ma ancor più hanno una funzione politica; esse di fatto determinano la natura del regime politico, ne producono la costituzione

¹⁵ N. CHOMSKY e M. WATERSTONE, *Le conseguenze del capitalismo* (2021), Milano, 2022, p. 194 ss.

¹⁶ Per tutti A. TESTI, *Il secolo degli Stati Uniti*, Bologna, 2008, p. 197 ss. e M. DEL PERO, *Libertà e impero. Gli Stati Uniti e il mondo 1776-2011*, Roma-Bari, 2011, p. 277 ss.

¹⁷ C. NAPOLEONI e R. LA VALLE, *Lettera ai comunisti italiani*, in C. NAPOLEONI, *Cercate ancora. Lettere sulla laicità e ultimi scritti*, Roma, 1990, p. 147.

materiale, segnano limiti rigidi alle possibilità di alternative e di mutamenti interni al sistema politico, fissano i confini di compatibilità dei suoi rapporti esterni e della sua politica internazionale, si impongono come fonte normativa primaria e architrave del sistema¹⁸.

Mentre si consolidava il sistema di guerra in assenza di guerra, questa tornava però ad affacciarsi sul Vecchio continente. Si pensi ai conflitti seguiti alla dissoluzione della Repubblica federale socialista di Jugoslavia: la Guerra di indipendenza slovena (1991), la Guerra di indipendenza croata (1991-1995), la Guerra in Bosnia-Erzegovina (1992-1995) e la Guerra del Kosovo (1998-1999). Si pensi poi ai conflitti che pure non si sono combattuti in Occidente e tuttavia vi hanno avuto larga eco, se non altro per le ripercussioni di ordine economico, oltre che per l'impatto sull'opinione pubblica dovuto a una maggiore facilità di documentare il loro andamento con dovizia di immagini e testimonianze: si pensi alla Prima (1990-1991) e alla Seconda guerra del Golfo (2003-2011).

Soprattutto di pensi al conflitto russo ucraino, iniziato in coincidenza con la destituzione del presidente ucraino filorusso Viktor Janukovyč nel febbraio del 2014 e drammaticamente esploso con l'invasione russa lanciata il 24 febbraio del 2022. E si pensi, tra i conflitti che non si combattono in Occidente, alla Guerra condotta da Israele contro Hamas e le popolazioni palestinesi di Gaza ma anche della Cisgiordania, con modalità tali da essere ritenute genocidiarie¹⁹.

Soprattutto le misure adottate per affrontare il conflitto russo ucraino, e in particolare la richiesta statunitense di un maggiore contributo da parte dell'Alleanza atlantica nel suo insieme, hanno rapidamente riportato in auge l'economia di guerra, o meglio il sistema di guerra come categoria attraverso cui analizzare l'attuale stato di salute della costruzione europea. A questo tema sono dedicate le pagine che seguono, alle quali faremo però precedere una riflessione sull'impatto della guerra sull'ordine economico e dunque sul modo di essere del capitalismo, così come sull'ordine politico e dunque sulla qualità della democrazia. Per poi concludere sull'economia di guerra in combina-

¹⁸ *Ivi*, p. 147 s.

¹⁹ Da ultimo *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967* confezionato da Francesca Albanese, significativamente intitolato *From economy of occupation to economy of genocide* (30 giugno 2025), A/HRC/59/23.

zione con il sistema di guerra come architettura di una Unione europea alla continua e affannata ricerca, come il capitalismo, di stratagemmi per «guadagnare tempo»²⁰.

3. Guerra e capitalismo: il federalismo neoliberale

Si diceva della distinzione operata dalla letteratura a cavallo tra gli anni Trenta e Quaranta tra una economia prebellica, una economia del tempo di guerra e una economia postbellica. Distinzioni dello stesso tipo si ritrovano anche nella letteratura che riflette sulle conseguenze della guerra russo ucraina: ad esempio in un recente saggio di Alberto Saravalle e Carlo Stagnaro, nel quale si sottolinea che l'economia prebellica attiene a trasformazioni relative soprattutto alle politiche economiche, più che all'ordine economico.

Il riferimento è alle trasformazioni in atto nei Paesi europei «che non sono direttamente toccati dai conflitti», ma che comunque stanno «incrementando le spese per la difesa, differenziando le forniture di materie prime e fonti energetiche, accorciando le catene di approvvigionamento per riportarle in patria o in Paesi ritenuti affidabili ed esercitando un più stretto controllo sugli investimenti esteri e sulle società di Paesi ritenuti potenzialmente ostili». Il tutto sullo sfondo del convincimento per cui, sebbene si possa distinguere tra economia prebellica ed economia del tempo di guerra, «il passaggio dall'una all'altra non avviene quasi mai attraverso una cesura secca». E con la precisazione che il passaggio in discorso comprende l'adozione di misure forse innocue ove considerate singolarmente, ma non anche se valutate nel loro insieme: «finiscono per innescare cambiamenti più profondi e forse persino preterintenzionali nel funzionamento e negli obiettivi della nostra società»²¹.

Se peraltro fin qui la continuità con la letteratura del passato è evidente, lo stesso non può dirsi per quanto attiene all'individuazione dei tratti caratterizzanti l'economia di guerra alla luce di quanto si considera essere tipico dell'economia di pace. Il che non stupisce, dal

²⁰ W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico* (2013), Milano, 2013.

²¹ A. SARAVALLE e C. STAGNARO, *Capitalismo di guerra. Perché viviamo già dentro un conflitto globale permanente (e come uscirne)*, Milano, 2025, p. 14 s.

momento che il modo di concepire l'interazione tra ordine politico e ordine economico è nel frattempo sensibilmente mutata. E il saggio di Saravalle e Stagnaro offre un riscontro esemplare circa i termini e la radicalità di questo cambiamento.

Intendiamoci: l'interazione tra ordine politico e ordine economico è ineliminabile, dal momento che il mercato costituisce un artefatto e non certo l'esito del coordinamento di condotte individuali realizzato dalla mitica mano invisibile: sul punto il consenso è trasversale²². L'azione dei pubblici poteri può però essere orientata alla conformazione delle libertà economiche per finalità comprendenti la difesa della società dal funzionamento del mercato concorrenziale, come è avvenuto nel corso dei Trenta gloriosi, ovvero nel periodo compreso tra la conclusione del secondo conflitto mondiale e la metà degli anni Settanta. La stessa azione può invece essere prevalentemente finalizzata ad assicurare e anzi a imporre il funzionamento del mercato concorrenziale, come in misura crescente è avvenuto a partire dagli anni Ottanta: quando il neoliberalismo diviene pratica politica consolidata. In questa prospettiva non mancano interventi nell'ordine economico volti alla difesa della società dal funzionamento del mercato. Questi non mirano però all'emancipazione della persona, che del resto si pretende di ottenere riducendo l'inclusione sociale all'inclusione nel mercato: gli interventi emancipatori si ammettono nella misura necessaria e sufficiente a preservare la pacificazione sociale e con ciò la spolticizzazione dell'ordine economico²³.

Di qui il diverso giudizio sull'economia di guerra di Saravalle e Stagnaro, i quali ne sottolineano le differenze rispetto all'economia di pace: differenze qualitative tutte relative al livello di ingerenza dei pubblici poteri, la cui individuazione discende in modo evidente da una lettura della relazione tra Stato e mercato di matrice squisitamente neoliberale. Il tutto espresso al meglio attraverso il ricorso alla locuzione «capitalismo di guerra», tale in quanto diverso dal capitalismo *tout court*: quello di matrice neoliberale appunto. Il primo è nettamente distinguibile dal secondo in quanto «coniuga un ruolo molto più

²² Per tutti N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 2009.

²³ Citazioni in A. SOMMA, *Diritto ed economia: una storia breve ma intensa*, in G. AZZARITI, S. BAGNI, M. CARDUCCI e A. SOMMA (a cura di), *Mercato istituzioni e regole. Sul difficile dialogo tra diritto ed economia*, Roma, 2025, p. 19 ss.

assertivo dello Stato nell'economia, sul piano interno, e una politica aggressiva in nome della sovranità strategica, sul piano esterno»²⁴.

Ma non è tutto. Per avallare le loro tesi, Saravalle e Stagnaro riportano in auge tesi espresse in un antico dibattito circa le virtù del capitalismo nella sua essenza di ordine economico produttivo di pace, o più precisamente capace di prevenire conflitti internazionali e altresì di neutralizzare i conflitti interni: di promuovere la pace tra le nazioni oltre alla pace sociale.

Il dibattito a cui facciamo riferimento prende corpo alla conclusione del secondo conflitto mondiale entro la componente neolibérale del pensiero federalista europeo, impegnata a contestare l'orientamento maturato in ambito marxista secondo cui il capitalismo è una naturale fonte di conflitti. Due in particolare i bersagli: Lenin, secondo cui i conflitti derivano dalle spinte espansionistiche dei monopoli determinati a trovare sbocchi per i capitali finanziari accumulati, e Rosa Luxemburg, che puntava invece il dito sulla necessità per i Paesi capitalisti di contrastare il sottoconsumo di merci imponendole con la forza ai Paesi non capitalisti²⁵.

Tra i federalisti neoliberali, in particolare Lionel Robbins replicò che il conflitto era invece imputabile unicamente all'insicurezza internazionale determinata dall'azione della sovranità nazionale: «la responsabilità delle nostre attuali strettezze non ricade sul capitalismo, che opportunamente disciplinato rappresenta una salvaguardia della libertà e del progresso, ma sul nazionalismo che porta alla povertà e alla guerra»²⁶. A queste condizioni la pace si poteva ottenere solo se nel contesto internazionale si fosse applicato il medesimo principio che i liberali avevano concepito per il contesto interno: il principio per cui occorreva «il sostegno della legge» per «eliminare ogni forma di condotta antisociale», quella dei pubblici poteri ispirati dal nazionalismo e dal «restrizionismo» esattamente come quella dei «gruppi che esercitano pressioni». Di qui la proposta di una federazione tra Stati capace di limitare la loro azione esterna e nel contempo di impedire comportamenti ispirati dai centri di potere interni, incompatibili con

²⁴ A. SARAVALLE e C. STAGNARO, *Capitalismo di guerra*, cit., p. 23.

