

19 NOVEMBRE 2025

L'afflato costituente della difesa
comune europea: da una somma di
Stati membri a una più stretta Unione

di Aldo Iannotti Della Valle

Docente a contratto di Giustizia costituzionale
Università degli studi Suor Orsola Benincasa

e Giacomo Antonio Lombardi

Dottorando di ricerca in Humanities and Technologies – Diritto digitale
Università degli studi Suor Orsola Benincasa

L'afflato costituente della difesa comune europea: da una somma di Stati membri a una più stretta Unione^{*}

di Aldo Iannotti Della Valle

Docente a contratto di Giustizia costituzionale
Università degli studi Suor Orsola Benincasa

e Giacomo Antonio Lombardi

Dottorando in Humanities and Technologies – Diritto digitale
Università degli studi Suor Orsola Benincasa

Abstract [It]: Il percorso verso una difesa comune europea è di particolare interesse in una prospettiva costituzionale, nell'ottica del perseguimento di una maggiore integrazione europea. Seguendo il modello del Next Generation EU (NGEU) e adoperando lo strumento dell'assunzione di debito comune, la difesa europea può infatti contribuire alla realizzazione di un'Unione più stretta. Il saggio analizza quindi la rinnovata centralità della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC) e il c.d. SAFE, da considerare quest'ultimo quale punto di partenza verso una difesa davvero comune. Si ritiene che l'applicazione alla difesa del modello inaugurato dal NGEU basato sull'indebitamento comune, oltre a dotare l'Unione europea di capacità finanziarie finora inimmaginabili, possa renderla più coesa sul piano finanziario e più unita anche politicamente. Al fine di poter verificare la coerenza di tali assunti con il quadro costituzionale di riferimento, il saggio si sofferma sui fondamenti costituzionali della difesa comune, attraverso una lettura dell'art. 11 della Costituzione italiana e delle norme lato sensu corrispondenti nelle Costituzioni di altri Stati membri. Il discorso si inserisce in una prospettiva necessariamente internazionale, verificandone la compatibilità con la Carta ONU e con l'adesione alla NATO, oltre che naturalmente eurounitaria: si tratta, infatti, di verificare se si è di fronte a un nuovo momento "costituente" per l'Europa e se il percorso intrapreso si giustifichi nel contesto degli attuali Trattati.

Title: The European common defence constitutional moment, from member States towards a closer Union

Abstract [En]: The path towards a common European defence is of particular interest from a constitutional perspective, in pursuit of deeper European integration. Following the model of Next Generation EU (NGEU) and using the instrument of joint debt assumption, European defence can contribute to the creation of a closer Union. The essay therefore analyses the renewed centrality of the Common Security and Defence Policy (CSDP) and the so-called SAFE, the latter to be considered as a starting point towards a truly common defence. It is believed that applying the model inaugurated by the NGEU, based on joint debt, to defence will not only provide the European Union with hitherto unimaginable financial capabilities, but will also make it more cohesive financially and more united politically. To verify the consistency of these assumptions with the constitutional framework of reference, the essay focuses on the constitutional foundations of common defence, through a reading of Article 11 of the Italian Constitution and the lato sensu corresponding provisions in the constitutions of other Member States. The discussion is necessarily international in scope, examining compatibility with the UN Charter and NATO membership, as well as, of course, EU membership: the aim is to ascertain whether we are facing a new "constitutional" moment for Europe and whether the path taken is justified in the context of the current Treaties.

Parole chiave: Difesa comune, Unione europea, Costituzione, PSDC, SAFE

Keywords: Common defence, European Union, Constitution, CSDP, SAFE

^{*} Articolo sottoposto a referaggio. L'intero lavoro è frutto di una riflessione comune da parte degli autori; tuttavia, i paragrafi 1, 4 e 6 possono essere attribuiti ad Aldo Iannotti della Valle, mentre i paragrafi 2, 3 e 5 possono essere attribuiti a Giacomo Antonio Lombardi. Il contributo si inserisce tra le attività della Cattedra Jean Monnet European Order after the Next Generation EU (NextGEUOrder), istituita presso l'Università degli studi Suor Orsola Benincasa di Napoli nell'ambito del programma Erasmus+ della Commissione europea.

Sommario: 1. Lo strumento dell'assunzione di debito comune, dal Next Generation EU alla difesa, e i momenti "costituenti" della costruzione europea. 2. La rinnovata centralità della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC) e il c.d. SAFE. 3. Prospettive internazionali, tra ONU e NATO. 4. I fondamenti costituzionali della difesa comune. 5. Altri Stati membri e difesa comune: prospettive comparatistiche. 6. Verso una maggiore integrazione europea attraverso la difesa comune.

1. Lo strumento dell'assunzione di debito comune, dal *Next Generation EU* alla difesa, e i momenti "costituenti" della costruzione europea

Il percorso verso una difesa comune europea non è un tema che interessa soltanto per finalità di sicurezza e ragioni geopolitiche: è un tema che interessa, forse soprattutto, per il suo afflato costituente e per gli effetti che potrebbe avere in termini di una maggiore integrazione europea.

Agli albori del disegno comune europeo, Jean Monnet ebbe significativamente ad affermare: «*J'ai toujours pensé que l'Europe se ferait dans les crises, et qu'elle serait la somme des solutions qu'on apporterait à ces crises*»¹.

Queste parole di Monnet sono molto note: se esse continuano ad essere riprese è perché l'evoluzione delle vicende storiche europee continua a dimostrarci, in modo peraltro sempre più evidente, come i momenti "costituenti" in Europa siano la diretta conseguenza dei momenti di crisi.

Può già affermarsi che il terzo decennio del XXI secolo, sebbene esso sia ancora appena a metà, abbia un afflato costituente, tenuto conto delle significative evoluzioni nella costruzione europea che si stanno producendo, e ciò proprio a causa del sopraggiungere di crisi del tutto inattese. Alla tragica pandemia da Covid-19 è seguita, in un brevissimo arco temporale, l'invasione russa dell'Ucraina, riportando così la guerra nel continente europeo.

La reazione alla crisi economica scaturita dalla pandemia da Covid-19 ha condotto al *Next Generation EU*, la cui caratteristica più innovativa è stata l'assunzione di debito comune da parte degli Stati membri per finanziare il programma: questo metodo ha consentito una integrazione tra gli stessi più incisiva forse di quanto sarebbe potuto avvenire con una formale modifica dei Trattati², che avrebbe soggiaciuto agli stessi rischi che hanno bloccato il progetto di una Costituzione per l'Europa agli albori del nuovo millennio³.

Sul fronte delle crisi belliche, il protrarsi del conflitto in Ucraina, la ripresa delle ostilità in Medio Oriente e il nuovo scenario internazionale delineatosi anche a seguito delle elezioni presidenziali americane del 2024 stanno avendo inevitabili ripercussioni anche all'interno dell'Unione europea: anzitutto, per il

¹ J. MONNET, *Mémoires*, Fayard, Parigi, 1976, p. 488.

² Per un maggiore approfondimento di questa tesi sia consentito rinviare a: A. IANNOTTI DELLA VALLE, *Il decreto-legge ai tempi del PNRR: verso una ordinaria straordinarietà*, in *Federalismi.it*, 24/2024, pp. 157 ss.; cfr. anche: G. CASALONE, *Il PNRR tra vincoli e opportunità di finanza pubblica*, in G. CASALONE, A. SCIORTINO, I. MASSA PINTO (a cura di), *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Una prospettiva costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, p. 9, la quale osserva che il programma «è probabilmente il più innovativo strumento di politica economica messo in atto all'interno dell'Unione Europea dalla sua fondazione e rappresenta il primo embrione, per come è disegnato, di una politica fiscale federale della UE».

³ Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, 29 ottobre 2004. Come noto, la c.d. Costituzione europea non è mai entrata in vigore a causa del diniego alla ratifica da parte di Francia e Paesi Bassi in conseguenza degli insuccessi referendari.

progressivo intensificarsi di un dibattito in merito alla spesa per la difesa nel continente europeo e, come riflesso di ciò, anche con riguardo ai rapporti tra gli Stati membri stessi. Si discute, infatti, se il metodo *Next Generation EU* possa costituire un modello anche per la difesa europea ed è su questa ipotesi che si concentrerà il presente contributo.

Le due crisi, economica e bellica, che hanno colpito l'Europa negli anni '20 di questo secolo rendono quindi di particolare attualità le parole di Monnet secondo cui «l'Europa sarà forgiata nelle crisi».

Affermava Schuman, nella celebre *Dichiarazione* del maggio 1950, che «L'Europa non si farà di colpo, né con una costruzione d'insieme: essa si farà attraverso delle relazioni concrete creando prima di tutto una solidarietà di fatto»⁴.

Se l'Europa si costruisce poco per volta, il contributo degli ultimi cinque anni alla costruzione europea appare notevolissimo.

Quello del *Next Generation EU* appare già un "modello". Sembra suggerirlo anche Mario Draghi nel suo *Rapporto* del 9 settembre 2024, che prospetta l'assunzione di debito comune quale metodo servente rispetto all'obiettivo di accrescere la competitività europea⁵.

Se il percorso di integrazione europea ha avuto avvio nella speranza e con la promessa di evitare definitivamente il ripetersi degli orrori della prima metà del XX secolo, oggi una spinta decisiva verso un'Unione più effettiva potrebbe venire proprio dal settore della difesa.

In questo settore, il cd. SAFE intraprende un percorso che permetterà di rendere più "in comune" la difesa, rafforzando l'integrazione nel campo militare, ridimensionando notevolmente i possibili rischi residui di conflitti intra-europei e, al contempo, rafforzando il percorso verso un'Unione più unita.

Spendere per una difesa comune, nel lungo periodo, significa spendere meno in armamenti, ma meglio e con maggiore efficacia: evitando dispersioni e guadagnando una voce nello scenario geopolitico, altrimenti flebile sino all'irrilevanza. Spendere per una difesa comune significa, inoltre, mettere da parte le spinte nazionalistiche, che tipicamente conducono al rafforzamento degli eserciti dei singoli Stati, e sposare pienamente gli ideali che hanno sostenuto la costruzione europea sin dagli inizi. Non è casuale, infatti, che già Schuman, nella menzionata *Dichiarazione* del maggio 1950, parlasse di un «primo nucleo concreto di una Federazione europea indispensabile al mantenimento della pace»⁶.

Il *leitmotiv* da perseguire dovrebbe allora essere spendere meno, ma spendere insieme e meglio⁷.

⁴ R. SCHUMAN, *Dichiarazione*, 9 maggio 1950.

⁵ M. DRAGHI, *Il futuro della competitività europea. Parte A | Una strategia di competitività per l'Europa*, 9 settembre 2024, p. 66.

⁶ R. SCHUMAN, *op. cit.*

⁷ Vedasi introduttivamente le riflessioni di: S. SILEONI, *Per la difesa comune non basta solo spendere*, in *La Stampa*, 13 marzo 2025, secondo cui «sarebbe bene trarre dall'esperienza dei PNRR un insegnamento di fondo: peggio di non avere soldi è averli e non saperli spendere (bene). Il rischio non è solo quello di sprecarli in spesa improduttiva [...]. Ma il rischio maggiore e specifico è persino un altro, e cioè quello di fare tanti investimenti nazionali differenziati la cui somma non fa una difesa comune, che, prima di essere ciò che l'UE vuole, è ciò che serve per una maggiore forza di deterrenza».

Un successo in tal senso avrebbe risvolti positivi su più fronti. Quando l'Unione europea si sarà finalmente dotata di una vera difesa comune e di una rinnovata PSDC, essa potrà essere considerata alla stregua di una potenza globale. All'interno dell'Unione, non di meno, i vari Stati membri, legati da stretti accordi finanziari per l'assunzione di debito comune, conoscerebbero una nuova e quanto mai rafforzata integrazione, con precipua riduzione delle individualità a beneficio della "comunità".

Un tale assetto garantirebbe inoltre un'accresciuta tutela del patrimonio di diritti del costituzionalismo europeo nonché del rispetto della *rule of law*⁸, potendo così far fronte ad esterne tendenze illiberali o financo autoritarie. Il tutto sarebbe, in definitiva, coerente con i principi del diritto internazionale, non contravvenendo agli impegni in ambito NATO e garantendosi anche una migliore applicazione dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, come si evidenzierà nel seguito.

Il quadro così delineato non andrebbe neppure a contraddire l'art. 11 della Costituzione italiana, ben potendo rientrare nelle ipotesi da esso consentite, come pure si avrà modo di approfondire.

L'auspicio è che, da questo *lustrum horribilis* costellato di crisi, possa quindi emergere una "nuova" Unione, salda nei suoi valori, ma con innovativi strumenti a loro protezione. Come preconizzato da Jean Monnet, la nuova Europa non potrà che essere, quindi, «la somma delle soluzioni apportate a queste crisi»⁹.

2. La rinnovata centralità della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC) e il c.d. SAFE

Il quadro odierno impone nuovi interventi nell'ambito della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC), settore fisiologicamente re-impostosi come fondamentale nel quadro eurounitario. Pur non intendendosi ricostruire le complesse vicende della PSDC sin dai suoi albori, appare utile fornire qualche indicazione storica ancora foriera di spunti e significati per il presente¹⁰. Un maggiore *focus* sarà invece da dedicare ai provvedimenti adottati a partire dallo scoppio del conflitto ucraino.

⁸ Per approfondire, cfr.: T.E. FROSINI (a cura di), *Rule of law come costituzionalismo*, il Mulino, Bologna, 2023.

⁹ Sull'attualità del pensiero di Jean Monnet, in prospettiva prevalentemente ma non esclusivamente economica, cfr., da ultimo, M. BUTI, *Jean Monnet aveva ragione? Costruire l'Europa in tempi di crisi*, Egea, Milano, 2023, spec. pp. 207 ss. Riprende autorevolmente il concetto di «*méthode Monnet*»: M. DRAGHI, *La méthode Monnet: sa pertinence pour l'Europe hier et aujourd'hui*, in AA.VV., *Liber Amicorum per Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2018, pp. 345-350, il quale, in particolare a p. 349, ricorda come: «*Pour asseoir le soutien au projet européen, il convient en effet, d'une part, de démontrer les bienfaits de la coopération, mais aussi, d'autre part, de coopérer efficacement. Et c'est ici que les autres enseignements de la méthode Monnet sont essentiels*».

¹⁰ Sulle origini della PSDC e della difesa comune europea, in una letteratura invero sterminata, cfr.: L. MICHELETTA, *Ex pluribus... 25 e più: l'allargamento dell'Unione Europea in una prospettiva storica*, in *La Comunità Internazionale. Trimestrale della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI)*, 2/2005, pp. 246-251; F. GRAZIANI, *Lo spazio di sicurezza europeo. L'Unione europea e i suoi rapporti con la NATO e con l'OSCE*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, pp. 15 ss.; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, II ed., G. Giappichelli Editore, Torino, 2017, pp. 17 ss., 856 ss.; E. CARLI, *La Politica di Sicurezza e di Difesa Comune dell'Unione europea. Profili di responsabilità internazionale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2019, pp. 9 ss.; EBOLI, *Difesa Comune Europea e Sovranità Nazionale. Analisi e forme di possibile convergenza tra concetti apparentemente contrastanti*, Centro Militare di Studi Strategici, Roma, 2021, pp. 9 ss.; S. IZZO, *La politica estera, di sicurezza e di difesa comune*, in G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Vol. II, a cura di P. De Pasquale e F. Ferraro, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, pp. 404 ss.; E. GREPPI, *Politica estera e difesa europea*, in M.

