

FEDERICO FABBRINI

UNA PROPOSTA PER INTEGRARE L'EUROPA
DELLA DIFESA: IL TRATTATO
DELLA COMUNITÀ EUROPEA DI DIFESA
E LA FATTIBILITÀ GIURIDICA DEL SUO
RILANCIO OGGI (*)

47

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. La guerra in Ucraina e la sfida alla cooperazione nella difesa. — 2.1 Le risposte dell'UE alla guerra. — 2.2. Limiti strutturali. — 3. Il Trattato della Comunità europea di difesa. — 3.1. Disposizioni sostanziali. — 3.2. Disposizioni istituzionali. — 3.3. Disposizioni finanziarie. — 3.4. Disposizioni procedurali. — 4. La storia della CED e la fattibilità giuridica di ripristinarla. — 4.1. Questioni di diritto internazionale e comparato. — 4.2. Problemi costituzionali interni. — 5. Conclusione.

1. *Introduzione.* — L'aggressione dell'Ucraina da parte della Russia e la rielezione di Donald Trump alla Presidenza degli Stati Uniti (USA) pongono sfide esistenziali per l'Unione europea (UE). Il ritorno della guerra convenzionale su larga scala nel continente europeo, per la prima volta dalla fine della seconda guerra mondiale, ha posto fine alle aspettative europee di una pace perpetua, costringendo l'UE e i suoi Stati membri a confrontarsi con la realtà della forza militare. Allo stesso tempo, la rielezione di Donald Trump solleva interrogativi sull'impegno degli USA rispetto alla sicurezza dell'Europa attra-

(*) Questo articolo avvia il progetto ALCIDE (*Activating the Law Creatively to Integrate Defense in Europe*), sul quale si veda alcideproject.eu/. L'autore desidera ringraziare Federica Fazio e Jasmine Faudone per l'assistenza editoriale.

verso la NATO. Se come progetto di pace l'UE era riuscita per oltre settantacinque anni a rendere la guerra tra i suoi Stati membri non solo impensabile, ma impossibile, grazie allo scudo protettivo degli USA, l'UE si era così abituata alla realtà della pace da dimenticare che dal 1945 la guerra non aveva mai smesso di infuriare in altre parti del mondo. L'UE aveva infatti ampiamente minimizzato l'occupazione e l'annessione della Crimea da parte della Russia nel 2014, e molti Stati membri avevano continuato a sviluppare una dipendenza significativa da essa. L'invasione militare su ampia scala della Russia in Ucraina, iniziata nel febbraio 2022, ha tuttavia dimostrato in modo drammatico che «la storia non è finita», secondo la nota definizione fornita da Fukuyama al termine della guerra fredda, e ha riportato in primo piano la questione di come difendere l'Europa. L'UE ha risposto con forza all'aggressione illegale dell'Ucraina da parte della Russia: ha imposto, tra le altre cose, numerose sanzioni contro la Russia, ha fornito armi all'Ucraina, ha lanciato una missione di assistenza militare e ha investito nella produzione di munizioni. Di conseguenza, c'è stato un maggiore avanzamento dell'integrazione nel campo della politica estera e di sicurezza comune (PESC) negli ultimi trenta mesi che nei trenta anni precedenti. Tuttavia, la risposta dell'UE alla guerra ha anche rivelato alcuni limiti strutturali. In effetti, la guerra in Ucraina ha finora piuttosto rafforzato il ruolo della NATO, sostenuto dal deterrente militare statunitense, come principale garante della sicurezza europea.

Tuttavia, la rielezione di Donald Trump alla Presidenza degli Stati Uniti il 5 novembre 2024 rappresenta un punto di svolta che rende insostenibile la dipendenza dell'UE dagli USA per la sua sicurezza. Durante il suo mandato presidenziale nel 2016-2020, Trump aveva manifestato disprezzo per la NATO e, durante la recente campagna elettorale, egli ha messo apertamente in discussione l'impegno degli USA alla difesa reciproca, mentre il vicepresidente J.D. Vance ha esplicitamente proposto di porre fine al supporto militare e finanziario all'Ucraina nella sua guerra difensiva contro la Russia. Di conseguenza, l'UE si trova di fronte a un dilemma: in un momento in cui le minacce militari convenzionali stanno aumentando e i rapporti transatlantici sono più incerti che mai, quale percorso può intraprendere l'Europa per integrare la difesa, dati i vincoli esistenti all'interno dell'attuale quadro dei trattati?