²⁵ Cfr. rispettivamente V.I. LENIN, *L'imperialismo fase suprema del capitalismo* (1917), Roma, 1948 e R. LUXEMBURG, *L'accumulazione del capitale. Contributo alla spiegazione economica dell'imperialismo* (1913), Torino, 1960.

²⁶ L. ROBBINS, *L'economia pianificata e l'ordine internazionale* (1937), Milano-Roma, 1948, p. 211.

la volontà di sviluppare un ordine sovranazionale fondato sul «coordinamento armonico delle relazioni economiche» e con ciò sulla «difesa della giustizia e della civiltà». E ciò si otteneva creando una federazione incaricata di presidiare la libera circolazione delle merci e dei capitali, oltre che di decidere la politica monetaria: lasciando agli Stati la possibilità di variare il saggio di cambio si provocavano altrimenti «arbitrarie fluttuazioni» motivate dalla volontà di «sottrarre il commercio alla concorrenza»²⁷.

Va a questo punto menzionata anche la proposta di un padre del neoliberalismo come Friedrich von Hayek, che già sul finire degli anni Trenta aveva stigmatizzato la sovranità nazionale come catalizzatrice di conflitti ed espresso il convincimento che solo la dimensione federale avrebbe potuto «assicurare la pace». Questa dimensione non doveva però riprodurre le dinamiche tipiche della statualità, e per questo occorreva riconoscerle le sole prerogative necessarie e sufficienti a realizzare una «unione economica». Doveva cioè eliminare ogni ostacolo alla libera circolazione dei fattori produttivi, e doveva farlo per ottenere la moderazione fiscale degli Stati membri: una pressione elevata «spingerebbe il capitale e il lavoro da qualche altra parte». La libera circolazione consentiva insomma di spolicizzare l'ordine economico, dal momento che sottraeva alle «organizzazioni nazionali, siano esse sindacati, cartelli od organizzazioni professionali», il «potere di controllare l'offerta di loro servizi e beni». Di più: se lo Stato nazionale alimentava la «solidarietà d'interessi tra tutti i suoi abitanti», la federazione impediva i legami di «simpatia nei confronti del vicino», tanto che diventavano impraticabili «persino le misure legislative come le limitazioni delle ore di lavoro o il sussidio obbligatorio di disoccupazione»²⁸.

Saravalle e Stagnaro si ricollegano a queste riflessioni, sebbene concentrandosi sugli effetti dello sconfinamento dei mercati dal punto di vista della pace tra le nazioni: ritenerli un motore di pacificazione sociale risulta arduo persino per i più intransigenti custodi dell'ortodossia neoliberale. Il punto di partenza è una celebrazione della globalizzazione in quanto meccanismo che rende gli Stati «interdipendenti dal

²⁷ L. ROBBINS, *Aspetti economici della federazione* (1941), in H. BRUGMANS et al., *Federazione europea*, Firenze, 1948, pp. 221 ss. e 242 ss.

²⁸ F.A. VON HAYEK, *Le condizioni economiche del federalismo tra Stati* (1939), Soveria Mannelli, 2016, p. 54 ss.

punto di vista economico», e con ciò vincolati a un ordine che rende «più difficile per ciascuno entrare in guerra con l'altro»: «vi è sempre stata una stretta relazione tra pace e commercio», se non altro perché «l'integrazione dei mercati favorisce la conoscenza reciproca». Di qui l'apologia degli investimenti diretti esteri, ovvero degli investimenti nelle imprese o attività di Paesi stranieri per effetto dell'apertura delle economie nazionali alimentata dalla pace, e delle liberalizzazioni e privatizzazioni in quanto «grande volano di internazionalizzazione»²⁹.

Per molti aspetti la costruzione europea, al più tardi con l'avvio dell'Unione economica e monetaria, ha realizzato un modello di federalismo di matrice neoliberale. La sua attuale configurazione, e in particolare la dissociazione tra una politica monetaria sovranazionale e una politica fiscale e di bilancio formalmente attribuita al livello nazionale, non costituisce pertanto una anomalia o il segno di una incompletezza: l'Unione europea è cioè una storia di successo³⁰. Ciò nonostante Saravalle e Stagnaro presentano l'Europa unita come una costruzione incapace di alimentare la pace perché sta progressivamente abbandonando il credo neoliberale come orizzonte della sua azione. E forniscono come riscontri quanto avvenuto per reagire prima all'incremento esponenziale dell'indebitamento sovrano seguito alla crisi dei mutui *subprime*, e poi alle conseguenze della pandemia da Covid-19: vicende a cui hanno fatto seguito «molteplici interventi pubblici per sostenere i mercati» in conseguenza dei quali «lo Stato si è così sentito legittimato a far risentire prepotentemente la propria voce nell'economia»³¹.

4. *Segue: capitalismo di sangue e guerra capitalista*

Lo sviluppo della costruzione europea così come descritto da Saravalle e Stagnaro appare poco convincente. Non tanto e non solo perché le crisi appena ricordate sono state l'occasione per confermare e non certo per smentire l'ispirazione intimamente neoliberale della costruzione europea: circostanza particolarmente evidente se riferita alla crisi del debito sovrano, ma non certo inadatta a qualificare quanto avve-

²⁹ A. SARAVALLE e C. STAGNARO, *Capitalismo di guerra*, cit., pp. 105 e 112 ss.

³⁰ A. SOMMA, *L'Unione europea non è un progetto incompleto e neppure riformabile: è un dispositivo neoliberale di successo*, in *Ragion pratica*, 2023, p. 161 ss.

³¹ A. SARAVALLE e C. STAGNARO, *Capitalismo di guerra*, cit., p. 124 ss.

nuto in seguito alla crisi pandemica³². Se il binomio tra compressione della sovranità nazionale e pace appare fuorviante è soprattutto perché il Novecento ha messo in luce la sua fallacia con la forza degli avvenimenti che lo hanno drammaticamente caratterizzato.

Come ha chiarito Karl Polanyi, la società è naturalmente portata a opporre al movimento verso «l'allargamento del sistema di mercato» un «opposto movimento protezionistico che tende alla sua limitazione». Si assiste così a un «doppio movimento», il primo volto ad affermare «il principio del liberalismo economico», e il secondo quello «della protezione sociale»: il primo associato a un processo di «denazionalizzazione» dei mercati, indispensabile a spoliticizzarli alimentando «il pacifico commercio come un interesse universale», e il secondo volto alla loro rinazionalizzazione, senza la quale non è concepibile una loro ripoliticizzazione. Quest'ultimo movimento può però avvenire nel rispetto dell'ordine politico democratico, come è successo con il New deal statunitense, ma anche attraverso il suo affossamento, come si è invece verificato nel Ventennio³³.

Insomma, non è la sovranità nazionale la fonte dei conflitti, bensì l'ingiustizia sociale provocata dall'invadenza dei mercati e destinata a produrre soluzioni comprendenti la compressione della democrazia: è il capitalismo, sebbene non solamente il capitalismo³⁴, la minaccia per la pace e non certo la limitazione delle libertà da cui trae fondamento³⁵. Il tutto in linea con quanto richiesto dalla globalizzazione agli Stati nazionali, ovvero di condannare i parlamenti a divenire «un'assemblea legislativa debole e limitata» e ridotta a occuparsi di temi privi di rilevanza esterna, al fine di non ostacolare la formazione di «un potere esecutivo sempre più potente e privatizzato»³⁶.

Quest'ultimo rilievo ci porta a mettere a fuoco un'evoluzione del

³² Per tutti F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico*, Milano, 2021.

³³ K. POLANYI, *La grande trasformazione* (1944), Torino, 1974, pp. 5 ss., 167 ss., 256 ss. e 297 ss. Sulla scia di queste riflessioni il recente contributo di W. STRECK, *Globalismo e democrazia. L'economia politica nel tardo neoliberalismo* (2021), Milano, 2024.

³⁴ C. NAPOLEONI e R. LA VALLE, *Lettera ai comunisti italiani*, cit., p. 149 con riferimento al socialismo che «non ha combattuto il sistema di guerra come tale, concependo la pace come una conseguenza della instaurazione del socialismo».

³⁵ A. SOMMA, *I limiti del cosmopolitismo. La sovranità nazionale nel conflitto tra democrazia e capitalismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2019, parte I, p. 17 ss.

³⁶ S. SASSEN, *Né globale, né nazionale. La terza dimensione dello spazio nel mondo contemporaneo*, in *Il Mulino*, 2008, p. 971 s.

capitalismo per alcuni aspetti non più in linea con la sua originaria declinazione neoliberale: quella per cui, come abbiamo detto, si affida ai pubblici poteri il compito di imporre il funzionamento del mercato e con ciò di alimentare logiche di sistema. Più precisamente le logiche che, complice la polverizzazione del potere economico, mirano a costringere gli individui ad assumere le sole decisioni descrivibili in termini di reazioni automatiche agli stimoli della concorrenza, e con ciò a spoliticizzare il mercato e a prevenirne così l'autofagia³⁷.

Ebbene, il capitalismo plasmato dai processi di globalizzazione, diversamente dal capitalismo novecentesco, non ha bisogno dello Stato per potersi esprimere e dunque non chiede ai pubblici poteri di operare «come strumento di realizzazione degli interessi generali della classe capitalistica». È invero un capitalismo maggiormente autosufficiente, le cui caratteristiche lo avvicinano alla sua declinazione ottocentesca³⁸: l'epoca in cui lo Stato era asservito all'«interesse particolare di singoli capitalisti o di singoli ceti capitalistici»³⁹.