Alla luce del fallimento delle soluzioni proposte al concludersi dell'«inutile strage»¹¹ della Prima guerra mondiale¹², la nuova, profondissima ferita impressa all'Europa dalla Seconda guerra mondiale richiedeva l'adozione di strumenti differenti e più incisivi.

A livello internazionale, nel 1945, dalle ceneri della estinguendosi Società delle Nazioni, nacque l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), mentre nel 1949 venne siglato il Patto Atlantico, istitutiva la NATO (*North Atlantic Treaty Organization*)¹³. Ad entrambe aderivano diversi Stati del Vecchio continente.

Nel 1948 era frattanto sorta l'Unione occidentale (UO), alleanza di carattere militare e politico, contenuta nell'istitutivo Trattato di Bruxelles¹⁴ una clausola di mutua difesa (art. IV) anticipatrice dell'art. 5 del Trattato NATO e precorritrice dell'art. 42, par. 7, TUE. Fu un primo passo verso l'integrazione europea, consolidata poi dalle pietre miliari della nascita del Consiglio d'Europa e della Comunità europea del carbone e dell'acciaio.

Onde uscire dall'*impasse* creato dalla coesistenza dell'UO e della NATO e nel tentativo di sfruttare la “scia integrazionista” dei Trattati di Londra e Parigi, venne avanzata nel 1952 – su forte impulso di Alcide De Gasperi¹⁵ e seguendo un monito di Winston Churchill¹⁶ – un primo progetto di creazione di un esercito europeo sotto la guida di una Comunità europea di difesa (CED), a sua volta diretta da una Comunità politica europea (CPE). L'idea, ambiziosa ma non irrealizzabile, risulta ancor oggi premonitrice e modello

VELLANO, A. MIGLIO (a cura di), *Sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2023, pp. 12 ss.; L. PALADINI, *La graduale definizione di una politica di difesa comune dell'UE*, in *DPCE online*, 3/2023, pp. 2397 ss.; L. MICHELETTA, *Veni Creator Spiritus. La sicurezza europea in una Europa trasformata*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 1/2024, pp. 13 ss.; B. NASCIMBENE, *Contenuti e coerenza del diritto dell'Unione europea in tema di aiuti bellici, politiche di difesa e solidarietà militare tra gli Stati membri*, in *Quaderni AISDUE*, 2/2025, pp. 1-4.

¹¹ BENEDETTO XV, *Dès le début. Esortazione apostolica ai Capi dei popoli belligeranti*, 1° agosto 1917. È d'uopo evidenziare come nel testo appaia anche l'oramai celeberrima espressione «pace giusta e duratura», particolarmente in auge nell'ultimo triennio in relazione al conflitto ucraino ma già preconizzata da Papa Della Chiesa oltre un secolo addietro.

¹² Segnatamente della Società delle Nazioni, la cui creazione diede inizio ad un periodo ribattezzato dalla storiografia «era delle illusioni»: R. ALBRECHT-CARRIÉ, *Storia diplomatica d'Europa. 1815-1968*, trad. it. di O. Barié, Editori Laterza, Bari, 1978, pp. 430 ss.

¹³ Sulle cui origini vd.: E. DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali. Vol. II. Gli anni della guerra fredda: 1946-1990*, Editori Laterza, Bari, 2015, pp. 150 ss.; nonché, da ultimo: R. SESSA (a cura di), *NATO. Ieri, oggi e domani*, Armando Editore, Roma, 2024.

¹⁴ Siglato da Francia, Regno Unito e BeNeLux (Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo).

¹⁵ Sul ruolo centrale dell'Italia di De Gasperi nel promuovere la CED, vd.: G. QUAGLIARIELLO, *La Ced, l'ultima spina di De Gasperi*, in *Ventesimo Secolo*, 5/2004, pp. 247-286. Sul tema cfr. anche: P. PASTORELLI, *La politica estera italiana del dopoguerra*, il Mulino, Bologna, 1987, pp. 180 ss.; L. SAIU, *La politica estera italiana dall'Unità a oggi*, Editori Laterza, Bari, 2005, pp. 119 ss.; M. SANTILLO, *Il progetto istitutivo della Comunità Europea di Difesa: Alcide De Gasperi e l'attualità della sua lezione per la messa in sicurezza dell'Europa*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3-4/2023, pp. 779 ss..

¹⁶ W. CHURCHILL, *Address to the Council of Europe*, 11 agosto 1950: «We should now send a message of confidence and courage from the House of Europe to the whole world. Not only should we reaffirm, as we have been asked to do, our allegiance to the United Nations, but we should make a gesture of practical and constructive guidance by declaring ourselves in favour of the immediate creation of a European Army under a unified command, and in which we should all bear a worthy and honourable part».

ispirativo per future proposte nel settore. Per rendere la nuova Europa un effettivo strumento di pace, si decise di tentare l'intensificazione dell'integrazione militare¹⁷.

Tali speranze subirono una netta battuta d'arresto nel 1954 con il diniego dell'*Assemblée Nationale* alla ratifica del Trattato CED¹⁸. Conseguentemente, nello stesso anno, il Trattato di Bruxelles venne emendato su spinta del Segretario per gli affari esteri britannico Sir Anthony Eden¹⁹: l'UO divenne UEO (Unione europea occidentale) includendovi anche Italia e Repubblica Federale Tedesca (Germania Ovest), originarie sostenitrici della CED.

La nuova Europa, sorta anche con obiettivi di difesa, non riuscì inizialmente a consolidarli come i padri fondatori avrebbero desiderato. L'integrazione proseguì poi con successo soprattutto in ambito economico, assodandosi con l'istituzione della Comunità economica europea (CEE) e dell'Euratom²⁰.

La successiva evoluzione storica delle politiche di difesa europea è ben nota e consente un salto temporale sino alla nascita, al Consiglio europeo di Colonia del 1999, della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD)²¹, e successivamente della PSDC.

L'attuale denominazione venne assunta a seguito del Trattato di Lisbona del 2007 (in vigore dal 2009) e alla materia venne dedicata la Sezione 2 del Capo II del rinnovato TUE (artt. 42-46)²². La PSDC, pur costituendo «parte integrante della PESC» (art. 42 TUE), ottenne un suo campo d'autonomia ed un approccio di carattere globale. Essa assunse i contorni, insieme alla PESC, di una «competenza *sui generis*»²³, a netta prevalenza statale seppur con un importante ruolo del Consiglio europeo, del Consiglio

¹⁷ Cfr. anche: L. MICHELETTA, *Ex multis, cit.*, pp. 248-249, il quale evidenzia il contributo statunitense a favore dell'integrazione europea, anche in chiave militare, onde fungere da deterrente anti-URSS.

¹⁸ Il fermo diniego da parte dell'*Assemblée* fu causato principalmente – ma non esclusivamente – dallo storico timore francese per il riarmo tedesco. Le motivazioni socio-politiche di tale scelta sono ricostruite in: V. MARTÍN DE LA TORRE, *L'Europa raccontata dai padri fondatori*, trad. it. di F. De Leonardis, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2019, pp. 133-155, ove si utilizza l'aspra espressione di «fiasco dell'esercito europeo».

¹⁹ Come ricostruito in: A. EDEN, *Le memorie di Sir Anthony Eden. Vol. III: 1945-1957*, trad. it. di D. Bartoli, Garzanti, Milano, 1960, pp. 207 ss.

²⁰ V. MARTÍN DE LA TORRE, *L'Europa raccontata dai padri fondatori, op. cit.*, pp. 217 ss.

²¹ L. CALIGARIS, *Quale politica per la sicurezza europea?*, in C. CAVALIERI (a cura di), *Europa. Quale Europa?*, Edizioni Ares, Milano, 2004, pp. 170 ss.

²² Cfr., nella copiosa letteratura, L. PANELLA, *La politica estera, di sicurezza e di difesa comune nel Trattato di Lisbona*, in C. ZANGHÌ, L. PANELLA (a cura di), *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità. Messina 26-27 giugno 2009*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2010, pp. 341-365; U. VILLANI, *Gli sviluppi del Trattato di Lisbona in materia di Politica Estera e di Sicurezza Comune*, in T. VASSALLI DI DACHENHAUSEN (a cura di), *Atti del convegno in memoria di Luigi Sico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, pp. 169-185; P. DE PASQUALE, S. IZZO, *La politica di sicurezza e difesa dopo il Trattato di Lisbona tra Unione europea e Stati membri*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, A. SANTINI, D.G. RINOLDI, *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, pp. 187-208; R. GUALTIERI, J.L. RHI-SAUSI (a cura di), *La difesa comune europea dopo il Trattato di Lisbona*, il Mulino, Bologna, 2011; E. CARLI, *La Politica di Sicurezza e di Difesa Comune, op. cit.*, pp. 28 ss..

²³ M. CREMONA, *Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process*, in A. DASHWOOD, M. MARESCEAU (a cura di), *Law and Practice of EU External Relations. Salient Features of a Changing Landscape*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, pp. 65 ss.; P. VAN ELSUWEGE, *EU External Action after the Collapse of the Pillar Structure: in Search of a New Balance between Delimitation and Consistency*, in *Common Market Law Review*, Vol. 47, Iss. 4, 2010, p. 991; nonché: A. RIZZO, *Aspetti istituzionali e giuridici della politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione europea*, in C. RISI,

e dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (e non, si badi bene, della Commissione europea)²⁴. Le decisioni sono «adottate dal Consiglio che delibera all'unanimità su proposta dell'Alto rappresentante dell'Unione [...] o su iniziativa di uno Stato membro» (art. 42, par. 4, TUE).

Suo carattere fondamentale divenne la “progressività”, con gli Stati membri che «s'impegnano a migliorare progressivamente le loro capacità militari» (art. 42, par. 3, TUE) e con l'Unione europea chiamata alla definizione «graduale» e «progressiva di una politica di difesa comune» (art. 42, par. 2, TUE; art. 2, par. 4, TFUE). Come risultato auspicato, «questa condurrà a una difesa comune quando il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, avrà così deciso» (art. 42, par. 2, TUE).

L'obiettivo non venne però mai implementato e, di lì a breve, la PSDC – pur attiva e valsa all'Unione europea il Nobel per la pace nel 2012, e nonostante l'istituzione della PESCO (Cooperazione strutturata permanente) nel 2017 – cadde in un lieve stato di «sonnambulismo», sino al brusco «risveglio»²⁵ provocato dalle occorse violazioni del diritto internazionale ai confini orientali.

Veniamo così alle attuali “crisi”, che hanno innescato le più recenti evoluzioni in tema di PSDC.

Nel febbraio 2022, mentre l'Europa è intenta a riprendersi dopo due anni di pandemia da Covid-19, la Federazione Russa invade l'Ucraina al culmine di un conflitto in Donbass scoppiato nel 2014 e mai sopito. Immediata la reazione di ferma condanna da parte dell'Unione europea, che schiera nuovi strumenti giuridici per supportare la nazione invasa e, contestualmente, ragionare sulla propria protezione militare, con un nuovo fortissimo impulso verso una sostanziale modifica nel settore.

Per la prima volta è stata autorizzata la fornitura di armi letali ad uno Stato terzo onde consentirgli la difesa da un attacco illegittimo²⁶. Tali decisioni si fondano sullo strumento finanziario denominato

A. RIZZO, *L'Europa della sicurezza e della difesa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, pp. 128 ss. Inquadrano invece PESC e PSDC tra le competenze concorrenti: F. MUNARI, *La politica estera e di sicurezza comune (PESC) e il sistema delle fonti ad essa relative*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2011, pp. 948 ss.; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale*, op. cit., p. 44.

²⁴ Come osserva, infatti, G. FIENGO, *Pesc e Psdc: quale ruolo per il Consiglio europeo?*, in *Federalismi.it*, 2018, XXIII, p. 2, «Sebbene la politica di sicurezza e di difesa abbia conservato un carattere sostanzialmente intergovernativo, anche a seguito dell'abolizione dei pilastri operata con il Trattato di Lisbona, rilevanti competenze sono state attribuite alle istituzioni dell'Unione europea, segnatamente al Consiglio europeo, al Consiglio, all'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, mentre Parlamento, Commissione e Corte di giustizia hanno un ruolo limitato, se si eccettua per quest'ultima la possibilità che essa sia chiamata a pronunciarsi sui ricorsi riguardanti il controllo di legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche e giuridiche». Più nel dettaglio sul ruolo del Consiglio europeo in materia di PSDC, cfr.: G. FIENGO, *Il Consiglio europeo nelle dinamiche interistituzionali. Inquadramento giuridico e prassi evolutiva*, Napoli, 2018, pp. 147-156).

²⁵ Entrambe le espressioni sono di: F. MUNARI, *La politica di sicurezza e difesa comune al tempo di Trump*, in *Unione europea e diritti*, 1/2025, pp. 97, 99. Con una simile metafora, si parla di «letargia» in: M. FRAU, *I nodi irrisolti della difesa comune europea. Una prospettiva federalista*, in *Federalismi.it*, 6/2022, pp. 1 ss. Il concetto appare richiamare implicitamente: C. CLARK, *I sonnambuli. Come l'Europa arrivò alla Grande Guerra*, trad. it. di D. Scaffei, Editori Laterza, Bari, 2013.

²⁶ Decisioni 2022/338/PESC e 2022/339/PESC del Consiglio del 28 febbraio 2022. Tra i vari provvedimenti intrapresi si registra il congelamento di beni e *assets* russi, sui cui dubbi giuridici cfr.: A. BIANCO, *Internal and External security: la Corte si pronuncia sulla natura del congelamento dei beni*, in *DPCE Online*, 1/2023, pp. 1400 ss.

European Peace Facility (EPF), introdotto nel marzo 2021²⁷ per «preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale» (considerando 1 della Decisione 2021/509) e posto al di fuori del bilancio dell'Unione²⁸.

In seguito, nel marzo 2022 viene adottata dal Consiglio la *Bussola strategica*, documento programmatico con le indicazioni UE sul futuro e sulle priorità della PSDC²⁹. Viene richiesta agli Stati membri una maggiore collaborazione tra di essi e con l'Unione europea per una migliore azione di prevenzione, ponendo per la prima volta obiettivi concreti ed indicazioni verso programmi d'investimento in tema, anche alla luce delle minacce nello spazio cibernetico. Restano però da definire alcuni fondamentali aspetti di carattere finanziario.

La spesa militare è stata a lungo considerata non sufficiente, soprattutto perché ha finora seguito criteri nazionalistici e non unitari: non si spende abbastanza, e quando lo si fa non si spende insieme. L'idea di un debito comune per la difesa, fondato sul modello NGEU, era già stata prospettata da autorevoli commentatori³⁰, oltre che da personalità quali lo stesso Mario Draghi³¹ o Paolo Gentiloni³².

Attraverso la sua implementazione, la difesa comune potrebbe diventare un terreno di crescita per l'Unione europea sia da un punto di vista economico³³ che da un punto di vista unionale, come già *ab origine* prospettato da De Gasperi e dai padri fondatori³⁴.

Il punto è sapientemente colto nel *Rapporto Draghi*, ove si parla di «frammentazione» nel settore della difesa europea³⁵. Gli Stati membri tendono ad agire singolarmente e non secondo logiche unitarie e/o

²⁷ Decisione (PESC) 2021/509 del Consiglio del 22 marzo 2021 che istituisce uno strumento europeo per la pace, e abroga la decisione (PESC) 2015/528.