Questo articolo affronta questa questione da un punto di vista giuridico e propone di rilanciare la Comunità europea di difesa (CED), suggerendo che questa sarebbe un modo per «Attivare il Diritto Creativamente per Integrare l'Europa della Difesa» (ALCIDE). La CED era stata concepita nei primi anni

UNA PROPOSTA PER L'EUROPA DELLA DIFESA

Cinquanta — all'inizio del processo di integrazione europea¹. Anche allora la sicurezza dell'Europa era minacciata dalla Russia (allora l'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche — URSS). Con la guerra di Corea già in corso in Asia, nel 1952 sei Paesi — Francia, Italia, Germania Ovest, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo, gli stessi Stati che l'anno precedente avevano fondato la Comunità del carbone e dell'acciaio (CECA) con il Trattato di Parigi del 1951 — costituirono una nuova organizzazione, che interagiva parzialmente con la CECA, ma espressamente focalizzata sulla difesa dell'Europa occidentale. L'iniziativa di creare una CED fu presa dalla Francia, anche al fine di affrontare il problema della rimilitarizzazione della Germania. Tuttavia, con l'inizio della Guerra Fredda, la CED fu apertamente sostenuta dagli Stati Uniti, così come dal Regno Unito; la CED era, in effetti, in continuità con il Trattato di Bruxelles del 1948 — che aveva creato un patto di difesa reciproca tra il Regno Unito, la Francia e i paesi del Benelux — e contribuiva a rafforzare il pilastro europeo all'interno della NATO, che era stata appena costituita con il Trattato di Washington del 1949.

Il Trattato CED, firmato il 27 maggio 1952, costituiva una risposta articolata al problema della sicurezza europea: creava un esercito comune, finanziato da un bilancio comune e governato da istituzioni sovranazionali; inoltre, prevedeva uno stretto coordinamento con la NATO, subordinando in tempo di guerra le forze armate della CED al Comandante Supremo della NATO, ed era aperto all'adesione di altri Stati europei oltre ai suoi sei fondatori. In quanto tale, la CED dotava la Comunità di capacità militari complete, risorse fiscali adeguate e strutture istituzionali democraticamente legittimate ad affrontare la minaccia della guerra, collegando la difesa europea al partenariato transatlantico.

L'articolo sostiene che, da un punto di vista strettamente giuridico, la CED può essere rilanciata e messa in funzione oggi semplicemente con la ratifica da parte di due Stati: Francia e Italia. Come è noto, nel 1954, l'Assemblea Nazionale francese votò per rinviare la ratifica del Trattato CED, un espediente procedurale che si tradusse di fatto in un rifiuto dello stesso. Tuttavia, nei due anni precedenti, il trattato era stato ratificato da Germania, Paesi Bassi, Belgio e Lussemburgo, che non hanno mai revocato le loro votazioni. Dal punto di vista del diritto internazionale pubblico, una volta che un trattato viene firmato e ratificato, non è «defunto» per gli Stati che

¹ M.S. GIANNINI, *Brevi osservazioni sul Trattato per la Comunità Europea di Difesa*, in *Soc.*, 1954, 523 ss.

hanno espresso il loro consenso a essere vincolati ad esso — anche se il trattato non è ancora entrato in vigore. In effetti, i trattati internazionali di solito richiedono un certo numero di ratifiche prima di diventare operativi, e può passare un significativo lasso di tempo tra la firma di un trattato e la sua entrata in vigore. Inoltre, dal punto di vista del diritto costituzionale, nulla impedisce alla Francia e all'Italia di ratificare oggi il Trattato CED: sebbene possano esserci regole che vietano al Parlamento francese di votare nuovamente su un trattato che ha in passato rifiutato, in Francia il voto (puramente procedurale) contro il Trattato CED è stato espresso dal Parlamento della Quarta Repubblica. Ciò significa che l'Assemblea Nazionale della Quinta Repubblica — un nuovo regime politico — potrebbe votare in conformità alle attuali disposizioni costituzionali il Trattato CED per la prima volta.