Fabio Armao ha ritenuto questa caratteristica alla base di una vera e propria «oikocrazia», ovvero di «una forma di governo oramai presoché universale che riscopre il clan come struttura di riferimento» e che soprattutto è capace di «aggregare risorse economiche e interessi politici senza dover passare attraverso la mediazione degli apparati statali». Il tutto alla base di un vero e proprio «capitalismo clanico», tale perché lo Stato è «sempre più ridotto al ruolo di appaltatore a corporation private di servizi fino a quel momento pubblici» nell'ambito di «reti di relazioni interpersonali tra uomini d'affari e funzionari di governo». Un capitalismo che è anche «di sangue», perché l'appalto in discorso concerne altresì «il settore della guerra» e dunque coinvolge «attori non statali della violenza», oltretutto in un settore che «per i suoi contenuti tecnologici e di segretezza» si presta già di per sé a favorire «le azioni collusive di cartello per il controllo degli appalti pubblici e persino le fusioni di aziende di comparti diversi»⁴⁰.

³⁷ M. CARMAGNANI e A. VERCELLI, *Introduzione*, in IID. (a cura di), *Il mondo contemporaneo. Economia e storia*, vol. 1, Firenze, 1978, p. 5.

³⁸ Lo si vede soprattutto nelle relazioni tra capitale e lavoro: citazioni in A. SOMMA, *Lavoro alla spina welfare à la carte*, in ID. (a cura di), *Lavoro alla spina e welfare à la carte. Lavoro e Stato sociale ai tempi della gig economy*, Milano, 2019, p. 11 ss.

³⁹ F. GALGANO, *Le istituzioni dell'economia capitalista. Società per azioni, Stato e classi sociali*, 2. ed., Bologna, 1980, p. 8 ss.

⁴⁰ F. ARMAO, *Capitalismo di sangue. A chi conviene la guerra*, Roma-Bari, 2024,

Va detto a questo punto che anche da un altro punto di vista la globalizzazione e le sue dinamiche si sono rivelate un catalizzatore di conflitti militari. Abbiamo detto della posizione di chi reputa che l'apertura internazionale dei mercati sia un contributo alla pace, e di come il moto opposto rappresenti al contrario uno stimolo alla guerra. A ben vedere è però avvenuto il contrario, come del resto abbiamo già osservato in termini generali riferendoci al pensiero di Polanyi. L'apertura internazionale dei mercati ha determinato delocalizzazioni e con esse una ridefinizione della divisione internazionale del lavoro: con il Sud del mondo trasformato nella fabbrica manifatturiera dei prodotti acquistati dal Nord del mondo. E ciò ha inasprito la contrapposizione tra Paesi occidentali condannati ad accumulare disavanzi con l'estero e Paesi con un surplus crescente utilizzato per finanziare il debito sovrano dei primi⁴¹.

Una recente ricerca di Emiliano Brancaccio, Raffaele Giammetti e Stefano Lucarelli documenta come questa situazione abbia contribuito a immettere in particolare gli Stati Uniti nella scomoda condizione di Paese debitore, destinato con ciò a subire «la tendenza verso la centralizzazione del capitale in sempre meno mani»: una situazione che finisce inevitabilmente per determinare prima o poi lo spostamento del «controllo del capitale dei debitori liquidati verso i creditori che li acquisiscono»⁴².

Certo, in un primo tempo questa tendenza è stata contrastata con una «strategia del doppio espansionismo, del debito e dell'influenza militare nel mondo», per cui «i debiti esteri finanziavano le milizie all'estero, che a loro volta dovevano creare nuovi accaparramenti proprietari capaci di mitigare i debiti stessi». In seguito questa strategia si è però rivelata insufficiente, se non altro a fronteggiare un nuovo impiego delle risorse a disposizione dei Paesi in surplus: l'acquisizione di partecipazioni azionarie nelle imprese dei Paesi in deficit. Di qui il ricorso a iniziative volte a contrastare la concentrazione del capitale o quantomeno a mitigare i suoi effetti: è ad esempio il caso del *friendshoring*, ovvero la limitazione delle catene di approvvigionamento a Paesi considerati affidabili dal punto di vista della loro collocazione

pp. 3 ss., 15 ss. e 50 ss.

⁴¹ Cfr. S. LUCARELLI, *Le guerre capitaliste*, in A. DE LELLIS, S. RISSO e R. PLACIDO (a cura di), *Uscire dalla guerra. Per una economia di pace*, Assisi, 2023, p. 39 ss.

⁴² E. BRANCACCIO, R. GIAMMETTI e S. LUCARELLI, *La guerra capitalista. Competizione, centralizzazione, nuovo conflitto imperialista*, Milano-Udine, 2022, p. 153.

geopolitica⁴³. Di qui anche le cosiddette guerre commerciali condotte attraverso politiche dei dazi aggressive dirette anche contro Paesi fino a poco prima considerati affidabili, a riprova di quanto sia divenuta centrale la volontà di intervenire sulle dinamiche concernenti la concentrazione dei capitali⁴⁴.

Il risultato sono le crescenti difficoltà per i Paesi in surplus, e in particolare per Cina e Russia, di esportare capitali nei Paesi in deficit. E soprattutto il tentativo di affrontarle «assicurando nuovi sbocchi ai loro flussi finanziari attraverso la forza, a mezzo di interventi militari». Ricorrendo cioè a una «guerra capitalista» in quanto generata dalla «svolta imperialista dei creditori russi che non a caso gode delle simpatie dei creditori cinesi», svolta che «ha trovato un suo cruciale fattore d'innescio nella crisi dell'imperialismo dei debitori, americani e occidentali, e nella conseguente svolta di questi verso il protezionismo finanziario»⁴⁵. Il tutto a riprova di come si sia nel tempo consolidato il sistema di guerra descritto da Napoleoni e La Valle, che resta drammaticamente una utile chiave di lettura anche degli ultimi avvenimenti⁴⁶.

Si badi che in tutto questo il protezionismo può essere certamente annoverato tra le cause del conflitto, ma non anche ritenuto la sua origine: come affermato invece da Saravalle e Stagnaro secondo cui, tra le azioni volte a limitare la globalizzazione e con ciò a minacciare la pace, un posto di primo piano è occupato da un abuso da parte dei governi occidentali della *golden share* «in nome di una non meglio definita sicurezza economica»⁴⁷. Anche qui, come nel caso del secondo conflitto mondiale, l'origine del conflitto va ricercata nell'invadenza dei mercati giunta a un punto tale da rendere inevitabile un intervento dei pubblici poteri volto a ripristinare la supremazia dell'ordine politico sull'ordine economico, e in particolare a rinazionalizzare i mercati o comunque a contrastare un loro incondizionato sconfinamento.

E anche qui il tutto si accompagna, se non ancora all'azzeramento delle libertà politiche collegato alla riforma delle libertà economi-

⁴³ *Ivi*, pp. 99 ss. e 153 s.

⁴⁴ Cfr. M. BORTOLON, *Stati Uniti: commercio estero e accumulazione*, in *La Fionda*, n. 1/2025, p. 216 ss.

⁴⁵ E. BRANCACCIO, R. GIAMMETTI e S. LUCARELLI, *La guerra capitalista*, cit., p. 154.

⁴⁶ S. LUCARELLI, *Diario della crisi - Dalla gestione della crisi al sistema di guerra*, in *Machina*, (31 maggio 2023).

⁴⁷ A. SARAVALLE e C. STAGNARO, *Capitalismo di guerra*, cit., p. 134.

che, quantomeno a una loro incisiva compressione: inevitabilmente, la centralizzazione del capitale «distrukge la democrazia»⁴⁸. Del resto proprio la democrazia viene considerata un potente antidoto contro il sistema di guerra: essa non è «solo il governo della maggioranza», o meglio lo è nel rispetto della minoranza e dunque oltre la sua considerazione alla stregua di un mero strumento di dominio⁴⁹.

5. Dalla guerra russo ucraina alla nuova sovranità europea fondata su difesa e indipendenza energetica

Abbiamo così individuato i concetti alla luce dei quali valutare lo stato di salute della costruzione europea a partire dal momento in cui è stata catturata nella morsa del conflitto russo ucraino: inizialmente a fianco dell'alleato statunitense e successivamente in una solitudine sempre più evidente e carica di conseguenze per il suo futuro. Un conflitto che non ha alimentato dibattiti più o meno risalenti, come quello concernente la formazione di un esercito europeo⁵⁰, o riflessioni sulle trasformazioni da imprimere all'architettura istituzionale al fine di consentire lo sviluppo di una difesa europea⁵¹. Il solo tema sul quale si è concentrata l'attenzione sembra essere il riarmo, e a monte l'edificazione dell'economia di guerra sullo sfondo di un sistema di guerra.

Se si volesse identificare il momento in cui prende corpo l'edificazione dell'economia di guerra, si potrebbe fare riferimento alla prima decisione del Consiglio affari esteri in cui si esprime la volontà di offrire un supporto a Kiev: la decisione emessa a pochi giorni dall'invasione russa dell'Ucraina. Lì si è ricordato che «le forze armate ucraine sono impegnate in un conflitto settennale» e si è accolta la richiesta di «urgente assistenza per la fornitura di materiale militare», indispensabile a fronteggiare l'intensificazione del conflitto determinata dall'invasione russa⁵². Di qui la scelta di ricorrere allo Strumento europeo per la pace

⁴⁸ E. BRANCACCIO, R. GIAMMETTI e S. LUCARELLI, *La guerra capitalista*, cit., p. 7.

⁴⁹ C. NAPOLEONI e R. LA VALLE, *Lettera ai comunisti italiani*, cit., p. 153.

⁵⁰ Cfr. A. SOMMA, *Dal mercato senza Stato all'esercito senza Stato. L'Unione europea della difesa tra atlantismo e imperialismo francese*, in *Scritti in onore di Giuseppe Franco Ferrari*, Milano, 2023, p. 952 ss.

⁵¹ Cfr. M. DANI e A.J. MENÉNDEZ, *Le conseguenze istituzionali del riarmo: Parte I* (26 maggio 2025), e IID., *Le conseguenze istituzionali del riarmo: Parte II* (27 maggio 2025).