²⁸ Cfr. in senso lievemente critico G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione Europea*, IX ed., G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, p. 73: «l'uso di uno strumento per la pace per finanziare operazioni di guerra, sia pure di guerra di resistenza nei confronti di uno Stato aggredito, evidenzia un paradosso che non può che essere risolto con l'auspicabile fine delle operazioni militari ed il ristabilimento di una situazione stabile di pace nello scenario ucraino».

²⁹ Su cui: L. BUSCEMA, *Difesa comune europea, "Strategic Compass" e valore (costituzionale) della pace*, in *Freedom, Security & Justice*, 1/2023, pp. 18 ss.; G. FIENGO, *La Bussola strategica nel quadro degli strumenti di politica di difesa e sicurezza comune*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2/2024, pp. 227 ss. (anche come *La Politica di Difesa e Sicurezza Comune dopo l'attacco armato della Russia in Ucraina: la Bussola strategica*, in G. STANCO (a cura di), *Autodeterminazione e diritti dei popoli. Diritti umani e democrazia, interdipendenza planetaria e sovranità [dis]armata, credibilità della giustizia*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano-Casamassima, 2024, pp. 194 ss.).

³⁰ Tra gli altri, si veda soprattutto F. GIAVAZZI, *Il debito comune? Oggi è possibile*, in *Corriere della sera*, 17 febbraio 2024; ID., *Il debito pubblico a volte fa bene*, in *Corriere della sera*, 6 dicembre 2024.

³¹ M. DRAGHI, *Audizione al Senato della Repubblica sul Rapporto sul futuro della competitività europea*, 18 marzo 2025, secondo cui: «Il ricorso al debito comune è l'unica strada».

³² P. GENTILONI, *Debito comune scelta urgente*, in *la Repubblica*, 24 marzo 2025.

³³ M. DRAGHI, *Il futuro della competitività europea. Parte B | Analisi approfondita e raccomandazioni*, 9 settembre 2024, pp. 175 ss.; F. GIAVAZZI, V. GUERRIERI, G. LORENZONI, *Boosting EU demand and a stronger euro would prevent trade war*, in *Politico*, 3 febbraio 2025.

³⁴ V. MARTÍN DE LA TORRE, *L'Europa raccontata dai padri fondatori*, op. cit., pp. 133 ss.

³⁵ Vd. M. DRAGHI, *Il futuro della competitività europea. Parte B*, op. cit., p. 184: «Per ragioni storiche, la governance della politica industriale della difesa a livello europeo è debole e frammentata. Agli Stati membri dell'UE è mancata la volontà politica e un meccanismo efficace per mettere in comune le risorse e finanziare, acquistare, mantenere e aggiornare congiuntamente prodotti o tecnologie per la difesa. Allo stesso modo, non sono stati disposti a integrare le loro capacità industriali nel settore della difesa per ottenere efficienza e scala. L'UE

eurounitarie, provocando così, sia pure involontariamente, un rallentamento delle possibilità di crescita: infatti, «la frammentazione della spesa europea tra i Paesi membri ne riduce la resa in termini di efficacia»³⁶. La risposta ad una tale situazione di fatto potrebbe allora essere una maggiore integrazione europea; agire non come 27 singoli, bensì come un'unica Unione.

Nel tentativo di dar seguito a questi impulsi, nel marzo 2025, la Commissione von der Leyen II è intervenuta con una serie di proposte per il rafforzamento della PSDC, che trova così una sua rinnovata centralità.

Di particolare rilievo, se non altro per gli importi in considerazione, è apparsa l'introduzione di *ReArm Europe* (in seguito rinominato *ReArm Europe – Readiness 2030*), pacchetto proponente investimenti per circa 800 miliardi di euro nel settore militare e difensivo, seguito di lì a breve dal *Libro Bianco congiunto sulla prontezza alla difesa europea per il 2030*³⁷. L'obiettivo è creare una forza di deterrenza tale da impedire future guerre d'aggressione, in tal modo garantendo la sicurezza: per farlo, tuttavia, è necessario individuare risorse sufficienti.

A tal fine, è stato introdotto nel mese di maggio – attraendo comprensibili critiche per l'estromissione dal procedimento decisionale del Parlamento europeo³⁸ – lo Strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE, *Security Action For Europe*)³⁹, garantito dal bilancio UE, che tra l'altro stanziava tramite indebitamento comune⁴⁰ 150 miliardi di euro per gli investimenti degli Stati membri nel settore della difesa.

L'ultimo strumento in ambito PSDC, nel momento in cui si licenzia il presente contributo, è rappresentato dal “pacchetto *omnibus*”, presentato dalla Commissione nel mese di giugno onde apportare

non dispone di un'autorità centralizzata dotata di una struttura adeguata per gestire le iniziative di difesa e sicurezza industriale, per fornire finanziamenti su base più integrata o con un chiaro mandato politico per agire in questo settore. Ciò è in parte legato anche alla tradizionale divisione di ruoli e responsabilità tra la PESC dell'UE, il Mercato unico e le politiche industriali ai sensi del TFUE. L'attuale assetto istituzionale dovrebbe essere rafforzato per definire un nuovo modello di governance per la politica industriale della difesa tra gli organi dell'UE (Commissione europea, Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) e Agenzia europea per la difesa (AED))».

³⁶ Così R. GAROFOLI, B.G. MATTARELLA, *Governare le fragilità. Istituzioni, sicurezza nazionale, competitività*, Mondadori, Milano, 2025, p. 66.

³⁷ Sugli strumenti di PSDC del 2025, cfr.: P. DERMINE, *Funding Europe's Defence. A First Take On the Commission's ReArm Europe Plan*, in *Verfassungsblog*, 5 marzo 2025; A. MIGLIO, *Risorse europee per una difesa... europea? Il Libro bianco e le proposte della Commissione per il finanziamento della difesa*, in *Eurojus*, 2/2025, pp. 159 ss.; F. MUNARI, *La politica di sicurezza e difesa comune*, cit., pp. 109 ss.; B. NASCIBENE, *Contenuti e coerenza*, cit., pp. 10 ss.

³⁸ Sull'estromissione dell'unico organo rappresentativo, si vedano anzitutto: B. NASCIBENE, *op. ult. cit.*, pp. 12-14, nonché E. DE CAPITANI, *Come ridurre il crescente deficit democratico della politica di difesa europea?*, in *Eurojus*, 2/2025, pp. 144 ss.

³⁹ Regolamento (UE) 2025/1106 del Consiglio del 27 maggio 2025 che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) mediante il rafforzamento dell'industria europea della difesa. Il SAFE è modellato sul precedente esempio dello Strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE; regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020).

⁴⁰ Il debito complessivo europeo, ivi incluso l'importo del NGEU, diverrà così pari a 1 trilione di euro, come risulta nella deliberazione del *Bundestag* del 18 marzo 2025. Cfr., sul punto, F. MUNARI, *La politica di sicurezza e difesa comune*, cit., p. 110.

semplificazioni burocratiche ed amministrative per sostenere l'implementazione di un mercato comune dell'industria della difesa⁴¹.

Si stanno dunque facendo passi in avanti verso una maggiore integrazione europea anche in ambito difensivo.

Il meccanismo che più di tutti desta interesse è il menzionato SAFE. Quest'ultimo, seguendo lo spirito assunto dal *Rapporto Draghi*⁴² nonché del meno commentato *Rapporto Niinistö*⁴³, ricalca almeno in parte il modello del *Next Generation EU*⁴⁴ e del SURE, introducendo un debito comune europeo per finanziamenti nel settore della difesa. Come si è anticipato, 150 miliardi di euro saranno recuperati attraverso l'emissione di *EU-Bonds* e *EU-Bills*, garantiti dal bilancio UE⁴⁵: si tratta della parte più indicativa del nuovo corso intrapreso dall'Unione europea, sebbene quella più esigua da un punto di vista economico e peraltro subordinata alla positiva adesione degli Stati membri.

Ulteriori 650 miliardi di euro potranno poi essere mobilitati dai singoli Stati membri secondo logiche più tradizionali e atomistiche, ovverosia attraverso l'attivazione della clausola di salvaguardia del Patto di stabilità e crescita⁴⁶, la quale consente in un periodo quadriennale un incremento del proprio PIL fino all'1,5% per la spesa pubblica nazionale di difesa.

Se interamente sfruttata, la somma dell'indebitamento europeo e degli Stati membri nel settore della difesa ammonterà così a circa 800 miliardi di euro, come prospettato in presentazione del *ReArm Europe*⁴⁷.

I punti di contatto con i precedenti NGEU e SURE sono riscontrabili sotto diversi profili⁴⁸.

Innanzitutto, la base giuridica è la medesima: l'art. 122 TFUE⁴⁹. Tale norma, che consente di utilizzare una procedura semplificata in caso di «gravi difficoltà», ha il vantaggio di rendere più rapida

⁴¹ B. NASCIMBENE, *Contenuti e coerenza*, cit., pp. 11 ss.

⁴² M. DRAGHI, *Il futuro della competitività europea. Parte B*, op. cit., pp. 175-189. Per un commento sul capitolo sulla difesa, cfr.: V. ALESSANDRO, *La difesa europea secondo Draghi*, in *IRIAD Review. Studi sulla pace e sui conflitti*, 9/2024, pp. 5 ss.

⁴³ S. NIINISTÖ, *Safer Together. Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness*, 30 ottobre 2024.

⁴⁴ M. CLARICH, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Il Corriere Giuridico*, 8-9/2021, pp. 1025 ss.; F. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, il Mulino, Bologna, 2022; N. LUPO, *I fondamenti europei del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, pp. 1 ss.

⁴⁵ Art. 9 del regolamento SAFE: «Al fine di finanziare il sostegno a titolo dello strumento SAFE sotto forma di prestiti, alla Commissione è conferito il potere di reperire le risorse necessarie assumendo prestiti per conto dell'Unione sui mercati dei capitali o presso istituzioni finanziarie conformemente all'articolo 224 del regolamento (UE, Euratom) 2024/2509 (regolamento finanziario)».

⁴⁶ Art. 26 del Regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2024. Le modalità tecniche dell'attivazione della clausola sono state definite dalla comunicazione C (2025) 2000 final della Commissione del 19 marzo 2025 (*Accogliere l'aumento della spesa per la difesa nell'ambito del Patto di stabilità e crescita*).

Tale prospettiva è stata apertamente supportata in: S. NIINISTÖ, *Safer Together*, op. cit., pp. 155 ss.

⁴⁷ R. FAMÀ, *Il debito comune per la difesa Ue, tra emergenze e sfide legali*, in *Il Sole 24ORE*, 11 giugno 2025.

⁴⁸ Si esprime favorevolmente in tal senso: F. MUNARI, *La politica di sicurezza e difesa comune*, cit., pp. 112 ss.

⁴⁹ Art. 122, TFUE: «1. Fatta salva ogni altra procedura prevista dai trattati, il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia. 2. Qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio,

l'approvazione e dunque la realizzazione della misura, ma comporta un «deficit democratico»⁵⁰ poiché esclude dall'*iter* decisionale il Parlamento europeo, che viene soltanto «informato». L'utilizzo di un tale procedimento in un settore quale la PSDC ha causato contestazioni nell'assemblea parlamentare oltre ad aver sollevato non pochi dubbi giuridici, con concrete possibilità di impugnazione del regolamento⁵¹.

Escluso il Parlamento europeo, frattanto, il ruolo decisivo sarà ricoperto allora dal Consiglio e dalla Commissione europea. Si tratta di una situazione alquanto inusuale e in fase di sviluppo essendo la Commissione storicamente un'istituzione di minor peso nelle decisioni PSDC⁵², le quali ha invece avvocato a sé attraverso il SAFE fornendo come giustificativo le «circostanze eccezionali».

Venendo al contenuto del regolamento, il SAFE «fornisce assistenza finanziaria agli Stati membri mettendoli in condizione di effettuare cospicui investimenti pubblici urgenti a sostegno dell'industria europea della difesa, in risposta alla situazione di crisi attuale» (art. 1). L'assistenza finanziaria assumerà la forma di un prestito allo Stato membro da parte dell'Unione europea (art. 5). Il periodo di disponibilità del prestito decorrerà sino al 31 dicembre 2030 (art. 12).

Ai sensi dell'art. 7, per attingere ai fondi SAFE lo Stato membro dovrà inviare apposita richiesta alla Commissione europea con corredato un «piano di investimenti nell'industria europea della difesa», affatto dissimile dai PNRR del NGEU. Nel piano andranno indicate le attività che si intendono svolgere, con rendicontazione altresì delle spese previste ed eventuali coinvolgimenti dell'Ucraina nei progetti.

Tutte le attività andranno attuate tramite «appalti comuni» (art. 16), ossia coinvolgenti o almeno due Stati membri, o uno Stato membro o con almeno uno Stato EFTA-SEE⁵³, o uno Stato membro con l'Ucraina (art. 2), nonché uno Stato membro con Paesi terzi in talune circostanze (art. 17). Si tratta di un elemento di grande importanza poiché impone uno strumento collaborativo, impedendo singole allocazioni di fondi: nessun finanziamento sarà autorizzato senza un progetto condiviso da almeno due Paesi.

Quanto emerso può far sorgere significative prospettive e risultare compatibile anche con il quadro internazionale e costituzionale (non solo italiano), oltre ad avere profondi influssi sul futuro dell'Unione europea.

su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato. Il presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla decisione presa». Per un'analisi, cfr.: A. NATO, *Finanziare le politiche europee attraverso il debito comune UE: riflessioni sul dilemma dell'emergenza e sulla conciliabilità dell'istituto con i principi di bilancio e di stabilità finanziaria sovranazionali*, in *Unione europea e diritti*, 2/2025, pp. 7 ss.

⁵⁰ Sui riflessi anche costituzionalistici dell'emarginazione del Parlamento non è possibile concentrarsi in questa sede. Si rinvia, tra gli altri, a B. NASCIMBENE, *Contenuti e coerenza*, cit., pp. 12-14; E. DE CAPITANI, *Come ridurre il crescente deficit democratico*, cit., pp. 144 ss.

⁵¹ Cfr.: A. MIGLIO, *Risorse europee*, cit., pp. 161 ss.; B. NASCIMBENE, *Contenuti e coerenza*, cit., pp. 13-16.

⁵² Nuovamente: G. FIENGO, *La Bussola strategica*, cit., pp. 223 ss. Va segnalato come nella Commissione von der Leyen II sia per la prima volta presente un commissario europeo per la difesa e lo spazio, carica ricoperta dal lituano Andrius Kubilius.

⁵³ Ossia quegli Stati membri dell'Associazione europea di libero scambio che sono anche membri dello Spazio economico europeo, e dunque Norvegia, Islanda e Liechtenstein.

3. Prospettive internazionali, tra ONU e NATO

Il rafforzamento della capacità difensiva europea attraverso la creazione di una difesa comune, supportata da un indebitamento condiviso, può avere un rilevante impatto sullo scenario internazionale.

Innanzitutto, l'Unione europea riconquisterebbe una posizione di rilievo nello scenario geopolitico. Come evidenziato nel *Rapporto Draghi*, la pacifica situazione continentale degli ultimi decenni e l'esistenza della NATO hanno condotto l'Europa a porsi sotto l'"ombrello" statunitense sacrificando buona parte della propria autonomia, consolidando una posizione di pressoché subordinazione rispetto agli USA⁵⁴.