Inutile a dirsi, questo articolo adotta un approccio giuridico alla questione della fattibilità di rilanciare il Trattato CED. L'autore è pienamente consapevole, tuttavia, che la fattibilità giuridica di una misura non equivale alla sua fattibilità politica. In effetti, ci sono numerosi ostacoli e sfide che potrebbero sorgere lungo il percorso proposto: tra gli altri, il fallimento della ratifica del Trattato CED in Francia nel 1954 ha lasciato un trauma collettivo e mitologie politiche che vanno dai partiti gollisti all'estrema sinistra, e le forze politiche attualmente euro-scettiche potrebbero non trovare il piano attraente. Inoltre, pressioni contrarie a questa mossa potrebbero intervenire sulla base di interessi statali e industriali consolidati, e la prospettiva potrebbe non entusiasmare i quattro Stati membri che hanno ratificato la CED settanta anni fa. Inoltre, anche il semplice rilancio del Trattato CED potrebbe sollevare problemi, poiché più di venti Stati membri verrebbero inizialmente esclusi e tra questi sia i *partner* dell'Eurozona che gli Stati membri dell'Europa centrale e orientale, che sono quelli che conoscono meglio la Russia. Inoltre, la CED è strettamente legata alla NATO, il che potrebbe rappresentare un problema nel caso di un ritorno all'isolazionismo da parte degli USA.

Detto ciò, non va perso di vista il fatto che l'adozione del Trattato CED avrebbe una serie di vantaggi. La CED è un'organizzazione sovranazionale che può attenuare i timori di un'egemonia nazionale (e in particolare francese) nella PESC. Essa è anche connessa alla NATO, il che allevierebbe il timore di una separazione dagli USA, ed è aperta all'adesione di altri membri, il che attenuerebbe le paure degli Stati dell'Europa orientale di essere tagliati fuori. Cosa ancora più importante, dal punto di vista giuridico, la CED potrebbe entrare in vigore con la ratifica da parte di soli due Stati membri — un

UNA PROPOSTA PER L'EUROPA DELLA DIFESA

numero incredibilmente inferiore rispetto alle ventisette ratifiche necessarie per modificare i trattati attuali dell'UE.

Pertanto, l'articolo è strutturato come segue. La sezione due fornisce una panoramica della risposta dell'UE alla guerra in Ucraina, evidenziando le difficoltà incontrate nel raggiungere l'integrazione della difesa UE dati i vincoli strutturali esistenti negli attuali trattati UE. La sezione tre fa luce sul Trattato CED, esaminando le sue fondamentali caratteristiche istituzionali e sostanziali. La sezione quattro riassume la storia della CED e spiega che il Trattato CED può essere legalmente rilanciato oggi, fornendo argomentazioni che spaziano dal diritto internazionale a quello comparato, nonché al diritto costituzionale interno, a sostegno della sua fattibilità. Infine, la sezione cinque conclude sottolineando sia i vantaggi che deriverebbero dall'entrata in vigore del Trattato CED oggi, sia le numerose sfide politiche derivanti da questa proposta.

2. *La guerra in Ucraina e la sfida alla cooperazione nella difesa.* — Questa sezione analizza le risposte dell'UE alla guerra in Ucraina e le difficoltà che la costituzione europea ha affrontato in tempi di guerra².

2.1. *Le risposte dell'UE alla guerra.* — Nonostante l'aggressione illegale della Russia all'Ucraina sia stata in gran parte una sorpresa per l'UE, quest'ultima è stata, ed è rimasta, sorprendentemente unita nel condannare l'invasione su ampia scala dell'Ucraina da parte della Russia. In aggiunta, l'UE ha mobilitato la propria macchina governativa per rispondere alle sfide della guerra. Come affermato dai *leader* delle istituzioni UE e dai capi di stato e di governo degli Stati membri nella Dichiarazione di Versailles del marzo 2022, la guerra in Ucraina «rappresenta un terremoto tettonico nella storia europea»³. Di conseguenza, dalla primavera del 2022, l'UE ha adottato misure rivoluzionarie in vari ambiti.