⁵² Decisione del Consiglio *relativa a una misura di assistenza nell'ambito del-*

(Epf), un fondo poco prima istituito per il «finanziamento, da parte degli Stati membri, delle azioni dell'Unione nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune per preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale»⁵³. È a questo fondo che gli Stati membri hanno potuto attingere al fine di «fornire assistenza alle forze armate ucraine» per un periodo di due anni e per un importo pari a 450 milioni di Euro⁵⁴.

Dell'assistenza militare a Kiev si è occupato subito anche il Consiglio europeo, che vi ha dedicato una riunione informale tenutasi a Versailles nel marzo 2022. La dichiarazione conclusiva ha collocato l'assistenza nell'ambito di un pacchetto di iniziative volte ad assumere «maggiori responsabilità per la nostra sicurezza», e più in generale a «compiere ulteriori passi decisivi verso la costruzione della nostra sovranità europea»⁵⁵.

Si sono nel merito indicate tre linee di intervento, tutte relative allo sviluppo di una economia di guerra. La prima concerne l'incremento della spesa militare, che si vuole sia considerevole, e le modalità attraverso cui renderla più efficace: il ricorso a «investimenti collaborativi degli Stati membri in progetti comuni e appalti congiunti». La seconda linea di intervento attiene alla riduzione delle dipendenze energetiche dannose dal punto di vista della nuova realtà geopolitica, e più precisamente la «dipendenza dalle importazioni di gas, petrolio e carbone russi». La terza riguarda la costruzione di «una base economica più solida» dal punto di vista delle nuove sfide in materia di difesa: con misure come la «costituzione di scorte strategiche» di «materie prime critiche», lo sviluppo della capacità di produzione di semiconduttori e di «prodotti critici per rispondere alle crisi sanitarie» e la riduzione della «dipendenza dalle importazioni di prodotti agricoli chiave». Il tutto senza però puntare sul solo investimento pubblico, e comunque incentivando l'investimento privato e più precisamente creando «un ambiente che faciliti e attiri gli investimenti privati»: in particolare attraverso la semplificazione delle relative procedure amministrative e la

lo strumento europeo per la pace per la fornitura alle forze armate ucraine di materiale e piattaforme militari concepiti per l'uso letale della forza del 28 febbraio 2022 (Pesc/2022/338).

⁵³ Decisione del Consiglio *che istituisce uno strumento europeo per la pace* del 22 marzo 2021 (Pesc/2021/509).

⁵⁴ Decisione del Consiglio del 28 febbraio 2022 (Pesc/2022/338), cit.

⁵⁵ Dichiarazione di Versailles del 10 e 11 marzo 2022.

creazione di «mercati finanziari europei più integrati, attrattivi e competitivi». La difesa dell'Europa richiede insomma misure per «l'approfondimento dell'unione dei mercati dei capitali e il completamento dell'unione bancaria»⁵⁶.

Da segnalare anche un Consiglio europeo di poco successivo⁵⁷, che ha approvato la «bussola strategica per la sicurezza e la difesa» varata dal Consiglio affari esteri⁵⁸: un documento in cui si pianifica una intensificazione del coordinamento dei Paesi membri in materia di difesa, o se si preferisce lo sviluppo di una Europa della difesa. Lì si ribadisce l'urgenza di «aumentare e migliorare la spesa nel settore», e in tale prospettiva di rafforzare il Fondo europeo per la difesa: lo strumento creato poco prima per «promuovere la competitività, l'efficienza e la capacità di innovazione della base industriale e tecnologica di difesa» e in particolare per sostenere nel merito la «cooperazione transfrontaliera tra soggetti giuridici in tutta l'Unione»⁵⁹.

Ma torniamo al Consiglio europeo di Versailles, che ha tra l'altro invitato la Commissione a «presentare un'analisi delle carenze di investimenti in materia di difesa» e a «proporre qualsiasi ulteriore iniziativa necessaria per rafforzare la base industriale e tecnologica di difesa europea». Il risultato è una comunicazione del maggio 2022 dedicata alle «carenze di investimenti nel settore della difesa», in occasione della quale si è voluto fare i conti con le «conseguenze di anni di sottoutilizzo del bilancio per la difesa». Non tanto e non solo per «spendere di più», ma anche per «investire meglio e di più insieme»: per «intensificare le acquisizioni congiunte e interagire con l'industria al fine di aumentare la capacità produttiva e soddisfare le crescenti esigenze, sulla base di una domanda consolidata e più prevedibile». Considerando a monte che occorre intervenire per mettere l'industria bellica nelle condizioni di «investire, modernizzare e aumentare la capacità produttiva»⁶⁰.

È significativo che la comunicazione appena ricordata abbia visto

⁵⁶ *Ibidem.*

⁵⁷ Consiglio europeo di Bruxelles del 24 e 25 marzo 2022.

⁵⁸ Decisione del Consiglio *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* del 21 marzo 2022 (doc. 7371/22).

⁵⁹ Regolamento *che istituisce il Fondo europeo per la difesa* del 29 aprile 2021 (Ue/2021/697).

⁶⁰ Comunicazione *sull'analisi delle carenze di investimenti nel settore della difesa e sulle prospettive di percorso* del 18 maggio 2022 (Join/2022/24 final).

la luce lo stesso giorno di un'altra comunicazione su un tema strettamente connesso con il conflitto russo ucraino e soprattutto con l'edificazione di una economia di guerra. Riguarda invero le modalità con cui ridurre le dipendenze energetiche, e l'opportunità di farlo quanto prima per ragioni di ordine geopolitico: il conflitto «crea difficoltà economiche dovute ai prezzi elevati dell'energia» e «le somme ingenti pagate per i combustibili fossili russi aiutano il Cremlino a portare avanti la guerra». Il tutto descritto in un piano denominato REPowerEU, anticipato in una comunicazione di poco precedente⁶¹, articolato attorno a tre aspetti: il risparmio energetico, la diversificazione dell'approvvigionamento e la transizione verso fonti diverse dai combustibili fossili⁶².

Entrambe le comunicazioni sono state richiamate in occasione del Consiglio europeo straordinario tenutosi a Bruxelles il 30 e 31 maggio 2022. È stata l'occasione per reiterare l'invito a contrastare le carenze di investimenti attraverso «appalti congiunti per ricostituire le scorte», e per richiedere di istituire «uno strumento a breve termine volto a rafforzare le capacità industriali europee nel settore della difesa». In materia di energia si sono ribadite le modalità con cui far fronte alla rinuncia ad acquistare fonti russe, riprendendo i tre aspetti considerati dal piano REPowerEU. Nel merito è da segnalare anche il Consiglio europeo che nell'ottobre del 2022 ha discusso di «acquisto congiunto volontario di gas», della creazione di «partenariati reciprocamente vantaggiosi sfruttando il peso collettivo dell'Unione» e soprattutto di «un tetto al prezzo del gas utilizzato per la produzione di energia elettrica»⁶³.

In tema di energia va infine ricordata una recente comunicazione della Commissione nella quale si individua un percorso verso la cessazione delle importazioni di energia fossile e nucleare dalla Russia. Se ne ricava che, se anche la dipendenza da Mosca è sensibilmente diminuita nel tempo, essa resta significativa: tanto da consentirle di utilizzare ancora le forniture come «arma con cui minacciare la stabilità e la prosperità dell'Unione»⁶⁴. Il che appare del resto inevitabile: il ricorso alle

⁶¹ Comunicazione *REPowerEU: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili* dell'8 marzo 2022 (Com/2022/108 final).

⁶² Comunicazione *Piano REPowerEU* del 18 maggio 2022 (Com/2022/230 final).

⁶³ Consiglio europeo di Bruxelles del 20 e 21 ottobre 2022, *Conclusioni della Presidenza*.

⁶⁴ Comunicazione *Roadmap towards Ending Russian Energy Imports* del 12 maggio 2025 (Com/2025/440 final 2).

energie rinnovabili stenta a divenire una effettiva alternativa all'energia fossile, ora importata da Paesi i quali applicano un prezzo decisamente superiore rispetto a quello praticato dalla Russia.

6. La produzione di munizioni: sostegno all'offerta e coordinamento della domanda

Un passaggio decisivo in materia di assistenza militare all'Ucraina e di sviluppo della difesa europea nell'ambito dell'economia di guerra si è compiuto con una nota approvata dal Consiglio affari esteri del marzo 2023. Lì si sono individuate tre modalità con cui «accelerare la consegna e l'acquisizione congiunta di un milione di munizioni di artiglieria per l'Ucraina nell'ambito di uno sforzo congiunto»⁶⁵.

Con riferimento alla consegna, si è disposto di ricorrere allo Strumento europeo per la pace per «il rimborso del materiale donato proveniente dalle scorte o dalla ridefinizione delle priorità degli ordini esistenti». Si sono poi invitati gli Stati a procedere ad acquisti congiunti di munizioni, la cui fornitura alle forze armate ucraine si vuole sia sostenuta anch'essa dallo Strumento europeo per la pace. Si sono infine sollecitate azioni volte a «sostenere urgentemente l'incremento delle capacità di produzione dell'industria europea della difesa, garantire catene di approvvigionamento sicure, agevolare procedure di acquisizione efficienti, colmare le carenze nelle capacità di produzione e promuovere gli investimenti...se del caso mobilitando il bilancio dell'Unione». Il tutto accompagnato da un incremento dello Strumento europeo per la pace, il cui massimale è stato aumentato di tre miliardi e mezzo di Euro⁶⁶.

Il primo risultato è stato un regolamento del luglio 2023 con un acronimo esemplificativo della sua finalità: *Asap* (*Act in support of ammunition production*), che come si sa è anche l'acronimo di «il prima possibile» (*as soon as possible*)⁶⁷. L'articolato si occupa dell'offerta di armamenti, ovvero di assicurare sovvenzioni e prestiti all'industria della difesa in ragione di una sua peculiarità: «non effettua ingenti investi-

⁶⁵ *Consegna e acquisizione congiunta di munizioni per l'Ucraina* del 20 marzo 2023 (doc. 7632/23).