Sul piano giuridico, una difesa comune europea risulta coerente con l'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite⁵⁵. La capacità di poter garantire una reale autotutela nelle more di una decisione del Consiglio di Sicurezza ONU risulta essere un'essenziale valvola di salvaguardia della propria integrità statale.

Autotutela e legittima difesa emergono come la più importante eccezione al divieto dell'uso della forza; derivando da una norma consuetudinaria, esse rappresentano un fondamento della comunità internazionale ed un diritto naturale universalmente riconosciuto⁵⁶. La stessa Corte Internazionale di Giustizia ha ribadito a più riprese come la codificazione *ex art.* 51 della Carta ONU non escluda la sopravvivenza della consuetudine in materia⁵⁷: seppur il sistema di sicurezza collettiva sia sempre da privilegiare, ciò non può in alcun modo escludere il diritto di uno Stato a difendersi in caso di attacco armato senza dover attendere gli indugi decisionali del Consiglio.

Invero, un solo veto è sufficiente per bloccare ogni iniziativa del Consiglio di Sicurezza e la situazione geopolitica attuale comporta una manifesta situazione di stallo, tale da porre ostacoli decisivi a qualsiasi risoluzione. Le decisioni adottate potrebbero risultare contrarie alla visione europea, soprattutto in un'ottica di attribuzione della responsabilità internazionale, richiamando un problema storico insito nella

⁵⁴ M. DRAGHI, *Il futuro della competitività europea*. Parte B, *op. cit.*, p. 176: «La spesa pubblica per la difesa degli Stati membri dell'UE è insufficiente nell'attuale contesto geopolitico. Grazie a un prolungato periodo di pace in Europa e all'ombrello di sicurezza fornito dagli Stati Uniti, sono cinquant'anni che la spesa militare nell'UE è in calo. L'assenza di domanda e di una pianificazione degli appalti a lungo termine ha privato l'industria europea della difesa della capacità di prevedere la domanda potenziale, riflessasi a sua volta in una diminuzione della capacità industriale. [...] La spesa per la difesa dell'UE è attualmente pari a circa un terzo di quella degli Stati Uniti, mentre quella della Cina è in rapido aumento». Cfr.: S. NIINISTÖ, *Safer Together*, *op. cit.*, pp. 37 ss.

⁵⁵ Art. 51 della Carta ONU: «Nessuna disposizione del presente Statuto pregiudica il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite, fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale. Le misure prese da Membri nell'esercizio di questo diritto di autotutela sono immediatamente portate a conoscenza del Consiglio di Sicurezza e non pregiudicano in alcun modo il potere e il compito spettanti, secondo il presente Statuto, al Consiglio di Sicurezza, di intraprendere in qualsiasi momento quell'azione che esso ritenga necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale».

⁵⁶ P. BARGIACCHI, *Alcune riflessioni sulla legittima difesa nel diritto internazionale (I parte)*, in *La Comunità Internazionale*, 3/2023, pp. 439 ss.

⁵⁷ Per tutti: CIG, sent. del 27 giugno 1986, *Attività militari e paramilitari degli Stati Uniti in Nicaragua e contro il Nicaragua (Nicaragua c. Stati Uniti)*, par. 176.

natura stessa del Consiglio di Sicurezza⁵⁸. Le modalità di autotutela intraprese da uno Stato aggredito potrebbero inoltre essere contestate e ritenute eccessive⁵⁹ anche in caso di vero e proprio stato di guerra⁶⁰. Complessivamente, il quadro internazionale appare in netto e costante peggioramento. Un tale contesto potrebbe non solo rallentare i procedimenti ONU oltre i normali tempi burocratici, ma persino ostacolarli decisamente. Dotarsi di strumenti per un'autodifesa effettiva e resiliente appare pertanto essere una necessità.

In questa prospettiva, allora, il debito comune europeo per la difesa può risultare in linea con l'art. 51 della Carta ONU.

Una difesa comune sostenuta da un debito comune non entrerebbe in contrasto neppure con l'art. 5 NATO⁶¹, andando al contrario a rafforzarne l'efficacia. Se ne trae, infatti, un quadro di complementarità e non di alternatività⁶². La difesa europea andrebbe a rafforzare e supportare le capacità NATO, fornendo più efficaci strumenti di deterrenza dal coordinamento univoco e dalla definita *Bussola strategica*.

Il SAFE provvederebbe così ad irrobustire le capacità difensive UE, potenziando al contempo il ruolo europeo nell'Alleanza e contestualmente la sua capacità di deterrenza, senza affidarsi ciecamente alla *leadership* statunitense⁶³. Dei 32 membri della NATO, 23 sono anche membri dell'Unione europea: si tratta di una percentuale superiore ai $\frac{2}{3}$, capace pertanto di assumere un rinnovato ruolo strategico in piena autonomia.

⁵⁸ Osserva, infatti, G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto bellico*, II ed., Cedam, Padova, 1954, pp. 93-94, che «La attività del Consiglio [di Sicurezza] è mera attività di polizia, diretta al mantenimento dell'ordine sociale, e rivolta contro colui che di quest'ordine sia perturbatore, con la peculiarità però che è il Consiglio medesimo che determina, con piena discrezionalità, chi debba essere considerato perturbatore della pace sociale. Negata al Consiglio, come ha fatto la Carta, la competenza a risolvere le controversie internazionali, e limitata ivi la sua azione a semplici suggerimenti, non può non lasciare assai perplessi questo eccezionale potere di pronunciarsi, con così gravi effetti, sulla responsabilità dei singoli Stati riguardo ai perturbamenti della pace».

⁵⁹ B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, XIII ed., Cedam, Padova, 2023, pp. 261 ss.

⁶⁰ G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto internazionale pubblico*, VIII ed., Giuffrè, Milano, 1962, pp. 250 ss., part. p. 251.

⁶¹ Art. 5, Trattato NATO: «Le parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse in Europa o nell'America settentrionale sarà considerato come un attacco diretto contro tutte le parti, e di conseguenza convengono che se un tale attacco si producesse, ciascuna di esse, nell'esercizio del diritto di legittima difesa, individuale o collettiva, riconosciuto dall'art. 51 dello Statuto delle Nazioni Unite, assisterà la parte o le parti così attaccate intraprendendo immediatamente, individualmente e di concerto con le altre parti, l'azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l'uso della forza armata, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella regione dell'Atlantico settentrionale. Ogni attacco armato di questo genere e tutte le misure prese in conseguenza di esso saranno immediatamente portate a conoscenza del Consiglio di Sicurezza. Queste misure termineranno allorché il Consiglio di Sicurezza avrà preso le misure necessarie per ristabilire e mantenere la pace e la sicurezza internazionale».

⁶² Sulla complementarità, cfr.: F. SALMONI, *La difesa comune europea come pilastro della NATO. Un esercito senza Stato per un'Europa senza sovranità*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2022, pp. 67 ss.

Lo stesso Mario Draghi si era così espresso da Presidente del Consiglio allo scoppio del conflitto in Ucraina: «Come è accaduto altre volte nella storia europea, l'Unione ha accelerato nel suo percorso di integrazione di fronte a una crisi. Ora è essenziale che le lezioni di questa emergenza non vadano sprecate. In particolare, è necessario procedere spediti sul cammino della difesa comune, per acquisire una vera autonomia strategica, che sia complementare all'Alleanza Atlantica. La minaccia portata oggi dalla Russia è una spinta a investire nella difesa più di quanto abbiamo fatto finora. Possiamo scegliere se farlo a livello nazionale, oppure europeo. Il mio auspicio è che tutti i Paesi scelgano di adottare sempre più un approccio comune. Un investimento nella difesa europea è anche un impegno a essere alleati» (M. DRAGHI, *Comunicazione alle Camere*, 1° marzo 2022).

⁶³ F. SALMONI, *La difesa comune europea*, cit., pp. 79 ss.

Gli Stati membri UE appartenenti alla NATO potrebbero fornire un supporto congiunto e ben più organizzato della somma di 23 difese nazionali⁶⁴; allo stesso tempo, la sussistenza di PESCO dimostra come non vi siano reali elementi di contrasto tra Unione europea e NATO, evidenziando come ben possa coesistere il Patto Atlantico con più strette integrazioni difensive europee.

Il ricorso al SAFE, pertanto, permetterebbe di perseguire i propri obiettivi in modo coordinato e compatibile alle esigenze fiscali nazionali, allo stesso tempo però evitando un'ulteriore frammentazione delle spese e rafforzando implicitamente l'Alleanza Atlantica.

In ultima analisi, il debito europeo per la difesa comune appare anche essere di utilità per l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE). Storico simbolo di collaborazione sulle tematiche di sicurezza, essa versa oggi in uno stato di sostanziale paralisi istituzionale e politica a causa delle azioni di alcuni suoi membri (fra tutti, basti pensare alla Russia o alla Bielorussia). L'Unione europea potrebbe, allora, subentrare ad essa nell'ottica di custode del dialogo tra le parti, fornendo all'OSCE la base di sicurezza necessaria onde svolgere il proprio compito.

4. I fondamenti costituzionali della difesa comune

È significativo verificare i fondamenti costituzionali, oltre che eurounitari, della difesa comune: vero è che il diritto dell'Unione europea, attraverso il varco dell'art. 11 della Costituzione⁶⁵, transita nel nostro ordinamento al livello più alto e che il primato del diritto eurounitario è ormai pacifico⁶⁶, ma resta pur

⁶⁴ Ad onor di cronaca si segnalano, tuttavia, i dubbi espressi dal Ministro della Difesa: G. CROSETTO, *La difesa comune ora non è possibile nell'Unione europea. Ma solo nella Nato*, in *Corriere della Sera*, 19 marzo 2025

⁶⁵ Sull'art. 11 Cost. la letteratura è sconfinata e ogni selezione rischierebbe di sembrare arbitraria. Si richiamano, anzitutto, i principali commentari, tra cui G. VEDOVATO, *I rapporti internazionali dello Stato*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Vol. I, Barbèra, Firenze, 1950, pp. 94-97 (in cui criticamente viene definito un «controsenso costituzionale», p. 96); E. NASO, *La Costituzione italiana nell'interpretazione della Corte costituzionale. Commento sistematico. Art. 1-23*, Edizioni Pem, Roma, 1971, pp. 278 ss.; A. CASSESE, *Art. 11*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali: art. 1-12*, Zanichelli Editore / Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, pp. 565-588; M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Utet, Torino, 2006, pp. 263 ss.. Tra le opere monografiche, cfr. la classica M. BON VALSASSINA, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1955, e le più recenti C. DE FIORES, *L'Italia ripudia la guerra? La Costituzione di fronte al nuovo ordine globale*, Futura, Roma, 2002, e M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, Jovene, Napoli 2010. Ancora, nella letteratura a partire dall'inizio del nuovo millennio, si vedano i contributi di T.E. FROSINI, *Alcune osservazioni sull'Europa nella Costituzione italiana e la modifica dell'art. 11*, in *DPCE*, n. 3, 2003, pp. 1532 ss.; L. CARLASSARE, *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, cit., pp. 1 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Guerra, difesa e sicurezza nella Costituzione e nella prassi*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2017, pp. 1 ss.; ID., *La Costituzione e il ritorno della guerra*, in *Osservatorio AIC*, n. 3, 2022, pp. 71 ss.; N. LUPO, *L'art. 11 come "chiave di volta" della Costituzione vigente*, in *Rass. Parl.*, n. 3, 2020, pp. 379 ss.; ID., *L'art. 11 della Costituzione e l'appartenenza dell'Italia all'Alleanza atlantica*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2022, pp. 19 ss.

⁶⁶ Il principio del primato è cristallizzato nella giurisprudenza della Corte di Giustizia della Comunità (ora Unione) europea sin dalla storica pronuncia *Costa/Enel* del 1964 (CGCE, 15 luglio 1964, C-6/64): con tale sentenza, la Corte ha affermato che alle norme comunitarie deve essere accordata prevalenza su tutte le norme interne anche di rango costituzionale, facendo seguito alla sentenza *Van Gend en Loos* del 1963 (CGCE, 5 febbraio 1963, C-26/1962), con cui era stato già chiarito l'effetto diretto del diritto comunitario negli ordinamenti nazionali. La Corte di Giustizia ha ulteriormente ribadito la *primauté* con la sentenza *Internationale Handelsgesellschaft* del 1970, con cui ha avuto occasione di

sempre fermo il rispetto dei principi supremi dell'ordinamento interno, secondo la ben nota teoria dei controlimiti più volte ribadita dalla Corte costituzionale⁶⁷.

Le affermazioni di cui all'art. 11 della Costituzione, relative al ripudio della guerra e all'obiettivo del mantenimento della pace, costituiscono infatti principi supremi del nostro ordinamento costituzionale. È, pertanto, necessario verificare come si collochi la difesa comune rispetto a questo disegno costituzionale.

Va subito detto che, a chi scrive, l'implementazione di una difesa comune appare come un ulteriore passo in avanti verso una vera Federazione europea che abbia quale suo scopo quello del mantenimento della pace, coerentemente con l'art. 11 della Costituzione. Non è un caso che, già nei lavori dell'Assemblea Costituente, nonostante l'indubbia enfasi sul ruolo del diritto internazionale e della nascente ONU⁶⁸, si

chiarire la prevalenza del diritto comunitario anche rispetto alle costituzioni degli Stati membri. Con la sentenza *Simmenthal* del 1978 (CGCE, 9 marzo 1978, C-106/77), la Corte di Giustizia ha, poi, ritenuto che l'esigenza di immediata e uniforme applicazione del diritto comunitario avente effetti diretti imponga a «qualsiasi giudice nazionale, adito nell'ambito della sua competenza, l'obbligo di applicare integralmente il diritto comunitario e di tutelare i diritti che questo attribuisce ai singoli, disapplicando le disposizioni eventualmente contrastanti della legge interna, sia anteriore che successiva alla norma comunitaria». Il principio del primato è stato metabolizzato e progressivamente recepito anche dalla Corte costituzionale. Già con la sentenza n. 183 del 1973 la Corte costituzionale ha accettato alcune significative caratteristiche delle fonti comunitarie, ivi compresa la diretta applicabilità dei regolamenti europei. Ma soprattutto, con la sentenza Corte cost., 8 giugno 1984, n. 170, *Granital*, dovendo fare i conti con la sentenza *Simmenthal* della Corte di Giustizia, la Corte costituzionale ha preso atto del principio del primato del diritto comunitario, sia pure in una logica dualistica e non monistica come la Corte di Giustizia avrebbe preferito. Sull'evoluzione del principio del primato nei rapporti tra Corte costituzionale e Corte di Giustizia, a partire dalla sentenza *Costa/Enel*, cfr. anzitutto i contributi contenuti in B. NASCIMBENE (a cura di), *Costa/Enel: Corte costituzionale e Corte di Giustizia a confronto, cinquant'anni dopo*, Giuffrè Editore, Milano, 2015.