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ Regolamento *sul sostegno alla produzione di munizioni* del 20 luglio 2023 (2023/1525).

menti industriali autofinanziati», come avviene invece con «i modelli commerciali che disciplinano i mercati più tradizionali», bensì «li avvia solo in seguito a ordini vincolanti» di norma provenienti dagli Stati. Di qui l'istituzione di uno specifico strumento per finanziare la produzione di munizioni con una dotazione finanziaria di 500 milioni di Euro per il periodo compreso tra il 25 luglio 2023 e il 30 giugno 2025 (art. 4), affiancato da un Fondo di potenziamento per le sovvenzioni miste (art. 15). Di qui anche la possibilità di distarre a tal fine risorse stanziare per altre finalità: prime fra tutte quelle dei fondi di coesione come il Fondo di sviluppo regionale e il Fondo sociale europeo plus (considerando 16).

Riguardano il lato dell'offerta di armamenti anche alcune «misure di politica industriale dell'Unione per garantire un rapido potenziamento delle capacità di fabbricazione», indispensabili in quanto «la produzione di armamenti è giunta quasi alla capacità massima di assorbimento degli ordini». Di qui la volontà di semplificare dal punto di vista amministrativo la realizzazione di nuovi impianti per la produzione di armamenti, ovvero di fare in modo che «siano costituiti il più rapidamente possibile». Il che significa tra l'altro intervenire sugli ostacoli rappresentati dal «diritto dell'Unione in materia di ambiente, salute e sicurezza» e derogare alle «procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici» attraverso il ricorso «alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara» (considerando 6 e 31 ss.). Il tutto mettendo in luce un aspetto particolare dell'economia di guerra, che per alcuni aspetti comporta una maggiore ingerenza dello Stato nel funzionamento del mercato, ma per altri aspetti produce l'esatto contrario: se l'ingerenza è posta a presidio di valori sociali e ambientali, se ne fa volentieri a meno nel nome di un valore tenuto in alta considerazione del credo neoliberale: la semplificazione amministrativa e più in generale la deregolamentazione⁶⁸.

Tra le misure volte a incidere sull'offerta di armamenti occorre menzionarne una contenuta nella proposta di regolamento, abbandonata nel testo poi approvato, ma ripresa in un provvedimento a cui

⁶⁸ Sia sufficiente ricordare quanto tradizionalmente sostenuto nell'ambito della teoria della scelta pubblica, ovvero che l'ingerenza dei pubblici poteri alimenta la corruzione, mentre un loro atteggiamento più discreto beneficia i mercati e stimola così la crescita e con essa lo sviluppo economico: per tutti J.M. BUCHANAN e J. TULLOCK, *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor Mi, 1962.

faremo riferimento fra breve. Il riferimento è a una disposizione particolarmente significativa dal punto di vista della individuazione di tratti tipici dell'economia di guerra: riguarda la possibilità che la produzione di armamenti sia imposta, e in tal caso che sia assistita da un impianto sanzionatorio per l'ipotesi in cui l'impresa chiamata in causa rifiuti «di accettare e mettere al primo posto un ordine classificato come prioritario» (considerando 33). Il tutto mentre nella proposta si era altresì tenuto conto della necessità di tenere l'impresa al riparo delle conseguenze per i «danni verso terzi per eventuali violazioni di obblighi contrattuali dovuti all'adempimento dell'obbligo imposto». E mentre si riconosceva che imporre la produzione di armi avrebbe rappresentato un problema dal punto di vista della tutela della libertà d'impresa e del diritto di proprietà, posizioni tenute in alta considerazione dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁶⁹. Non si riteneva però che quelle posizioni sarebbero state pregiudicate «in modo sproporzionato»⁷⁰, ovvero che questo aspetto dell'economia di guerra avrebbe determinato una erosione intollerabile dei principi fondativi dell'economia di pace.

Se il Regolamento Asap si è occupato dell'offerta di armamenti, ovvero delle imprese che li producono, un altro regolamento di poco successivo ha preso in considerazione la domanda di armamenti, ovvero le commesse provenienti dagli Stati⁷¹. Quest'ultimo articolato concerne l'istituzione di uno «strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni» (*European defence industry reinforcement through common procurement act*: Edirpa): un fondo concepito per evitare che, in un regime di ordini provenienti dai singoli Paesi, i produttori decidano di «privilegiare gli ordini più importanti lasciando potenzialmente esposti i Paesi più vulnerabili» (considerando 10). La dotazione di questo fondo è di 300 milioni di Euro per il periodo dal 27 ottobre 2023 al 31 dicembre 2025 (art. 4).

⁶⁹ Rispettivamente agli artt. 16 e 17.

⁷⁰ Proposta di Regolamento *che istituisce la legge a sostegno della produzione di munizioni* del 3 marzo 2023 (Com/2023/237 final).

⁷¹ Regolamento *sull'istituzione di uno strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni* del 18 ottobre 2023 (Ue/2023/2418).

7. Un programma per l'industria europea della difesa: le crisi di approvvigionamento e gli ordini prioritari

I due regolamenti appena richiamati sono stati preceduti da un Consiglio europeo, tenutosi nel giugno 2023, che ha ampiamente promosso la loro adozione. Con l'occasione si è anche invitata la Commissione a presentare una «proposta relativa a un programma europeo di investimenti nel settore della difesa» (*European defence industry programm*: Edip), ovvero a individuare una serie di iniziative volte a «rafforzare la capacità e la resilienza della base industriale e tecnologica di difesa europea»⁷².

La proposta è stata presentata nel marzo del 2024, arricchita di un «quadro di misure per garantire la disponibilità e l'approvvigionamento tempestivi di prodotti per la difesa». Essa vuole rendere permanente lo schema varato con i Regolamenti Asap ed Edirpa per ripristinare così la «capacità di produzione della base industriale e tecnologica di difesa europea», da tempo in sofferenza «a causa di decenni di insufficienti investimenti pubblici»: questa situazione ha costretto l'industria militare a «ridurre i tassi di produzione al fine di tenere a galla le linee di produzione e conservare il personale qualificato»⁷³.

La proposta riprende quanto era stato finora rigettato, ovvero l'istituzione di un meccanismo concepito per imporre più o meno prudentemente alle imprese produttrici di materiali rilevanti per l'industria bellica scelte che discendono da valutazioni politiche degli Stati. Riprende cioè quanto contenuto nella proposta di Regolamento Asap a proposito di ordini prioritari, e con ciò un fondamentale tratto identificativo dell'economia di guerra.

Più precisamente la proposta di Regolamento Edip prevede una serie di misure da adottare in caso di «crisi di approvvigionamento»: la situazione in cui vi sono «gravi perturbazioni nella fornitura» o «gravi ostacoli al commercio» di prodotti che «non sono prodotti per la difesa», la cui carenza determina tuttavia «effetti negativi sul funzionamento delle catene di approvvigionamento della difesa dell'Unione». In tal caso il Consiglio può «attivare lo stato di crisi di approvvigio-

⁷² Consiglio europeo di Bruxelles del 29 e 30 giugno 2023, *Conclusioni della Presidenza*.

⁷³ Proposta di regolamento che istituisce il programma per l'industria europea della difesa e un quadro di misure per garantire la disponibilità e l'approvvigionamento tempestivi di prodotti per la difesa del 5 marzo 2024 (Com/2024/150 final).

namento» (art. 44), il che autorizza la Commissione, con il «consenso dello Stato membro in cui sono stabilite», a chiedere alle imprese che producono i beni in discorso di fornire «informazioni in merito alle loro potenzialità produttive, alle loro capacità produttive e alle perturbazioni primarie in corso» (art. 46). Il tutto da ritenersi un vero e proprio obbligo, la cui violazione è soggetta a sanzioni: in particolare un'ammenda sino a 300mila Euro nel caso si forniscano «intenzionalmente o per negligenza grave... informazioni inesatte, incomplete o fuorvianti» (art. 55).

Ma non è tutto. In seguito all'attivazione dello stato di crisi, e su richiesta dello Stato membro interessato, previa consultazione con lo Stato membro in cui è stabilita, la Commissione può «richiedere a un'impresa di accettare... un ordine classificato come prioritario». L'impresa può declinare l'ordine, ma deve fornire nel merito una «giustificazione dettagliata». A sua volta la Commissione può rigettarla e «obbligare, mediante atti di esecuzione, le imprese interessate ad accettare o a eseguire l'ordine classificato come prioritario, a un prezzo equo e ragionevole». Con la precisazione che l'impresa che accetta o deve accettare un ordine classificato «è sottratta a qualsiasi responsabilità contrattuale o extracontrattuale connessa al rispetto» dei relativi obblighi (art. 47).

Da notare che la proposta di Regolamento Edip tratta in modo separato la «crisi di approvvigionamento connessa alla sicurezza», ovvero concernente «prodotti per la difesa» e non semplicemente rilevanti per la difesa. Anche in questo caso il Consiglio può attivare lo «stato di crisi» (art. 48), e anche in questo caso ciò autorizza la Commissione a richiedere a un'impresa di accettare «richieste classificate come prioritarie». In tal caso, però, con una differenza di non immediata comprensione: «l'operatore economico rimane libero di rifiutarla» (art. 50).

Comune alle misure adottate per i due tipi di crisi di approvvigionamento è infine la preoccupazione per le violazioni che possono discendere dalla richiesta di informazioni circa le capacità e le potenzialità produttive: le violazioni della libertà di impresa e del diritto di proprietà cui abbiamo fatto riferimento poco sopra. Il riferimento è nuovamente alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che pure si mostra di ritenere complessivamente rispettata dalla proposta di regolamento, a ben vedere con una motivazione piuttosto fantasiosa: «potenziare la sicurezza dei cittadini Ue può contribuire a salvaguardarne i diritti». In entrambi i casi si reputa comunque che il nucleo

essenziale delle posizioni in discorso resti intatto, o più precisamente che la libertà di impresa e il diritto di proprietà non siano pregiudicati «in modo sproporzionato». Ciò anche per alcune precisazioni concernenti le informazioni fornite dalle imprese: questo avviene «su base volontaria» (considerando 54) ed esse sono «trattate in modo riservato assicurando il segreto aziendale» (considerando 56).

8. Il Piano ReArm Europe: agevolare l'indebitamento

Come è noto, l'impostazione di politica economica accolta dai Trattati comporta notevoli limitazioni in ordine ai trasferimenti di risorse agli Stati membri, limitazioni che evidentemente valgono altresì per l'assistenza militare all'Ucraina o per lo sviluppo di una difesa comune. Anche in questi casi si è vincolati al principio per cui «entrate e spese devono risultare in pareggio» (art. 310 Tfu), e anche in questi casi si è condizionati dal divieto del finanziamento monetario dei bilanci pubblici (art. 123 Tfu)⁷⁴.

Di qui la relativa esiguità delle somme dall'Unione a beneficio di Kiev, almeno se si considera l'ammontare degli importi messi a disposizione dagli Stati membri: tra il 2022 e il 2024 la prima ha assicurato un sostegno militare per circa 6 miliardi di Euro provenienti dello Strumento europeo per la pace⁷⁵, a fronte degli oltre 44 procurati dai secondi⁷⁶.

Solo apparentemente diversa è la situazione delineata dal Libro bianco sulla prontezza alla difesa europea per il 2030. Il documento costituisce il cuore pulsante dell'economia di guerra in quanto è dedicato al piano ReArm Europe, elaborato dalla Commissione europea proprio per definire le modalità di un cospicuo finanziamento della difesa europea⁷⁷. Il tutto dopo reiterati inviti del Consiglio europeo ad «aumentare in modo sostanziale la spesa per la difesa» e a facilitare così

⁷⁴ Per tutti G. CONTALDI, *Diritto europeo dell'economia*, Torino, 2019, p. 273 ss.

⁷⁵ La dotazione iniziale dello Strumento di circa 6 miliardi è stata nel tempo incrementata, fino a raggiungere 17 miliardi, da ultimo con l'istituzione, nel suo ambito, del Fondo di assistenza per l'Ucraina (Decisione del Consiglio affari esteri del 18 marzo 2024).

⁷⁶ Cfr. Solidarietà dell'UE con l'Ucraina.

⁷⁷ Libro bianco congiunto *sulla prontezza alla difesa europea per il 2030* del 19 marzo 2025 (Join/2025/120 final).

«l'accesso dell'industria europea della difesa ai finanziamenti pubblici e privati»⁷⁸.

Il Libro bianco muove dalla considerazione che, sebbene nel 2024 le spese militari dei Paesi membri dell'Unione abbiano «raggiunto l'importo senza precedenti» di oltre 100 miliardi di Euro, con ciò quasi raddoppiando l'entità dell'anno precedente, l'incremento ritenuto necessario è di molto superiore. Tanto da richiedere il ricorso a cinque diversi “pilastri”.

Il primo è uno strumento con cui mettere a disposizione degli Stati membri 150 miliardi di Euro per appalti comuni⁷⁹. Il relativo regolamento, approvato nel maggio del 2025, riprende lo schema dello strumento varato per fronteggiare la crisi economica provocata dalla pandemia, e in particolare per sostenere l'aumento di spesa pubblica destinato ad affrontare il relativo aumento della disoccupazione, a cui si è attribuito un acronimo rassicurante: *Sure (Support to mitigate unemployment risks in an emergency)*⁸⁰.

Anche allo strumento per finanziare il riarmo si è attribuito un acronimo suggestivo e dal significato analogo: *Safe (Security action for Europe)*. E anche questo strumento viene finanziato da risorse reperite dalla Commissione sui mercati finanziari, che i Paesi membri possono prendere a prestito per «effettuare cospicui investimenti pubblici urgenti a sostegno dell'industria europea della difesa, in risposta alla situazione di crisi attuale» (art. 1). Con la precisazione che gli investimenti in discorso riguardano «l'acquisto di prodotti per la difesa e di altri prodotti a scopi di difesa», ma anche non meglio definite misure volte ad «accelerare l'adeguamento dell'industria della difesa alle trasformazioni strutturali, anche attraverso la creazione e l'incremento delle sue capacità di produzione e delle relative attività di sostegno» (art. 4)⁸¹.

⁷⁸ Consiglio europeo di Bruxelles del 21 e 22 marzo 2024, *Conclusioni della Presidenza*.

⁷⁹ Libro bianco congiunto *sulla prontezza alla difesa europea per il 2030*, cit., p. 18 s.

⁸⁰ Regolamento *che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (Sure) a seguito dell'epidemia di Covid-19* del 19 maggio 2020 (Ue/2020/672). Ad es. A. SOMMA, *Quando l'Europa tradi se stessa. E come continua a tradirsi nonostante la pandemia*, Roma-Bari, 2021, p. 166 ss.

⁸¹ Regolamento *che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa*

Il secondo pilastro menzionato nel Libro bianco intende far fronte alle conseguenze dell'indebitamento provocato dall'incremento delle spese militari, per il quale viene attivata la clausola di salvaguardia del Patto di stabilità e crescita⁸². Questo avviene sulla scorta di un automatismo per gli importi derivanti dal ricorso allo strumento Safe, ai quali si possono poi aggiungere altri importi sino a un massimo dell'1,5% del pil. Consentendo così di mobilitare, nell'arco dei quattro anni, sino a 650 miliardi oltre ai 150 già messi in campo con lo strumento Safe. Il tutto riferito alle «spese per la difesa» affrontate fin dal 2021 e per un periodo di quattro anni a partire dal 2025⁸³. Con la precisazione che sono reputate tali le spese così come definite nell'ambito del Sistema di classificazione internazionale delle funzioni di governo utilizzato da Eurostat (Cofog)⁸⁴.

Come si vede, il primo e il secondo pilastro concernono la spesa pubblica con misure volte ad aggirare i menzionati vincoli di politica economica previsti dai Trattati, e tuttavia sono sostanzialmente inadatti allo scopo. I due pilastri sono cioè ben lontani dal rappresentare quanto è stato definito in termini di «keynesismo militare»⁸⁵: sono semplicemente pensati per agevolare l'indebitamento finalizzato all'incremento della spesa militare, con misure che oltretutto hanno un effetto limitato nel tempo. Le somme prese a prestito dovranno quindi essere restituite, e comunque finiranno prima o poi per pesare sulla disciplina di bilancio: al più tardi quando la clausola di salvaguardia cesserà di produrre i suoi effetti.

(Safe) mediante il rafforzamento dell'industria europea della difesa del 27 maggio 2025 (Ue/2025/11106).

⁸² Ai sensi dell'art. 26 Regolamento *relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale* del 29 aprile 2024 (Ue/2024/1263), ovvero attraverso l'attivazione coordinata delle clausole di salvaguardia nazionali.

⁸³ Comunicazione *Accommodating Increased Defence Expenditure Within the Stability and Growth Pact* del 19 marzo 2025 (C/2025/2000 final).

⁸⁴ Cfr. *Manual on Sources and Methods for the Compilation of Cofog Statistics. Classification of the Functions of Government (Cofog)*, 2019 Edition, p. 202 s.

⁸⁵ D. MORO, *Il riarmo Ue tra indipendenza dagli Usa e keynesismo militare* (7 marzo 2025).

9. *Segue: mobilitare il capitale privato*

Sebbene quest'ultima considerazione non abbia impedito a più della metà degli Stati membri di richiedere l'applicazione della clausola di salvaguardia in materia di spese militari, è evidente che la prospettiva di un peggioramento dal punto di vista dei parametri di Maastricht costituisce comunque un freno all'indebitamento per la difesa. Sempre che lo Stato membro interessato non si trovi in una condizione particolarmente favorevole dal punto di vista della disciplina di bilancio: come in particolare la Germania, il cui Cancelliere ha del resto annunciato di voler costituire l'esercito più potente di Europa entro il 2029 e ha a tal fine chiesto e ottenuto la modifica della disciplina costituzionale relativa alla disciplina di bilancio⁸⁶.

La condizione della Germania è peraltro un *unicum*, motivo per cui l'Unione europea ha inteso promuovere l'incremento delle spese per la difesa ricorrendo ad altri espedienti. Il riferimento è ai restanti pilastri contemplati dal Libro bianco, concepiti come alternative all'indebitamento perché concernono una ridefinizione di precedenti priorità di spesa o di assistenza finanziaria, o perché mirano ad attrarre finanziamenti privati.

Il terzo pilastro è quello dedicato all'individuazione di risorse stanziare per scopi diversi da quelli concernenti la spesa militare, che si pensa però di poter deviare rispetto alla loro destinazione iniziale. Il riferimento è ai fondi istituiti per promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione: in particolare il Fondo europeo di sviluppo regionale, con cui si appianano le disparità tra regioni europee, il Fondo per una transizione giusta, chiamato a sostenere i territori in difficoltà nel perseguire la neutralità climatica e il Fondo di coesione, creato per finanziare progetti con ricadute positive sull'ambiente⁸⁷.

Come si intuisce, simili finalità appaiono di difficile coordinamento con il proposito di produrre armi, e tuttavia il Libro bianco invita a

⁸⁶ Il riferimento è agli artt. 109 e 115 GG: cfr. A. GUAZZAROTTI, *Fluidità del soggetto neoliberale e integrazione europea ai tempi del Rearm Europe*, in *Costituzionalismo.it*, n.1/2025, parte II, pp. 56 ss., p. 83 s.

⁸⁷ Il processo di mutamento della disciplina dei fondi quanto alla loro ispirazione di fondo, inizialmente concernente la redistribuzione delle risorse in chiave perequativa, è da tempo in atto: da ultimo M. PATRIN, *Solidarietà e coesione tra continuità e trasformazione. La politica di coesione come strumento di governance dell'Unione*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2024, p. 509 ss.

«servirsi della revisione intermedia delle politiche di coesione per assegnare fondi nell'ambito dei programmi attuali alle priorità emergenti, compreso il rafforzamento delle capacità di difesa e sicurezza»⁸⁸.