⁶⁷ I principi supremi dell'ordinamento costituzionale non possono essere intaccati dal diritto dell'Unione europea e costituiscono in questo senso controlimiti alle limitazioni di sovranità. Il successo della teoria dei controlimiti nella giurisprudenza costituzionale si accompagna all'accettazione da parte della Corte del principio del primato del diritto comunitario e della diretta applicabilità dei regolamenti comunitari. A partire dalla storica sentenza Corte cost., 27 dicembre 1965, n. 98, *Acciaierie San Michele*, e a seguire con le sentenze n. 183/1973 e con la stessa sentenza n. 170/1984 (*Granital*). La sentenza *Granital* ha ribadito ciò che già la sentenza n. 183/1973, sulla scia della sentenza n. 98/1965, aveva rimarcato, ossia che dalle limitazioni di sovranità non può discendere «un inammissibile potere di violare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale o i diritti inalienabili della persona umana». Il principio comporta che il primato del diritto comunitario - oggi dell'Unione europea - non possa giungere a compromettere i valori costituzionali fondamentali, intesi quali «controlimiti» alle limitazioni di sovranità di cui all'art. 11 della Costituzione e oggi, più correttamente, quali limiti al primato delle singole norme comunitarie nel nostro ordinamento. Da ciò deriva che in capo alla Corte costituzionale vi sia il potere di annullare *in parte* *qua* la legge di esecuzione dei Trattati nella misura in cui essa consenta l'ingresso nell'ordinamento nazionale di una norma del diritto comunitario che violi i principi supremi dell'ordinamento (ordinanza n. 509/1995 e sentenza n. 232/1989). Cfr., su tutti, M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11, cit.*, pp. 263 ss., che chiariscono che «nel sistema italiano le norme comunitarie godono di un «primato con riserva» sulle norme interne, dato che prevalgono su tutte le norme interne, comprese quelle di rango costituzionale, eccezion fatta, però, per i diritti inviolabili e i principi inderogabili contenuti nella Costituzione». Sul valore dei controlimiti nell'ottica di una maggiore integrazione europea, cfr. M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2016, pp. 1 ss. e spec. p. 6, ove osserva che «i controlimiti, si badi, se a prima vista appaiono solo paletti di difesa di interessi nazionali (anche egoistici), a uno sguardo più attento si rivelano marcatori della via per una più profonda e meditata unione politica, segnalando, allo stesso tempo, il più ridotto confine cui può giungere un processo di integrazione di tratto essenzialmente economico-finanziario»; cfr. anche ID., *I controlimiti e l'eterogenesi dei fini*, in *Questione giustizia*, n. 1, 2015, pp. 89 ss.

⁶⁸ È evidente, nel dibattito, che i costituenti pensassero almeno inizialmente soprattutto al diritto internazionale e, in specie, all'ONU, tant'è che M. CEVOLOTTO, in *Atti AC*, 3 dicembre 1946, nel richiamare la possibilità che «l'Organizzazione delle Nazioni Unite, per una qualsiasi ragione, non sia più in grado di funzionare» ha sottolineato che, «in tal caso, rimarrebbe in sospeso nella Costituzione una formula senza più alcuna giustificazione». Per una lettura dell'art. 11 Cost. attraverso

facesse anche cenno al progetto di un'Europa⁶⁹ federalizzata, da più parti enfatizzata allo scopo di preservare la pace in modo duraturo, e finanche all'idea embrionale di una difesa comune⁷⁰. Era stato, infatti, già in quella sede intuito che l'ONU sarebbe stata insufficiente ai fini del mantenimento della pace, specialmente tra le nazioni più grandi⁷¹.

Ai sensi dell'art. 11 Cost. «l'Italia ripudia la guerra»⁷², ma non per questo la disconosce o si pone in una posizione di neutralità: essa, infatti, «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». Lo stesso

gli atti dell'Assemblea Costituente cfr. L. CARLASSARE, *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2013, pp. 1 ss.

⁶⁹ Il riferimento all'Europa emerge nel prosieguo del dibattito, a seguito dell'emendamento proposto da E. LUSSU, in *Atti AC*, 24 gennaio 1947, volto ad introdurre un riferimento, invero poi dimostratosi superfluo, alla «*organizzazione europea ed internazionale*»: non solo internazionale, quindi, ma esplicitamente anche europea. Ciò che rileva, al netto del testo dell'emendamento poi bocciato per la sua ultroneità (sottolineata da Moro), è la giustificazione addotta dall'on. Lussu, che chiarisce: «*Il desiderio è quello di non escludere la possibilità che, in un futuro prossimo o lontano, sia possibile dare un'organizzazione federalistica all'Europa. Per questa esigenza, appunto, sarebbe opportuno introdurre nella Costituzione questo riferimento ad una concezione federalistica limitata eventualmente anche all'ambito europeo*». In modo simile, anche C. BASTIANETTO, in *Atti AC*, 24 marzo 1947, ha auspicato un esplicito riferimento all'Europa, ricollegando il concetto di Europa unita a quello di pace: «*noi non sappiamo quale sarà l'avvenire dell'Europa; quello che sentiamo profondamente in noi è che alla unità si dovrà arrivare. Noi qui siamo uniti per dare alla nostra Patria una grande Carta costituzionale; questa è la nostra speranza; e se in questa Carta costituzionale potremo inserire la parola "Europa", noi incasteremo in essa un gioiello, perché inseriremo quanto vi è di più bello per la civiltà e per la pace dell'Europa*». Sull'idea di un'Europa federalista poi anche G. PIERI, in *Atti AC*, 15 marzo 1947, seduta pomeridiana, che altresì ricollega la costruzione europea comune alla necessità del mantenimento della pace.

⁷⁰ Ha anticipato l'idea di una difesa comune europea, nel contesto di un'Europa federalizzata, G. PIERI, in *Atti AC*, 15 marzo 1947, seduta pomeridiana, che, riconoscendo nella guerra la rovina del continente europeo, ha sottolineato la «*necessità*» e «*urgenza* di ricostruire questa vecchia e rissosa Europa, in modo che da essa non partano più le scintille di un incendio che, questa volta, potrebbero divorare tutto l'edificio della civiltà. Ora, noi dobbiamo domandarci: perché l'Europa è un continente stremato economicamente ed irrequieto politicamente? Lo è, sia perché numerose guerre hanno dilapidato completamente le ricchezze del continente, e lo è anche perché le barriere nazionali bloccano la produzione e i mercati. Quindi necessità di abolire, se non le frontiere politiche, almeno in primo tempo le frontiere economiche; e noi vediamo che questa abolizione avrebbe una importanza grandissima, anzitutto perché permetterebbe una riorganizzazione razionale della economia e darebbe un grande incremento alla produzione, per il fatto che ogni Paese dovrebbe produrre le merci per le quali ha l'attrezzatura e le materie prime, quelle, cioè, per le quali, si trova nelle condizioni più favorevoli; e ciò si applicherebbe anche all'agricoltura, nel senso che ogni Paese dovrebbe coltivare i prodotti della terra per i quali è più adatto. Poi avrebbe la conseguenza di aprire ai singoli paesi non il piccolo mercato nazionale, ma l'intero mercato europeo. Ora è chiaro che ciò non può avvenire, se non si arriva all'abolizione delle barriere doganali. E questo è il lato economico del problema». Con particolare riferimento al tema della difesa, ricollegandosi alle limitazioni di sovranità, egli significativamente aggiunge: «*C'è poi un lato politico: noi riteniamo necessario che le singole nazioni rinuncino ad una parte della loro sovranità, delegando ad un consiglio federale i problemi che riguardano la politica estera e l'esercito; le nazioni dovrebbero avere esclusivamente delle forze di polizia*». Vi è, quindi, già in Assemblea Costituente, l'idea di una difesa comune europea, espressamente ricollegata alle limitazioni di sovranità previste dall'art. 11 della Carta.

⁷¹ Ancora G. PIERI, in *Atti AC*, 15 marzo 1947, seduta pomeridiana, ha mostrato di intuire già la non risolutività dell'istituzione dell'ONU ai fini del mantenimento della pace, ritenendo molto più efficace a tal fine la costituzione di una federazione europea: «*noi crediamo che l'O.N.U. sia in grado di evitare la guerra fra le nazioni minori, ma che non sia in grado di evitarla fra le nazioni maggiori, e che molto meglio servirebbe la causa della pace il movimento federalista europeo, in quanto verrebbe ad unificare quell'Europa che è stata finora il focolaio di origine delle recenti guerre*».

⁷² La scelta del verbo «*ripudia*» non è casuale. Si veda M. RUINI, in *Atti AC*, 24 marzo 1947, seduta pomeridiana, ove si evidenziano le ragioni che hanno portato a sostituire il verbo «*rinuncia*», previsto nella formulazione originaria del testo, con «*ripudia*»: «*Si tratta anzitutto di scegliere fra alcuni verbi: rinuncia, ripudia, condanna, che si affacciano nei vari emendamenti. La Commissione, ha ritenuto che, mentre «condanna» ha un valore etico più che politico-giuridico, e «rinuncia» presuppone, in certo modo, la rinuncia ad un bene, ad un diritto, il diritto della guerra (che vogliamo appunto contestare), la parola «ripudia», se può apparire per alcuni richiami non pienamente felice, ha un significato intermedio, ha un accento energico ed implica così la condanna come la rinuncia alla guerra*».

ordinamento costituzionale, del resto, prevede *ex art.* 78 lo «stato di guerra», ricordando inoltre all'art. 52 che: «La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino»⁷³.

La difesa e il mantenimento della pace⁷⁴ restano due facce della stessa medaglia, l'una funzionale all'altra, nel disegno dell'art. 11: la disposizione che più di ogni altra, ivi incluso oggi l'art. 117, comma 1, apre l'ordinamento italiano a quello europeo e internazionale⁷⁵.

Le limitazioni di sovranità, previste dall'articolo, sono necessarie e serventi rispetto al perseguimento di tale scopo⁷⁶. L'adesione ad organizzazioni internazionali e/o sovranazionali ha l'obiettivo di impedire fenomeni di guerra, mai utilizzando strumenti bellici per offendere ma sempre e solo per difendere e proteggere.

La lettera dell'art. 11 è chiarissima nel ripudiare la guerra di carattere offensivo⁷⁷, a nulla valendo la definizione di «guerra giusta»⁷⁸, estranea all'impostazione voluta dai costituenti⁷⁹. Il concetto, noto in

⁷³ M. LUCIANI, *Dalla guerra giusta alla guerra legale?*, in *Teoria politica*, n. 12, 2022, pp. 119 ss.

⁷⁴ Si noti come una delle formulazioni preliminari dell'art. 11 si riferisse alle «limitazioni di sovranità necessarie alla difesa e alla organizzazione della pace» mentre nella versione definitiva il riferimento alla difesa è implicito e maggiore enfasi è posta sul mantenimento della pace.

⁷⁵ Cfr. L. CARLASSARE, *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, cit., p. 4, che osserva che «l'art. 11 è la disposizione che meglio consente di collocare la Costituzione italiana in un contesto mondiale di valori condivisi e costringe ad allargare lo sguardo al di là dei confini nazionali e degli eventi legati alla nostra specifica storia». Ancora N. LUPO, *L'art. 11 della Costituzione*, cit., p. 20, segnala che l'art. 11, tra tutte le disposizioni della Costituzione, è «forse quella che ha prodotto maggiori effetti nel determinare i caratteri dell'evoluzione costituzionale italiana, dal 1948 ad oggi».

⁷⁶ Sul testo, predisposto nella sua forma originaria dall'on. Dossetti, si è svolto in Assemblea Costituente un ampio dibattito. M. CEVOLOTTO, in *Atti AC*, 3 dicembre 1946, nello specifico, è stato molto critico proprio sulla parte dell'articolo relativa alle limitazioni di sovranità, ritenendola materia di trattative e di rapporti internazionali: data la variabilità dei rapporti internazionali, egli pensa che farne cenno nella Costituzione vorrebbe dire cristallizzare una materia che è di per sé mutevole. La formulazione inclusiva delle limitazioni di sovranità è stata, invece, difesa da C. CORSANEGO, in *Atti AC*, 3 dicembre 1946, in funzione di superamento dei nazionalismi e di perseguimento di una pace duratura, con parole significative che è il caso di richiamare: «in considerazione che quasi tutte le rovine che si sono verificate in questi ultimi tempi, sono dovute alla protervia con cui ogni Stato ha voluto sostenere in modo assoluto, senza limitazioni, la propria sovranità. Se si vuole veramente arrivare ad un lungo periodo di pace tra i popoli, bisogna invece che le Nazioni si assoggettino a norme internazionali che rappresentino veramente una sanzione. Fare una Costituzione moderna che finalmente rompa l'attuale cerchio di superbia e di nazionalismo, e sia una mano tesa verso gli altri popoli, nel senso di accettare da un lato delle limitazioni nell'interesse della pace internazionale e col riconoscere dall'altro un'autorità superiore che dirima tutte le controversie». Lo stesso G. DOSSETTI, in *Atti AC*, 3 dicembre 1946, infine, ha difeso la formulazione del suo testo, sottolineando in particolare l'inciso sulle condizioni di reciprocità con gli altri Stati, che non indebolirebbe, anzi rafforzerebbe, l'Italia sul piano internazionale.

⁷⁷ Va notato che la primitiva formulazione dell'articolo, proposta dall'on. Dossetti, forse ancor più esplicitamente prevedeva: «Lo Stato rinuncia alla guerra come strumento di conquista o di offesa alla libertà degli altri popoli» (cfr. *Atti AC*, 3 dicembre 1946).

⁷⁸ M. LUCIANI, *Dalla guerra giusta*, cit., pp. 111 ss. L'A., riprendendo ed evolvendo un pensiero di N. BOBBIO (*Il problema della guerra e le vie della pace*, il Mulino, Bologna, 1979, pp. 25 ss.), nega «la possibilità di qualificare «giusta» qualsivoglia guerra, perché qualsivoglia guerra può essere d'interesse delle immoderate potenze nucleari, che tutto sanno fare tranne stare a casa loro, sicché qualsivoglia guerra, pur convenzionale, può essere l'anticamera d'un conflitto» (p. 116).

⁷⁹ Va, tuttavia, precisato che una delle opinioni contrarie espresse in Assemblea Costituente su quello che sarebbe divenuto l'art. 11 era dovuta proprio alla difficoltà di discernere guerra giusta e ingiusta, sebbene in realtà la formulazione dell'articolo prescinda totalmente da questa categorizzazione (così G. RUSSO PEREZ, in *Atti AC*, 14 marzo 1947, seduta pomeridiana). L'altra opinione contraria all'articolo, quella di F.S. NITTI, in *Atti AC*, 18 marzo 1947, seduta pomeridiana, era invece dovuta alla posizione dell'Italia ormai sconfitta e inerme, che si sarebbe esposta a ilarità sul piano internazionale, rinunciando a un qualcosa - la possibilità di muovere guerra - che ormai non sarebbe più stata nelle sue disponibilità. Su questo aspetti cfr. A. CASSESE, *Art. 11*, cit., p. 566, e L. CARLASSARE, *L'art. 11 Cost. nella visione*

diverse forme sin dall'antichità⁸⁰, rappresenta un sincretismo di idee dalla dubbia definizione, le quali rischiano di giustificare interventi armati ben lontani dal concetto di "difesa", sfiorando rispetto al dettato costituzionale. Esso evolve in un giusnaturalismo *de facto* dai labili confini, condizionato da valori di morale che puntano a deumanizzare il nemico⁸¹ perseguendo visioni non in linea con la Costituzione.

L'art. 11, pertanto, autorizza il ricorso alla forza armata esclusivamente per fini difensivi, mai offensivi. D'altronde, la previsione in Costituzione di un'ipotesi di autotutela ne consente la coerenza con la disposizione dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, a sua volta derivante dal diritto internazionale consuetudinario⁸².