Una comunicazione della Commissione relativa alla revisione in discorso precisa peraltro che «la politica di coesione finanzia già investimenti nel settore della sicurezza e della difesa che contribuiscono allo sviluppo regionale», in particolare investimenti che

sostengono le tecnologie e le infrastrutture a duplice uso per rafforzare la mobilità militare, nonché l'industria della difesa in quanto tale attraverso il finanziamento dell'innovazione nel campo della tecnologia militare, del rafforzamento delle capacità produttive e delle infrastrutture della catena di approvvigionamento, così come di progetti volti ad affrontare le strozzature nell'approvvigionamento energetico e progetti per la fornitura di infrastrutture energetiche.

Ciò non viene peraltro ritenuto sufficiente, dal momento che la Commissione propone di individuare due nuovi obiettivi specifici per l'utilizzo dei fondi di coesione: il primo per il «rafforzamento delle capacità produttive nelle imprese del settore della difesa senza restrizioni in termini geografici o di dimensioni dell'impresa», e il secondo per la «costruzione di infrastrutture di difesa o a duplice uso resilienti per promuovere la mobilità militare»⁸⁹.

Il tutto mentre si punta a incrementare a monte la dotazione dei fondi di coesione, destinando loro le risorse non spese nell'ambito delle iniziative intraprese per far fronte alla crisi pandemica. Il riferimento è al Dispositivo per la ripresa e la resilienza, lo strumento principale tra quelli contemplati dal *Next generation Eu*, a cui fanno capo le somme il cui impiego è stato programmato nei diversi Piani nazionali di ripresa e resilienza⁹⁰. E si sa che saranno probabilmente ingenti le risorse passibili di ricadere in questa categoria, a fronte delle numerose e diffuse difficoltà riscontrate in occasione del loro impiego.

⁸⁸ Libro bianco congiunto *sulla prontezza alla difesa europea per il 2030*, cit., p. 19 s.

⁸⁹ Comunicazione *Una politica di coesione modernizzata. Riesame intermedio* del 1. aprile 2025 (Com/2025/163 final). Sul Dispositivo per la ripresa e la resilienza v. per tutti M. DANI, *L'inadente condizionalità macroeconomica del dispositivo per la ripresa e la resilienza*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2023, p. 285 ss.

⁹⁰ Comunicazione *Una politica di coesione modernizzata*, cit.

Altre risorse potranno poi derivare incrementando i finanziamenti da destinare alla difesa nell'ambito delle attività della Banca europea degli investimenti. È il quarto pilastro contemplato dal Libro bianco, dove si afferma che la Banca «raddoppierà gli investimenti annuali... per finanziare progetti su droni, spazio, cibersicurezza, tecnologie quantistiche, strutture militari e protezione civile». E dove si preannuncia altresì che si modificheranno di conseguenza i criteri di ammissibilità al finanziamento dei progetti, criteri pensati per escludere quelli concernenti la produzione di munizioni e armi, quindi di attrezzature o infrastrutture destinate esclusivamente a usi militari⁹¹.

Dal canto suo la Banca ha già rivisto la definizione di progetti a duplice uso, al fine di ammettere al finanziamento anche quelli in cui l'uso militare prevale su quello civile. Ha inoltre avviato iniziative volte a incentivare il partenariato tra soggetti pubblici e soggetti privati in materia di difesa⁹². E proprio il coinvolgimento dei privati introduce al prossimo pilastro che considereremo, come usa dire, da ultimo ma non per ultimo, se non altro per le sue implicazioni particolarmente insidiose.

Il quinto pilastro discende dalla constatazione che l'intervento pubblico, per quanto indispensabile a realizzare i propositi di riarmo e dunque a sviluppare l'economia di guerra, «non sarà sufficiente». Imprescindibile sarà pertanto assicurare soprattutto alle piccole e medie imprese «un migliore accesso ai capitali – compresi strumenti di garanzia per ridurre i rischi legati agli investimenti – per realizzare le loro soluzioni su scala industriale e stimolare l'espansione industriale di cui l'Europa ha bisogno». Occorre insomma «mobilitare capitale privato», finalità peraltro agevolata in quanto ci si trova in una fase nella quale «il settore finanziario mostra un crescente interesse per la difesa». A tal fine occorre realizzare l'Unione del risparmio e degli investimenti, che «potrebbe attrarre da sola centinaia di miliardi di investimenti supplementari all'anno nell'economia europea». E occorre inoltre riformare la disciplina della finanza sostenibile a partire da una osservazione a dir poco ambigua: essa «non impedisce il finanziamento del settore della difesa», e tuttavia occorre rivederla per introdurre

⁹¹ Libro bianco congiunto *sulla prontezza alla difesa europea per il 2030*, cit., p. 20.

⁹² European Investment Bank, *Public-Private Partnerships in Security and Defence* (aprile 2025).

novità che «potrebbero tornare utili sia al settore finanziario che a quello della difesa»⁹³.

Questi aspetti sono stati ribaditi in una comunicazione della Commissione pubblicata lo stesso giorno del Libro bianco. Essa muove dalla constatazione che l'Europa unita costituisce un «ampio bacino di risparmio», e che pertanto occorrono strumenti idonei a incentivare il meccanismo per cui «il sistema finanziario dell'Ue convoglia il risparmio verso investimenti produttivi». Con la precisazione che tra questi rientrano evidentemente gli investimenti nel settore della difesa, e in particolare quelli indispensabili a finanziare «le piccole e medie imprese e soprattutto le imprese innovative». E siccome si tratta di investimenti «che le banche non sono sempre pronte a finanziare», l'unica via di uscita è stimolare in modo decisivo «uno sviluppo sostanziale dei mercati finanziari» attraverso sollecitazioni a muoversi in tal senso rivolte agli investitori non istituzionali⁹⁴.

Va osservato a questo punto che la scelta di indirizzare il risparmio privato verso impieghi a cui un tempo faceva fronte la finanza pubblica non costituisce una inevitabile evoluzione delle politiche economiche, bensì l'esito di scelte allineate a un modo ben definito di concepire la redistribuzione della ricchezza. Intendiamo il modo neoliberale, per cui essa viene tendenzialmente affidata al mercato e non anche a misure quali l'utilizzo della leva fiscale nella misura sufficiente ad alimentare livelli elevati di spesa pubblica. Il tutto presidiato dalla libera circolazione dei capitali, che come abbiamo detto impone moderazione fiscale agli Stati, così come dal divieto del finanziamento monetario dei bilanci pubblici: misura che impone agli Stati di finanziarsi unicamente dai mercati e dunque attribuisce loro il potere di disciplinarli e di spoticizzare con ciò l'ordine economico⁹⁵.

La stessa impostazione di fondo si ritrova nei celeberrimi Rapporti Draghi e Letta sul «futuro della competitività europea». Questi ultimi sono fondati sull'assunto per cui lo sviluppo dell'Unione potrà sempre

⁹³ Libro bianco congiunto *sulla prontezza alla difesa europea per il 2030*, cit., p. 20. La disciplina sulla finanza sostenibile è quella contenuta nel Regolamento *relativo all'informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari* del 27 novembre 2019 (Ue/2019/2088).

⁹⁴ Comunicazione *Unione del risparmio e degli investimenti. Una strategia per promuovere la ricchezza dei cittadini e la competitività economica nell'Ue* del 19 marzo 2025 (Com/2025/124 final).

⁹⁵ Cfr. A. SOMMA, *Quando l'Europa tradì se stessa*, cit., p. 103 ss.

meno contare su investimenti pubblici e dovrà pertanto fondarsi in modo crescente su investimenti privati, se non altro a causa dei limiti imposti dal Patto di stabilità e crescita. Il primo Rapporto si occupa del resto esplicitamente di difesa, in particolare per criticare l'enfasi con cui in area europea si incentivano i cosiddetti investimenti sostenibili, così come i limiti posti all'azione della Banca europea degli investimenti⁹⁶. Mentre il secondo Rapporto, comunque incentrato sull'incentivo dell'investimento privato, valorizza anche l'investimento pubblico collegandolo però a condizionalità macroeconomiche e dunque trasformandolo in un dispositivo volto a presidiare la curvatura neolibérale della costruzione europea: propone invero di finanziare la spesa militare con uno strumento assimilabile al Meccanismo europeo di stabilità⁹⁷, emblema di quanto ben può essere definito un mercato delle riforme⁹⁸.

Il quinto pilastro contemplato dal Libro bianco sulla prontezza alla difesa europea per il 2030 ci porta a completare la riflessione sul ruolo dello Stato nelle attuali trasformazioni del capitalismo. Nel solco di Armao e delle sue riflessioni sul capitalismo clanico, lo abbiamo visto ridotto al ruolo di appaltatore a imprese private di servizi pubblici. Ora lo osserviamo in una veste collegata, quella del promotore di un «partenariato con la finanza globale», secondo lo schema messo in luce da Daniela Gabor: lo schema per cui lo Stato è chiamato a operare come mero garante di investimenti privati volti a realizzare quei servizi, ovvero ad attrarli nel perimetro della logica del profitto⁹⁹.

10. A mo' di conclusione: guadagnare tempo con la guerra

Abbiamo fin qui ricostruito le tappe del processo di riarmo dell'Eu-

⁹⁶ *The Future of European Competitiveness: Report by Mario Draghi* (settembre 2024), p. 161.

⁹⁷ E. LETTA, *Much More than a Market. Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to Deliver Sustainable Future and Prosperity for all EU Citizens* (aprile 2024).

⁹⁸ A. SOMMA, *Il mercato delle riforme. Come l'Europa è divenuta un dispositivo neoliberale irrimediabile*, in E. MOSTACCI e A. SOMMA (a cura di), *Dopo le crisi. Dialoghi sul futuro dell'Europa*, Roma, 2021, p. 229 ss.