Sebbene sia preclusa ogni forma di guerra offensiva, rimane quindi pienamente legittimo il diritto a difendersi ed a difendere⁸³, nei limiti della legalità internazionale.

L'Italia, aderendo all'Unione europea, ha accettato le necessarie limitazioni della propria sovranità a fini di mantenimento della pace⁸⁴, ricollegandosi così l'adesione a tale obiettivo.

La parte sulle limitazioni di sovranità, in questo senso, è del tutto complementare a quella sul ripudio della guerra offensiva e a quella sulla promozione di organizzazioni volte al mantenimento della pace: tutte le anime dell'art. 11, lette unitariamente⁸⁵, consentono dunque di inserire l'obiettivo del raggiungimento di una difesa comune in un quadro costituzionalmente orientato e coerente nelle sue espressioni. Lo sviluppo ulteriore di una istituzione come l'Unione europea trova, dunque, ancora una volta nell'art. 11 della Costituzione la sua «chiave di volta»⁸⁶ tramite il varco delle limitazioni di sovranità

dei Costituenti, cit., p. 3, che altresì non individuano negli atti dell'Assemblea Costituente altre opinioni così radicalmente contrarie all'art. 11 come quelle di Russo Perez e di Nitti.

⁸⁰ F.M. D'IPPOLITO, F. LUCREZI, *Profilo storico-istituzionale di diritto romano*, III ed., ESI, Napoli, pp. 29 ss.; M. LUCIANI, *Dalla guerra giusta*, cit., pp. 97 ss.

⁸¹ M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, pp. 112 ss.

⁸² M. DOGLIANI, *Il divieto costituzionale della guerra*, in M. DOGLIANI, *La ricerca dell'ordine perduto. Scritti scelti*, il Mulino, Bologna, 2015, pp. 461 ss.

⁸³ Sulla legittimità della difesa, si veda quanto osservato da U. DAMIANI, in *Atti AC*, 8 marzo 1947: «Noi rinunziamo alla guerra; non vogliamo più sentirne parlare. Vogliamo lavorare pacificamente; non vogliamo più la violenza. E quest'odio alla violenza, questo odio alla guerra sarà appunto l'orientamento nuovo del popolo. Ci può essere il pugno nell'occhio; ma il pugno nell'occhio non fa onore a chi lo dà; e chi lo riceve potrà difendersi: allora è legittima la sua difesa».

⁸⁴ Cfr. G. AMATO, *Poteri e sovranità nel mondo globale. Relazione al Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Costituzionalismo e globalizzazione*, 23-24 novembre 2012, p. 1, secondo cui: «fu proprio l'esclusività della sovranità statale alla radice dei conflitti interstatali che segnarono per secoli la vita europea, sino a quando, dopo la intollerabile vergogna di due guerre mondiali scaturite da quei conflitti a distanza di pochi decenni l'una dall'altra, la limitazione delle sovranità nazionali in nome di una più alta unità europea parve addirittura una salvifica necessità».

⁸⁵ Sulla opportunità di una lettura unitaria dell'art. 11 Cost., cfr., da ultimo, N. LUPO, *L'art. 11 della Costituzione*, cit., p. 24.

⁸⁶ Così l'espressione adoperata da Corte cost., ord., 26 gennaio 2017, n. 24, nell'ambito della celebre "saga Taricco", che ritiene l'art. 11 Cost. «chiave di volta dell'ordinamento europeo». Valorizza tale espressione N. LUPO, *L'art. 11 come "chiave di volta" della Costituzione vigente*, in *Rass. Parl.*, n. 3, 2020, pp. 379 ss.; sull'ord. N. 24/2017, tra i molti commenti, si vedano anche R. BIN, *Taricco: aspettando Godot, leggiamo Yves Bot*, in *Forum Quad. cost.*, 13 novembre 2017, pp. 1 ss.; M. LUCIANI, *Intelligenti pauca. Il caso Taricco torna (catafratto) a Lussemburgo*, in *Osservatorio AIC*, 2017, fasc. 1, pp. 1 ss.; R. MASTROIANNI, *La Corte costituzionale si rivolge alla Corte di giustizia in tema di "controlimiti" costituzionali: è un vero dialogo?*, in *Federalismi.it*, 2017, fasc. 7, pp. 2 ss.; A. RUGGERI, *Ultimatum della Consulta alla Corte di Giustizia su Taricco*, in una

e gli obiettivi della difesa e del mantenimento della pace: ecco perché deve ritenersi che, in una prospettiva costituzionale, la strada verso la difesa comune sia incoraggiata dal testo della Costituzione, producendosi una maggiore integrazione proprio al fine di raggiungere gli scopi che lo stesso art. 11 si prefissava e, *in primis*, quello del mantenimento della pace.

Resta fermo, naturalmente, che anche il percorso verso una difesa comune, così come ogni altra limitazione di sovranità, debba avvenire «in condizioni di parità con gli altri Stati», non subordinatamente ma mantenendo una propria autonomia in un contesto decisionale che contemperi le esigenze dei diversi Stati membri: un obiettivo, questo, cui dà corpo l'istituzione del Consiglio.

A tal proposito, va chiarito che l'assunzione di debito comune, alla base anche del SAFE, è, per sua natura, una misura “paritaria”, poiché intrapresa congiuntamente ad altri Stati membri e secondo le proprie possibilità. Un tale metodo garantisce equità nelle ripartizioni di fondi e finanziamenti onde si soddisfare le specifiche esigenze nazionali, ma in un'ottica eurounitaria. Esso non è obbligatorio bensì demandato all'autonomia statale, che può decidere se e quanto impegnarsi. Se ne trae, dunque, ulteriore conferma della compatibilità con il quadro costituzionale di riferimento.

5. Altri Stati membri e difesa comune: prospettive comparatistiche

Prima di procedere a delle conclusioni di carattere eurounitario, occorre analizzare se e come lo sviluppo della difesa comune europea possa essere coerente con le disposizioni di altre Costituzioni europee⁸⁷. Sarebbe ovviamente impossibile analizzare le ulteriori 26 Carte: pertanto, se ne prenderanno in considerazione, da un lato, quelle dei Paesi imprescindibili in un qualsiasi disegno di difesa comune europea, come la Francia e la Germania, e, dall'altro, la “neutrale” Irlanda, che costituisce un interessante caso di studio.

L'indagine prenderà allora le mosse dalla Francia, il cui attivismo politico degli ultimi anni la sta ponendo in risalto come potenziale Stato guida della nuova difesa comune; successivamente si approfondirà la situazione della Germania, la quale è gradualmente passata dal parziale disarmo post-Seconda guerra mondiale al nuovo ruolo centrale nel corrente scenario geopolitico. In ultimo, si prenderà in considerazione la situazione dell'Irlanda, Stato neutrale ma già espressosi favorevolmente nei confronti di una nuova politica di difesa comune.

pronuncia che espone, ma non ancora oppone, i controlimiti (a margine di Corte cost. n. 24 del 2017), in Consulta OnLine, 2017, fasc. 1, pp. 81 ss.; F. VIGANÒ, Le parole e i silenzi. Osservazioni sull'ordinanza n. 24/2017 della Corte costituzionale sul caso Taricco, in Dir. penale contemporaneo, 2017, pp. 2 ss.

⁸⁷ Generalissimamente, cfr.: M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11, cit.*, pp. 295-303; T. SALVINO, *L'apertura delle Costituzioni degli Stati membri dell'UE al diritto comunitario e a quello internazionale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2018, pp. 82-94; A. VEDASCHI, *Guerra e Costituzioni: spunti dalla comparazione*, in *Osservatorio AIC*, 3/2022, pp. 47 ss.

I) La Costituzione della V Repubblica Francese, a differenza di quella italiana, non contiene disposizioni sul “ripudio” della guerra o sulle limitazioni di sovranità atte a perseguire la pace; esse erano, tuttavia, presenti nel Preambolo della Costituzione della IV Repubblica⁸⁸, venendo poi espunte nella riforma costituzionale voluta dal *Général* Charles De Gaulle. A tale cambio di paradigma seguì, come noto, una politica di difesa particolarmente attiva e dalle autonome direttrici, culminata nella fuoriuscita dalla NATO nel 1966 onde perseguire proprie strategie⁸⁹; solo nel 2009, sotto la Presidenza di Nicolas Sarkozy, la Francia sarebbe rientrata nell’Alleanza Atlantica, rapidamente riacquistando in essa una certa centralità. Nel quadro odierno, Parigi emerge come uno degli attori principali sullo scenario geopolitico. Nonostante la tendenza all’autonomia strategica⁹⁰, gli sforzi diplomatici convergono da un lato verso più stretti accordi con *partners* quali Germania e Regno Unito, dall’altro verso la difesa comune e verso un maggior ruolo di coordinamento dell’Unione europea. In tal senso il SAFE è stato ben accolto, come evidenziato anche nella recentissima *Revue Nationale Stratégique*⁹¹.

È d’uopo, dunque, approfondire le disposizioni in tema della vigente *Constitution* del 1958.

Innanzitutto, va sottolineato come «responsabile della difesa nazionale»⁹² sia il Primo ministro (art. 21), mentre il Presidente è il capo delle Forze armate e presiede i consigli e i comitati superiori della Difesa nazionale (art. 15). Emerge quindi una concorrenza concorrente tra i due, notoriamente ostica in tempi di coabitazione ma altrimenti ricondotta dalla prassi alla preminenza presidenziale: tale circostanza ben emerge dalla condotta tenuta dall’*Élysée* sin dallo scoppio del conflitto russo-ucraino.

Ex art. 35, commi 2-3, è il Governo – realisticamente sotto indicazione presidenziale, in periodo di non coabitazione – a decidere l’intervento delle forze armate all’estero, richiedendosi approvazione parlamentare solo nel caso in cui la durata dell’operazione dovesse superare i quattro mesi. Emerge in

⁸⁸ Preambolo della Costituzione della IV Repubblica Francese (1946): «*La République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international. Elle n’entreprendra aucune guerre dans des vues de conquête et n’emploiera jamais ses forces contre la liberté d’aucun peuple. Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l’organisation et à la défense de la paix*».

⁸⁹ E. DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali. Vol. II, op. cit.*, pp. 464 ss.

⁹⁰ R. LE GLEUT, H. CONWAY-MOURET, *Défense européenne: le défi de l’autonomie stratégique*, rapporto d’informazione al *Sénat*, n. 626, 3 luglio 2019.

⁹¹ *Revue Nationale Stratégique*, 14 luglio 2025, p. 57: «*Dans une logique d’urgence, des instruments européens se sont ajoutés aux instruments existants [...]. Dans la continuité de la stratégie industrielle de défense (EDIS45), le règlement EDIP et le règlement SAFE46 inscriront cette politique de soutien à l’industrie de défense dans le long terme. L’adoption de ces instruments et la mobilisation sans précédent du budget de l’Union européenne pour la défense du continent constituent des avancées majeures et décisives dans la prise en main par les Européens de leurs responsabilités stratégiques pour la défense et la sécurité du continent*».

⁹² Per la traduzione in italiano si è utilizzata la versione del 2008 a cura della Direzione della comunicazione e dell’informazione del Ministero degli Esteri, del Consolato Generale di Francia a Milano e del Servizio degli Affari Europei dell’Assemblea Nazionale, consultabile in *conseil-constitutionnel.fr*. L’emendamento costituzionale del 2024 (*loi constitutionnelle n° 2024-200*) non riguarda le norme prese in considerazione.

tale frangente, costituzionalmente, un predominio dell'esecutivo sul potere legislativo, il quale però è incaricato di autorizzare lo stato di guerra (art. 35, comma 1)⁹³.

Il legislativo riemerge nuovamente a seguito della riserva di legge prevista ex art. 53, secondo cui i trattati internazionali, negoziati ex art. 52 dal *Président*, possono essere ratificati ed approvati solo in virtù di una legge; tra questi, si fa esplicito riferimento ai «trattati di pace, [...] i trattati o accordi relativi all'organizzazione internazionale, quelli che impegnano le finanze dello Stato». Ulteriori riserve di legge sulla difesa sono previste all'art. 34.

Dei rapporti con l'Unione europea si occupa il Titolo XV (artt. 88-1–88-7). Specificandosi come l'Unione sia «costituita da Stati che hanno scelto liberamente di esercitare in comune alcune delle loro competenze in virtù del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea» (art. 88-1) si affronta implicitamente la questione della sovranità, oggetto di pronunce del *Conseil Constitutionnel*.

Il Consiglio, infatti, inizialmente avanzò dei dubbi sulla ratifica del Trattato di Maastricht in quanto esso non avrebbe garantito le «*conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale*»⁹⁴: in assenza di una revisione costituzionale atta a delineare il nuovo riparto di competenze, procedere sul sentiero eurounitario avrebbe potuto comportare disallineamenti con la *Constitution*. In tal senso intervenne la *loi constitutionnelle* n° 1992-554, introducendo gli artt. 88-1–88-4 esplicitanti le questioni controverse⁹⁵.

Alla luce di ciò, il quadro costituzionale francese non evidenzia alcun punto di contrasto con l'implementazione di una difesa comune e, contestualmente, contribuisce a spiegare il ruolo preponderante che la Francia sta avendo nell'attuale situazione. Il riferimento all'esercizio in comune di alcune competenze statali ben ricomprende anche l'art. 42 TUE ed il settore della difesa, sul quale servirà però sempre concordanza tra capo di Stato, Primo ministro e Parlamento.

L'implementazione del SAFE potrebbe allora trovare nella Francia uno dei suoi principali attori: si tratta di una notevole evoluzione storica, essendo stata proprio l'*Assemblée* a fermare sul nascere la CED. La sua recente tendenza a rafforzare la collaborazione con altri Stati dimostra un rinnovato approccio collaborativo che rappresenta il cuore del nuovo strumento, potendosi sviluppare «appalti comuni» e nuovi progetti anche in ambito PESCO. Nulla osta nella *Constitution* del 1958.

II) Al termine della Seconda guerra mondiale, onde estirpare la possibilità del ripetersi di un conflitto di tale portata, il cd. Piano Morgenthau⁹⁶ propose il disarmo totale tedesco e la distruzione della sua industria

⁹³ R. LEBLOND-MASSON, *Le Parlement et la décision de guerre: retour sur l'article 35 de la Constitution*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 104, 2015, pp. 839 ss.

⁹⁴ Decisione del *Conseil Constitutionnel* 92-308 DC del 9 aprile 1992. Il concetto di «*conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale*» era stato introdotto dal Consiglio già con la *Décision* 70-39 DC del 19 giugno 1970, emergendo esso come un potenziale limite alla ratifica dei trattati europei. Sul tema: M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11, cit.*, p. 297.

⁹⁵ Per un approfondimento, si rimanda all'ormai classico: F. MELIN-SOUCRAMANIEN, P. PACTET, *Droit constitutionnel*, XLII ed., Lefebvre Dalloz, Courbevoie, 2024, pp. 351 ss.

⁹⁶ H. MORGENTHAU JR., *Germany is Our Problem. A Plan for Germany*, Harper&Brothers, New York, 1945.

bellica. Come noto, ciò non era realizzabile nella sua interezza ed alle limitazioni – pur sostanziose – seguì in pochi anni un parziale riarmo della Germania Ovest ed un suo tentativo di entrare a far parte della costituenda CED, con l'obiezione dei vicini francesi⁹⁷.

Circa ottant'anni dopo, la Germania guida insieme alla Francia il percorso europeo verso l'implementazione di una difesa comune, propugnando l'istituzione di un «consiglio congiunto per la difesa e la sicurezza»⁹⁸ ed al contempo siglando con il Regno Unito il «Trattato di Kensington»⁹⁹. Un completo ribaltamento di paradigma a fronte di un testo costituzionale rimasto lo stesso, seppur fortemente emendato: resta ancora in vigore, infatti, la Legge fondamentale (*Grundgesetz*) del 1949¹⁰⁰. Alcuni fondamentali articoli di essa riguardano, direttamente o indirettamente, la tematica della difesa comune.

Le Forze armate sono regolate *ex art.* 87a, assente nel testo originale ed introdotto nel 1956¹⁰¹. Essendo il settore della difesa una competenza esclusiva dello Stato federale (art. 73), ne consegue strutturalmente che: «L'amministrazione dell'Esercito federale è organizzata come amministrazione autonoma dello Stato federale, con propria struttura amministrativa» (art. 87b)¹⁰². Col consenso del *Bundesrat*, alcune questioni possono essere delegate ai *Länder* (art. 87b, comma 2).

Venendo alle limitazioni di sovranità, l'art. 24, nel ricalcare l'art. 11 della Costituzione italiana, afferma che: «Lo Stato federale può, con legge, trasferire poteri sovrani a organizzazioni internazionali. Lo Stato federale può, al fine di salvaguardare la pace, entrare a far parte di un sistema di sicurezza comune e reciproca; al riguardo esso acconsentirà alle limitazioni della sua sovranità necessarie a stabilire e preservare un ordine pacifico e durevole in Europa e tra le Nazioni del mondo». Si tratta, come evidente, di una norma decisamente orientata verso l'eventuale formazione di una difesa comune, implicitamente richiamata. La chiarezza del dettato consente immediatamente di inquadrare favorevolmente i tentativi degli ultimi anni, purché sempre orientati alla salvaguardia della pace¹⁰³.

⁹⁷ Sulla Germania Ovest post-Seconda guerra mondiale, vd.: J.B. DUROSELLE, *Storia diplomatica dal 1919 ai nostri giorni*, trad. it. di P. Pastorelli, LED, Milano, 1998, pp. 390 ss., 429 ss.

Occorre segnalare come ogni anno venga pubblicato il *Rapporto sul disarmo* (*Jahresabrüstungsbericht*).

⁹⁸ *Merz incontra Macron: subito un 'Consiglio congiunto per difesa e sicurezza'*, in *Rai News*, 7 maggio 2025.

⁹⁹ L. IPPOLITO, *Patto tra Londra-Berlino per la difesa reciproca: si chiude il triangolo con l'alleato francese*, in *Corriere della Sera*, 17 luglio 2025.

¹⁰⁰ M.G. LOSANO, *Le tre costituzioni pacifiste. Il rifiuto della guerra nelle costituzioni di Giappone, Italia e Germania*, Max Planck Institute for European Legal History, Francoforte sul Meno, 2020, pp. 219 ss.

¹⁰¹ Legge integrativa della Legge fondamentale (*Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes*) del 19 marzo 1956.

¹⁰² Per la traduzione in italiano si è utilizzata la versione a cura di G.L. Mannucci, A. Morello, I. Staff e A. Zei contenuta in: F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn. Introduzione e testi*, II ed., Giuffrè Editore, Milano, 2009, pp. 293-377. Gli emendamenti successivi alla sua pubblicazione non riguardano le norme prese in considerazione nella presente trattazione.

¹⁰³ M.G. LOSANO, *Le tre costituzioni pacifiste*, op. cit., pp. 223 ss.

La guerra offensiva non è soltanto «ripudiata», quanto criminalizzata: «Gli atti che possono turbare la convivenza pacifica tra i popoli e che sono compiuti a tale scopo, in particolare gli atti che preparano una guerra offensiva, sono incostituzionali. Essi vanno perseguiti penalmente» (art. 26). È comunque garantito il principio di autotutela del diritto internazionale consuetudinario, essendo quest'ultimo «parte integrante del diritto federale», prevalente sulle leggi (art. 25). A riguardo dell'industria bellica, inoltre: «Le armi da guerra possono essere fabbricate, trasportate e messe in commercio su autorizzazione del Governo federale» (art. 26, comma 2).

L'art. 23 si occupa nel dettaglio del rapporto con l'Unione europea, stabilendo che: «Al fine di realizzare una Europa unita, la Repubblica federale di Germania contribuisce allo sviluppo dell'Unione europea. [...] All'uopo, lo Stato federale può trasferire poteri sovrani con legge soggetta ad approvazione del *Bundesrat*». L'articolo, così modificato a seguito del trattato di unificazione (*Einigungsvertrag*) tra Repubblica Federale Tedesca e Repubblica Democratica Tedesca del 31 agosto 1990, specifica l'art. 24 a fini di integrazione europea¹⁰⁴.

Il combinato disposto delle norme costituzionali analizzate evidenzia come, senza dubbio alcuno, la difesa comune europea sia compatibile con il dettato della *Grundgesetz*. Accettandosi limitazioni di sovranità a fini di salvaguardia della pace, è espressa a chiare lettere la possibilità di costituire un sistema di sicurezza comune, dal momento che «Lo Stato federale può, al fine di salvaguardare la pace, entrare a far parte di un sistema di sicurezza comune e reciproca» (art. 24).

Non c'è, quindi, alcun bisogno di attività ermeneutica, bastando la lettura della disposizione a giustificare la difesa comune: tale disposizione, elaborata pensando alla CED, si sposa oggi perfettamente al percorso intrapreso da ultimo con il SAFE.

Anche nella Costituzione tedesca, la differenza tra guerra difensiva e offensiva è, come visto, molto netta. Una guerra offensiva, come quella recentemente intrapresa dalla Russia, risulta nel sistema tedesco penalmente perseguibile ed incostituzionale (art. 26), al contempo garantendosi invece l'autotutela dello Stato invaso.

Gli investimenti da assumere nel settore non entrano in contrasto con le disposizioni post-belliche purché vi sia l'assenso dell'esecutivo il quale, come nel caso francese, si sta attivamente spendendo per la pace europea. La realizzazione di progetti condivisi con altri Stati membri sarà allora da ritenersi ammessa e, sotto taluni versi, incoraggiata onde «realizzare una Europa unita» e «preservare un ordine pacifico e durevole in Europa e tra le Nazioni del mondo». Nulla osta, dunque, neppure nella Legge fondamentale del 1949.

¹⁰⁴ M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11, cit.*, pp. 296 ss.

III) L'Irlanda rappresenta un particolare caso di studio in virtù del suo comportamento solo apparentemente contraddittorio: Stato notoriamente neutrale, alla stregua di Austria e Malta¹⁰⁵, essa è tuttavia stata tra i primi ad annunciare la propria partecipazione al SAFE¹⁰⁶. Nonostante il suo usuale non schieramento nelle relazioni internazionali, l'Éire ha dunque deciso di prender parte al nuovo strumento, offrendosi disponibile per partecipare ad appalti comuni¹⁰⁷.

Ciò causa alcuni interrogativi di carattere costituzionale.

Innanzitutto, va specificato che, differentemente da quanto si creda, nella Costituzione irlandese (*Bunreacht na hÉireann*) del 1937 manca ogni riferimento alla neutralità della nazione, se non implicito¹⁰⁸.

La neutralità evince primariamente dalla storia e dalla prassi, nonché da talune fonti europee.

Del non schieramento irlandese già si discuteva negli atti preparatori al Trattato anglo-irlandese del 1921, per poi trovare la propria sublimazione nell'art. 49 della Costituzione del 1922 dello Stato Libero d'Irlanda¹⁰⁹. La neutralità venne in seguito ribadita negli anni, pur non venendo sublimata nella nuova Costituzione e pur offrendosi indiretto supporto agli Alleati durante la Seconda guerra mondiale. Fu in particolare Éamon de Valera, dapprima da *Taoiseach* (capo del Governo) e in seguito da *Uachtarán* (capo di Stato), a dettare le condizioni di tale politica per oltre un trentennio, consolidandola nel paradigma diplomatico irlandese¹¹⁰.

La neutralità ha rallentato l'ingresso dell'Irlanda nelle Nazioni Unite (avvenuto solo nel 1955) e ha creato difficoltà nel ratificare i Trattati di Nizza e Lisbona¹¹¹, originariamente respinti dalla popolazione tramite *referendum*. Onde ovviare a tali problematiche, negli anni si sono susseguiti diversi emendamenti costituzionali¹¹² ed interventi governativi atti a chiarire la posizione internazionale di Dublino.

¹⁰⁵ Sugli Stati neutrali nell'Unione europea: F. GRAZIANI, *Lo spazio di sicurezza europeo*, cit., pp. 115 ss.

¹⁰⁶ S. HARRIS, *New EU Instrument to assist defence capability*, 27 giugno 2025.

¹⁰⁷ Sulla neutralità irlandese, cfr.: E. DALY, *Neutrality and the Irish Constitution*, in *Verfassungsblog*, 13 aprile 2022; U. HAIDER-QUERCIA, *I profili costituzionali ed europei della neutralità della Repubblica d'Irlanda*, in *Percorsi costituzionali*, 1/2023, pp. 185; ID., *La neutralità permanente in tempi di guerra: Irlanda e Austria e il sostegno militare europeo all'Ucraina*, in *DPCE Online*, 1/2024, pp. 139 ss.

¹⁰⁸ Manca allora una menzione della neutralità, esplicitamente prevista ex art. 9a della Costituzione austriaca ed ex art. 1, comma 3 della Costituzione maltese; extra-UE, si segnalano anche gli artt. 173 e 185 della Costituzione della Svizzera, nonché l'art. 2 della Costituzione del Turkmenistan.

¹⁰⁹ Tra i principali teorizzatori della neutralità irlandese figura lo scrittore e rivoluzionario Erskine Childers, figura di spicco della guerra civile irlandese e padre del futuro Presidente Erskine H. Childers.

¹¹⁰ Sul tema vd. i vari spunti e le varie ricostruzioni presenti in: R. FANNING, *Éamon de Valera: A Will to Power*, Faber&Faber, Londra, 2015.

¹¹¹ G. HOGAN, *Ireland: The Constitution of Ireland and EU Law: The Complex Constitutional Debates of a Small Country*, in A. ALBI, S. BARDUTZKY (a cura di), *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law*, Springer, Berlino, 2019, pp. 1323 ss.

¹¹² Le questioni inerenti ai Trattati europei devono necessariamente essere sottoposte a *referendum* e sfociare in un emendamento costituzionale, così come statuito dalla Suprema Corte d'Irlanda (*Cúirt Uachtarach na hÉireann*) nella Decisione del 9 aprile 1987 *Crotty v. An Taoiseach* ([1987] IESC 4).

Il fondamento costituzionale della “flessibile” neutralità irlandese si ritrova all’art. 29, comma 4.9, particolarmente impattante in quanto esplicitamente menzionante la difesa comune europea. Si enuncia, infatti: «*The State shall not adopt a decision taken by the European Council to establish a common defence pursuant to Article 42 of the Treaty on European Union where that common defence would include the States*».

Il comma, introdotto tramite il XXVI emendamento approvato da *referendum* dell’ottobre 2002, fa seguito alla *Dichiarazione di Siviglia* del giugno appena precedente, al cui art. 3 il Governo irlandese ha ufficialmente riaffermato la sua «tradizionale politica di neutralità militare», non pregiudicata dall’allora PESD. Analogamente, dieci anni dopo, il concetto è stato ribadito all’art. 3 del *Protocollo concernente le preoccupazioni del popolo irlandese*, allegato al Trattato di Lisbona¹¹³.

Urgono delle riflessioni. Le disposizioni, ad una prima lettura, appaiono contrastanti non solo con il SAFE ma anche con l’intero impianto PSDC; allo stesso tempo, è nota la partecipazione irlandese alla PESCO in diversi progetti. L’Irlanda si inquadra come neutrale, ma è conscia dei rischi della situazione geopolitica e intende contribuire al mantenimento della pace.

Il riferimento è ancora all’art. 29¹¹⁴, particolarmente ai suoi commi 1, 2 e 3¹¹⁵ nonché, con riguardo all’Unione europea, 4.4: «*Ireland affirms its commitment to the European Union within which the member States of that Union work together to promote peace, shared values and the well-being of their peoples*». La neutralità impone di non prender parte ad una guerra (art. 28, comma 3, se non con l’assenso del *Dáil Éireann*, camera bassa), ma non confligge con gli sforzi condivisi atti ad evitarne lo scoppio. Contestualmente, si riconosce un possibile stato d’emergenza nazionale anche in caso di conflitto in atto tra altri due Stati (art. 28, comma 3.3).

Anche lo stesso art. 29, comma 4.9, non si oppone alla PSDC bensì alla futura eventuale difesa comune *ex art. 42, par. 2, TUE*¹¹⁶: è sì vero che il SAFE potrebbe condurre, come fine ultimo, ad essa, ma non sussistono al momento gli elementi per reputarla vicina. Il percorso risulta ancora lungo e tortuoso, seppur ben indirizzato, e pertanto ancora non sviluppato al punto da rischiare l’insorgersi di un’incostituzionalità.

La “flessibile” neutralità irlandese emerge però, in definitiva, non come un assioma costituzionale bensì come una prassi, per quanto ben stabilita e ribadita. Non esiste in Irlanda una vera neutralità

¹¹³ U. HAIDER-QUERCIA, *La neutralità permanente*, cit., p. 138.

¹¹⁴ G. BARRETT, *The Evolving Door to Europe: Reflections on an Eventful Forty Years for Article 29.4 of the Irish Constitution*, in *The Irish Jurist*, Vol. 48, 2012, pp. 132-172.

¹¹⁵ Art. 29 della Costituzione irlandese: «1. Ireland affirms its devotion to the ideal of peace and friendly co-operation amongst nations founded on international justice and morality. 2. Ireland affirms its adherence to the principle of the pacific settlement of international disputes by international arbitration or judicial determination. 3. Ireland accepts the generally recognised principles of international law as its rule of conduct in its relations with other States».

¹¹⁶ U. HAIDER-QUERCIA, *La neutralità permanente*, cit., pp. 142 ss.

costituzionale, come ribadito anche a più riprese dalla Suprema Corte¹¹⁷. Lo Stato, di volta in volta, nell'ambito eurounitario eserciterà un approccio di *opting-in / opting-out*, a seconda del caso concreto e delle esigenze del momento: le valutazioni sono di natura politica, non precipuamente costituzionale¹¹⁸. Nei confronti del SAFE è stato deciso un *opting-in* atto a sfruttarne le potenzialità onde rafforzare la propria difesa. Non si tratta di prender parte ad un'alleanza militare, bensì di migliorare le capacità difensive e di deterrenza comune, coerentemente quindi con l'art. 29, comma 4.4. Nulla osta, allora, neppure nella Costituzione irlandese, seppur con qualche riserva.

In definitiva, la comparazione tra questi tre Stati, ognuno con le sue peculiarità, ha permesso la ricostruzione di un primo, seppur parziale, quadro circa l'approccio al tema nelle Costituzioni nazionali. Oltre alla Costituzione italiana, sono state infatti esaminate quella francese e quella tedesca, senza le quali non sarebbe perseguibile un progetto come quello della difesa comune. È stata, poi, analizzata la Costituzione irlandese, che interessa per le tradizionali caratteristiche di "neutralità" che contraddistinguono quello Stato.