⁹⁹ D. GABOR, *The Wall Street Consensus*, in *Development and Change*, vol. 52, 2021, p. 427 ss.

ropa unita e messo in luce il suo essere riconducibile al proposito di edificare una economia di guerra. Questa non consiste però unicamente in un insieme di iniziative volte a sostenere sforzi, finanziari e non, riconducibili al conflitto. Si compone anche, e soprattutto ove il conflitto non coinvolga direttamente lo Stato o gli Stati impegnati a edificare l'economia di guerra, di una retorica destinata a rendere lo sforzo in discorso accettabile da parte dell'opinione pubblica. Soprattutto alla luce della circostanza per cui esso comporta necessariamente la sottrazione di risorse per altre finalità, magari in una fase caratterizzata da un sottofinanziamento del sistema di welfare. E magari perché la contrazione della spesa sociale viene motivata dalla volontà di non mettere in discussione la stessa disciplina di bilancio ritenuta invece derogabile per sostenere l'espansione della spesa militare.

Questi aspetti non sono certo trascurati dal Libro bianco, che per giustificare l'opportunità di edificare una economia di guerra evoca scenari descritti con toni particolarmente inquietanti. Ciò riguarda innanzi tutto la sottolineatura della minaccia concreta rappresentata dalla Russia: «ha chiaramente indicato che nella sua ottica rimarrà comunque in guerra con l'Occidente», motivo per cui, se le «sarà consentito di conseguire i suoi obiettivi in Ucraina, la sua ambizione territoriale si spingerà oltre». Ma minacciosa è anche la Cina, e non solo perché è un Paese «autoritario e non democratico», ma anche perché mira alla supremazia in ambito economico e tecnologico e perché «sta rapidamente ampliando le capacità militari comprese quelle nucleari, spaziali e informatiche». E pure il Medio Oriente pone problemi, se non altro per il «legame diretto dell'Iran con la Russia», e lo stesso vale per l'Africa pensando alle sfide che derivano dalle pressioni migratorie, dal terrorismo e dalle conseguenze delle crisi climatiche. Non mancano infine le «crescenti minacce ibride», comprendenti «attacchi informatici, sabotaggio, interferenze elettroniche nei sistemi globali di navigazione e satellitare»¹⁰⁰.

Lo schema appena richiamato viene riproposto in molti tra i documenti in cui si affronta il tema della difesa, tutti in ultima analisi utilizzati come occasione per promuovere l'economia di guerra. Questa si serve poi di retoriche elaborate ad arte per coinvolgere direttamente i cittadini oltre il piano emotivo: le retoriche volte direttamente a mobilitarli.

¹⁰⁰ Libro bianco congiunto *sulla prontezza alla difesa europea per il 2030*, cit., p. 3 ss.

Esemplare da questo punto di vista il rapporto confezionato su incarico della Presidente della Commissione europea da Sauli Niinistö, Presidente della Finlandia dal 2012 al 2024, a cui è stato chiesto di riflettere su come «rafforzare la preparazione e la prontezza civile e militare dell'Europa». Nel rapporto ci si interroga su come prepararsi per fronteggiare le «nuova realtà»: quella determinatasi per effetto della recente crisi pandemica, della crisi climatica e soprattutto dello scoppio del «conflitto più sanguinario su suolo europeo dallo scoppio della seconda guerra mondiale». E si afferma che il modo migliore di farlo consiste nel «mettere i cittadini nelle condizioni di assumere un ruolo attivo» e più in generale nel rendere partecipe «la società nel suo complesso». Il tutto ricorrendo a una sorta di mobilitazione generale: la «preparazione alle crisi e la prima risposta» devono coinvolgere «non solo le autorità pubbliche a tutti i livelli, ma anche i soggetti privati, i lavoratori e i sindacati, le organizzazioni della società civile e i singoli cittadini»¹⁰¹.

È poi significativo che il tutto sia stato recentemente avallato dal Parlamento europeo, a cui si usa attribuire una sensibilità meno sbilanciata verso le istanze in contrasto con il proposito di promuovere la dimensione sociale della costruzione europea, decisamente sintonizzato invece con i fautori dell'economia di guerra. Ha invero salutato con soddisfazione la circostanza per cui la Relazione Niinistö estende all'Europa unita il «concetto finlandese di difesa totale»¹⁰², riprendendo con ciò indicazioni poco prima formulate dal Consiglio europeo. Quest'ultimo, in una riunione del dicembre del 2024, ha invero ritenuto la relazione predisposta da Niinistö un punto di riferimento per ottenere «una preparazione militare e civile rafforzata e coordinata, nonché una gestione strategica delle crisi nel quadro di un approccio multirischio ed esteso a tutta la società»¹⁰³.

Insomma, la guerra russo ucraina è stata indubbiamente l'occasione per avviare in termini espliciti l'edificazione di una economia di guerra. Ma anche e soprattutto per mettere in luce il suo essere sintonizzata con un sistema di guerra, ovvero con un dispositivo che non riguarda necessariamente il proposito di prendere parte a un conflitto,

¹⁰¹ *Safer Together. Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness* (2024), pp. 14 e 19.

¹⁰² Risoluzione del 12 marzo 2025, P10 TA(2025)0034, n. 33.

¹⁰³ Consiglio europeo di Bruxelles del 19 dicembre 2024, *Conclusioni della Presidenza*.

ma piuttosto il proposito più ambizioso di disciplinare o meglio irreggimentare la società attraverso la minaccia della guerra. Un dispositivo estremamente pervasivo, che si insinua in tutti i luoghi in cui si conduce la vita consociata: dai luoghi in cui si lavora ai luoghi in cui si trascorre il tempo libero, passando dai luoghi della formazione¹⁰⁴.

Di più. Possiamo ritenere il sistema di guerra come un contributo a realizzare quanto Wolfgang Streeck ha efficacemente ritenuto espedienti utilizzati dal capitalismo per «guadagnare tempo», ovvero per impedire la sua autofagia come conseguenza della rottura dell'equilibrio con la democrazia provocata dal modo neoliberale di concepire la relazione tra ordine politico e ordine economico. Un primo espediente è stato il ricorso all'indebitamento pubblico, adoperato per sopperire alla diminuzione della pressione fiscale sui redditi alti e sulle imprese seguita allo sconfinamento dei mercati. E quando anche questo è divenuto insostenibile, o meglio è stato reso tale dall'ossequio all'ortodossia neoliberale, si è deciso di ricorrere a un secondo espediente: la spolticizzazione dell'ordine economico, ovvero la neutralizzazione del conflitto redistributivo realizzata attribuendo ai mercati il compito di disciplinare gli Stati¹⁰⁵. Eventualmente con il concorso di un terzo espediente: l'indebitamento privato, o se si preferisce il credito al consumo, con cui si è promossa la «sostituzione di prestiti a salari»¹⁰⁶.

Da un simile punto di vista il sistema di guerra ben può rappresentare il quarto espediente. E forse l'ultimo, considerato che la povertà e l'imbarbarimento diffusi provocati dalla virulenza dei mercati sono destinati a trasformarsi prima o poi in un problema di ordine pubblico. Tanto che sempre Streeck reputa che questa deriva possa rappresentare la fine ingloriosa del capitalismo¹⁰⁷.

Nulla di tutto ciò sembra tuttavia profilarsi all'orizzonte. Al contrario, lo scenario che si sta delineando costituisce una conferma di quanto ha documentato oltre un secolo fa Werner Sombart: se per un verso si può affermare che «la guerra è una conseguenza del capitali-

¹⁰⁴ Ad es. G. RUSSO SPENA, *Guerra, militarizzazione, società*, in L. BASILI, I. DI SABATO e G. RUSSO SPENA (a cura di), *800 miliardi di motivi per dire no alla Fortezza Europa*, Roma, 2025, p. 24.

¹⁰⁵ W. STREECK, *Tempo guadagnato*, cit., p. 120 ss.

¹⁰⁶ M. PIVETTI, *La lotteria del capitalismo e il disastro dell'Europa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/ 2011, p. 3.

¹⁰⁷ W. STREECK, *Come finirà il capitalismo? Anatomia di un sistema in crisi* (2016), Milano-Udine, 2021.

smo», per un altro occorre altresì riconoscere che «il capitalismo è un effetto della guerra»¹⁰⁸. Del resto la spesa militare, e in particolare quella in tecnologie informatiche destinate a uso promiscuo civile e militare, costituisce un fondamentale contributo al controllo e alla repressione del dissenso¹⁰⁹: primo fra tutti quello provocato dall'equilibrio oramai perduto tra capitalismo e democrazia.

* * *

ABSTRACT

ITA

Di economia di guerra si inizia a parlare con riferimento alla prima guerra mondiale per sottolineare le differenze rispetto all'economia di pace. Negli anni in cui prevale il modo keynesiano di concepire il rapporto tra Stato e mercato le differenze sono attenuate, mentre tornano a essere sottolineate con il trionfo del pensiero neoliberale. Si trascura così che lo sconfinamento dei mercati non è una componente dell'economia di guerra, bensì una delle cause della guerra. E lo stesso vale per il capitalismo, che con la globalizzazione è tornato a essere un ordine economico fondato sul clan come struttura di riferimento. Troviamo riscontri di queste evoluzioni nelle politiche europee, che in occasione del conflitto russo ucraino hanno avviato la costruzione di una economia di guerra e persino di un sistema di guerra: volto non alla difesa militare ma al disciplinamento della società.

EN

The term 'war economy' was first used in reference to the First World War, to highlight its differences from the peacetime economy. During the years when the Keynesian approach to the relationship between the state and the market prevailed, these differences were attenuated, but they were reemphasised with the triumph of neoliberal thought. Thus, the fact that market invasiveness

¹⁰⁸ W. SOMBART, *Guerra e capitalismo* (1913), Milano-Udine, 2015, p. 55.

¹⁰⁹ Ad es. C. MARAZZI, *Capitale e linguaggio. Dalla New economy all'economia di guerra*, Roma, 2002, p. 153 s.

is not merely a component of the war economy, but rather a cause of war. The same is true of capitalism, which, with globalisation, has returned to being an economic order based on the clan as a reference structure. Evidence of this evolution can be seen in European policies, which, during the Russian-Ukrainian conflict, began constructing a war economy and even a war system aimed not at military defence, but at disciplining society.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

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