Complessivamente, emerge nelle Carte prese in esame la possibilità di sviluppare congiuntamente, in ambito eurounitario, competenze volte a salvaguardare la pace: la formula "comune" si ritrova, infatti, all'art. 88-1 francese, così come all'art. 24 tedesco e all'art. 29, comma 4.4, irlandese.

Il perseguimento di una PSDC più integrata appare insito nello spirito dei costituenti di diversi Stati membri, uniti dall'obiettivo primario di ricerca della pace e consapevoli che essa non può essere raggiunta individualmente. Nei momenti di crisi, l'appartenenza ad un'Unione può offrire soluzioni altrimenti non raggiungibili e dalla rara efficacia, come dimostrato dalla risposta alla pandemia da Covid-19: in questa prospettiva, rinnovare, ove necessario, strumenti rivelatisi di successo sembra essere non solo la scelta più ragionevole, quanto anche quella più costituzionalmente orientata.

6. Verso una maggiore integrazione europea attraverso la difesa comune

Da quanto sin qui ricostruito traspare un'ulteriore conferma della ripetibilità del modello NGEU¹¹⁹, positivamente prospettata nell'immediato post-pandemia e che trova qui nuove possibili realizzazioni, già

¹¹⁷ Decisione Suprema Corte d'Irlanda, 28 aprile 2003, IEHC 64, *Horgan v. Ireland & Ors.*; decisione Suprema Corte d'Irlanda, 13 dicembre 2005, IEHC 442, *Dubsky v. Government of Ireland*.

¹¹⁸ U. HAIDER-QUERCIA, *La neutralità permanente*, cit., pp. 145 ss.

¹¹⁹ Sulla ripetibilità del modello NGEU basato sul debito comune F. GIAVAZZI, *Embrioni di politiche comuni*, in *Corriere della sera*, 7 giugno 2024, ha osservato che «il debito comune non è una semplice operazione finanziaria. È mettersi insieme per realizzare ciò che è necessario, ma da soli non si riesce a fare. È l'embrione di un bilancio condiviso che mostri al mondo che il processo di costruzione dell'Europa non si è fermato. Anzi prosegue affinché la solidità ossa contribuire a quella stabilità che dalla crisi del 2008 il mondo sta cercando». Secondo ID., *Momento Hamilton in Europa*, in *Corriere della sera*, 21 aprile 2024, infatti, «oggi il punto di partenza, come due secoli fa negli Stati Uniti, è un debito comune, senza il quale, ad esempio, oggi non sarebbe possibile difendere l'indipendenza dell'Ucraina, né finanziare la sua ricostruzione; e neppure costruire un sistema di difesa che ci renda indipendenti, per quanto

anticipate dal SAFE e che potranno ulteriormente svilupparsi. L'assunzione di debito comune emerge così come un importante strumento per raggiungere obiettivi altrimenti irrealizzabili per i singoli Stati, attraverso una metodologia che impone la cooperazione e la maggiore unitarietà d'intenti.

L'assunzione di debito comune funge da livella nelle relazioni statali intra-UE, riavvicinando Paesi dalle economie molto diverse tra loro attraverso uno strumento unico. Trova così più piena realizzazione la condivisione paritaria con altri Stati della limitazione di sovranità, che l'art. 11 Cost. prevede, facilitando il raggiungimento di obiettivi comuni. Gli Stati agirebbero, infatti, come membri di un'Unione più effettiva e sotto il suo coordinamento strategico.

Questo processo rafforza l'integrazione europea verso la direzione di un'effettiva federazione¹²⁰, nell'obiettivo di preservare la pace.

Alla luce di quanto si è sin qui osservato, allora, il modello di difesa comune emergente sia pure *in nuce* dal SAFE non è contrario al dettato costituzionale, ma anzi contribuisce alla sua realizzazione, sempre e comunque nei limiti in cui esso contribuisca a scopi puramente difensivi. L'incremento della spesa militare comune a fini pacifici e di prevenzione, infatti, risulta perseguire la *ratio* dell'art. 11 Cost., purché esso non diventi pretesto per giustificare azioni d'offesa o "difese preventive". La difesa non può e non deve essere interpretata come offesa, pena la contrarietà a quanto statuito dalla Costituzione. Il «ripudio» della guerra deve, invece, fungere da incentivo affinché cessino le ostilità, supportando unicamente il diritto di difendersi da aggressioni armate¹²¹.

In questa prospettiva, si manifesta altresì la coerenza del SAFE con l'art. 42, par. 7, TUE¹²², il quale richiama l'art. 51 ONU e prevede una clausola di mutua assistenza militare in caso di aggressione contro uno Stato UE: si tratta di una norma complementare all'art. 5 NATO¹²³, specificandone gli effetti nell'ordinamento euronunitario. Alla luce di ciò, rafforzare la difesa europea tramite strumenti comuni appare anche in linea con il TUE e con il suo dettato. È chiaro che, nel momento in cui tale norma fu scritta, l'appartenenza degli Stati membri alla NATO non era capillare come oggi, ma anche in tempi

possibile, se l'America ritornasse all'isolazionismo; né finanziare l'acquisizione delle materie prime necessarie per costruire batterie per motori elettrici, o la ricerca sulla fusione nucleare, o la riqualificazione dei lavoratori, la versa sfida della transizione verde».

¹²⁰ Al momento, l'Unione europea è ancora ben lungi dall'avere una struttura anche solo latamente federale. Cfr. G. AMATO, *Poteri e sovranità nel mondo globale*, cit., p. 4, secondo cui vige al momento un «*intergovernativismo intrusivo e paralizzante*» in luogo di un auspicato «*assetto di governo sovrastatale, organizzato secondo le regole democratiche*».

¹²¹ Distingue tra guerra offensiva, «*ripudiata*», e guerra difensiva, «*non ripudiata*», nel quadro non soltanto del dato costituzionale ma anche del diritto internazionale, M. DOGLIANI, *Il divieto costituzionale della guerra*, cit., pp. 461 ss.

¹²² Art. 42, par. 7, TUE: «*Qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite. Ciò non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri. 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*».

¹²³ Sulla compatibilità tra difesa comune europea e NATO cfr. R. GAROFOLI, B.G. MATTARELLA, *Governare le fragilità*, op. cit., pp. 69 ss.

odierni essa può conservare un suo valore strategico. Essa può esplicarsi tramite un criterio di specialità, offrendo margini per una tutela collettiva integrata. Si tratta di una complementarità non sovrabbondante di un'esigenza necessaria, non confliggente tra esigenze europee ed atlantiche.

Su questa base, il modello inaugurato dal NGEU e oggi applicato al SAFE potrebbe costituire un impulso decisivo verso una rafforzata integrazione europea, con rapporti più stretti tra Stati in una prospettiva che, pur non giungendo ancora a una vera e propria federazione¹²⁴, vi si avvicini sempre più¹²⁵. Tale più stretta integrazione europea si auspica possa spiegare i suoi effetti anche in un miglioramento delle decisioni intraprese, da discutere comunitariamente e paritariamente, in modo da tutelare i valori fondamentali europei.

In questo senso, la difesa comune metterebbe, appunto, "in comune" una delle esigenze fondamentali alla sopravvivenza statale, facendo salve le singole prerogative nazionali, ma armonizzandole a beneficio della salvaguardia di valori condivisi. La somma di 27 difese non fa il totale e la frammentazione conduce all'irrilevanza¹²⁶.

L'atomistico investimento di singoli Stati membri pecca di una visione limitata all'interesse nazionale, che non contribuisce adeguatamente all'interesse comune dell'Unione. Al contrario, il debito comune fornisce un quadro condiviso e vincolante, stringente nei suoi rapporti, imponendo una visione strategica multilaterale nella consapevolezza di dover agire insieme onde poter beneficiare delle risorse. Gli «appalti comuni» per accedere ai 150 miliardi di euro di debito comune richiedono una collaborazione multi-statale, nella consapevolezza di non potersi procedere verso una difesa condivisa senza uno sforzo ed una volontà politica in tal senso.

L'obiettivo finale potrebbe allora essere la realizzazione della volontà insita all'art. 42, par. 2, TUE, trasmigrando da una politica di sicurezza e difesa comune ad una vera e propria difesa comune.

¹²⁴ Cfr. F. CANOVA, E. PAPPÀ, *What are the likely macroeconomic effects of the EU Recovery plan?*, in *CEPR Discussion Paper*, n. 16669/2021, nonché G. CASALONE, *Il PNRR tra vincoli e opportunità di finanza pubblica*, cit., p. 9.

¹²⁵ Sulle evoluzioni della forma di governo nazionale ed eurounitaria nella dialettica tra Unione europea e stati membri cfr. già R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, Bologna, 2018.

¹²⁶ Anzitutto cfr. il più volte richiamato M. DRAGHI, *Il futuro della competitività europea. Parte B, op. cit.*, p. 184. In letteratura, cfr. R. GAROFOLI, B.G. MATTARELLA, *Governare le fragilità*, op. cit., pp. 66 ss., ove si osserva che «la frammentazione della spesa europea tra i Paesi membri ne riduce la resa in termini di efficacia, ed è una delle ragioni che - tanto più dopo l'invasione russa dell'Ucraina, le tensioni che ne sono derivate, i rischi percepiti di un'attenuazione dello scudo militare statunitense - rendono particolarmente centrale e decisivo il tema della difesa comune a livello europeo [...] L'idea, mai abbandonata, di una difesa comune europea è tornata oggi al centro del dibattito anche istituzionale. È diffusa la consapevolezza che il ruolo internazionale dell'Ue non possa prescindere dalla disponibilità di assetti militari adeguati e di rapido dispiegamento, di capacità autonome di comando e controllo, di fondi sufficienti (che per dimensione non potranno che essere comuni e gravare, quindi, su un'apposita linea di bilancio Ue), richiedendo al contempo il superamento di duplicazioni nella produzione di sistemi d'arma e di competizioni intra-Ue e sui mercati terzi; in una prospettiva ancor più ambiziosa, una politica estera comune, con sistemi istituzionali e strutture comuni, con obiettivi strategici assolutamente condivisi [...] È fondamentale, pertanto, coordinare le risorse che i singoli Stati Ue destinano alla difesa attenuando le inefficienze dovute alla frammentazione».

Il perseguimento di tale obiettivo appare auspicabile: l'unitarietà difensiva consoliderebbe la missione originaria dell'Unione europea e porterebbe il processo d'integrazione al punto più alto raggiunto finora, con lo sguardo sempre più rivolto a un'Unione che sia davvero unita.

L'indebitamento comune appare essere il mezzo più funzionale per perseguire questo risultato, non ravvisandosi strumenti altrettanto efficaci.

In conclusione, il SAFE rappresenta uno strumento da accogliere favorevolmente, coerente con l'impianto giuridico dell'Unione e con le sue sfide strategiche attuali, ma allo stato certamente insufficiente.

Anzitutto, i 150 miliardi di euro sono sì, infatti, la parte simbolicamente più importante per la direzione che sembra si voglia intraprendere, ma si tratta al contempo della meno rilevante economicamente.

Non è secondario, inoltre, segnalare che l'esito del percorso intrapreso con il SAFE dipenderà dalla volontà politica degli Stati membri, chiamati a scegliere se attivare fino a circa 650 miliardi di euro in strumenti nazionali per integrare i 150 miliardi di euro di debito comune o se, come avvenne nel caso CED, lasciar naufragare il tutto.

A tal proposito, non può non essere considerata la sottoposizione del meccanismo a possibili blocchi causati dagli Stati membri, essendo garantita la possibilità di tirarsi indietro dal progetto. La preoccupazione è dovuta soprattutto alla presenza tra gli Stati membri di Paesi dall'orientamento sovranista, come quelli appartenenti al Gruppo di Visegrád ma non solo, che verosimilmente potrebbero decidere di non perseguire l'assunzione di nuovi oneri finanziari, tantomeno in comune, ponendo così ostacoli non da poco¹²⁷.

Il rischio, invero concreto, è che la strada intrapresa possa essere bruscamente arrestata sotto colpi provenienti da più parti, come già avvenuto peraltro in passato con i progetti di CED e di Costituzione per l'Europa.

Manca ancora, inoltre, un coordinamento univoco che possa far parlare di una difesa che sia davvero comune e integrata.

In definitiva, risultano accennati soltanto i tratti essenziali di un possibile percorso, nei limiti di quanto allo stato attuale sarebbe stato verosimile portare avanti e senza eccessivi slanci utopistici.

Al SAFE, quindi, dovranno seguire necessariamente azioni più incisive, se si vuole realmente perseguire la strada della difesa comune: in caso contrario, quanto sin qui prospettato rischia di rimanere un miraggio.

¹²⁷ Ostacoli, d'altronde, si sono presentati anche in sede di approvazione del NGEU. Si pensi, ad esempio, alla immediata opposizione rappresentata da Ungheria e Polonia rispetto alle regole di condizionalità, su cui si vedano: M.C. GIRARDI, *Il ruolo del Parlamento europeo nel procedimento di approvazione del Next Generation EU*, in *Rivista AIC*, 2/2021, pp. 348-349; F. FABBRINI, *Next Generation EU*, *op. cit.*, pp. 67 ss.; per una descrizione delle conseguenze A. MARTINELLI, *L'Unione Europea di fronte alla pandemia Covid-19*, in *Federalismi.it*, 4/2022, pp. 554-555.

Sulla scia del NGEU, di cui condivide la base giuridica dell'art. 122 TFUE, il SAFE si configura comunque come un positivo segnale di esistenza in vita dell'Unione europea in tempo di crisi.

Si tratta di uno strumento quanto mai opportuno anche per far fronte all'incremento della spesa militare in ambito NATO, nel tentativo di raggiungere l'obiettivo del 5% del PIL entro il 2035, sebbene nel lungo periodo si ritiene che esso debba suggerire la possibilità di ridurre tali spese. Infatti, per quanto paradossale possa sembrare, l'assunzione di debito comune per il riarmo può comportare in percentuale un minor acquisto di armi. Non vi sarebbero singoli Stati a spendere in modo atomistico per una propria difesa, magari spendendo di più, bensì un sistema coordinato e centralizzato che si occupi delle effettive esigenze sorvolando sugli eccessi e garantendo una miglior ripartizione. Di nuovo: spendere meno, ma spendere meglio e insieme.

Ciò anche nell'auspicio di poter giungere - in un futuro forse non prossimo, ma non per questo utopico - a quella «pace disarmata e disarmante, umile e perseverante» auspicata da Papa Leone XIV nel suo primo discorso da pontefice¹²⁸.

Nel cammino di integrazione europea, l'indebitamento comune per la difesa, oltre a dotare l'Unione europea di capacità finanziarie finora inimmaginabili, la rende più coesa sul piano finanziario e pertanto più unita anche politicamente. Sotto questo profilo, il risultato auspicato è quindi quello della creazione di un pacifico potere di deterrenza e del riacquisto – almeno in parte – della perduta rilevanza geopolitica europea.

Ancora una volta, «l'Europe se fera dans les crises»¹²⁹: la somma delle soluzioni a queste apportate può rappresentare quel successo di integrazione europea desiderato dai padri fondatori e un passo in avanti nel mantenimento della pace.

¹²⁸ LEONE XIV, *Primo saluto del Santo Padre Leone XIV*, 8 maggio 2025, in *vatican.va*.

¹²⁹ Il riferimento è ancora a J. MONNET, *Mémoires*, *op. cit.*, p. 488.