Innanzitutto, nel campo della PESC e della Politica comune di sicurezza e difesa (PCSD), l'UE ha rafforzato la sua posizione diplomatica, le sue capacità militari e la sua produzione industriale nel campo della difesa⁴. L'UE ha

² F. FABBRINI, *The EU Constitution in Time of War: Legal Responses to Russia's Aggression Against Ukraine*, Oxford, Oxford University Press, 2025.

³ Incontro informale dei Capi di Stato o di governo, Dichiarazione di Versailles, 10-11 marzo 2022, par. 6.

⁴ F. FABBRINI, *European Defense Union ASAP: The Act in Support of Ammunition Production and the development of EU Defense Capabilities in Response to the War in Ukraine*, in *29 European Foreign Affairs Review* (2024).

chiarito la sua strategia di politica estera, adottando la Bussola Strategica ⁵; ha rafforzato la sua azione militare, fornendo armi letali all'esercito ucraino e lanciando una missione di assistenza militare (EUMAM Ucraina) ⁶; e ha potenziato la produzione di armi, in particolare attraverso un dispositivo a sostegno della produzione di munizioni (noto in inglese come ASAP) ⁷, nonché un rafforzamento generalizzato dell'industria della difesa europea tramite un atto di approvvigionamento comune (EDIRPA) ⁸, e ora una proposta di Strategia industriale di difesa europea (EDIS), progettata per aumentare la prontezza militare dell'UE attraverso un'industria della difesa europea reattiva e resiliente ⁹.

Inoltre, nel campo della giustizia e degli affari interni, l'UE ha adottato diverse misure per far pagare a caro prezzo alla Russia le sue azioni, esprimere solidarietà all'Ucraina e rimediare all'ingiustizia di questa guerra ¹⁰. Tra febbraio 2022 e ottobre 2024, l'UE ha adottato quindici pacchetti di sanzioni, comprese sanzioni secondarie, e ha reso un crimine la loro violazione da parte di persone fisiche o giuridiche ¹¹; ha lanciato nuove iniziative per indagare e perseguire i crimini di guerra commessi dalla Russia; e ha aperto la strada al sequestro degli extraprofiti derivanti dai beni russi congelati per risarcire l'Ucraina per i danni subiti ¹².

Allo stesso tempo, l'UE ha creato diversi nuovi strumenti per affrontare

⁵ Consiglio dell'UE, *Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa - Per un'UE che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionale*, 21 marzo 2022, Doc. 7371/22.

⁶ Decisione del Consiglio (PESC) 2022/2245 del 14 novembre 2022 su una misura di assistenza nell'ambito Fondo europeo per la pace per sostenere le Forze armate ucraine formate dalla Missione di assistenza militare dell'Unione europea a sostegno dell'Ucraina con equipaggiamenti militari e piattaforme destinate a esercitare forza letale, GU 2022 L 294/25.

⁷ Regolamento (UE) 2023/1525 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 luglio 2023 sul sostegno alla produzione di munizioni (ASAP), GU 2023 L 185/7.

⁸ Regolamento (UE) 2023/2418 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023 che istituisce uno strumento per il rafforzamento dell'industria della difesa europea attraverso l'acquisto comune (EDIRPA), GU 2023 L 1.

⁹ Comunicazione congiunta della Commissione europea e dell'Alto Rappresentante, *Una nuova strategia industriale per la difesa europea: raggiungere la prontezza dell'UE attraverso un'industria della difesa europea reattiva e resiliente*, 5 marzo 2024, JOIN (2024) 10 finale.

¹⁰ F. FABBRINI, *To Establish Justice: The EU Response to the War in Ukraine in the Field of Justice and Home Affairs*, in 49 *European Law Review* (2024), 358 ss.

¹¹ Decisione del Consiglio (UE) 2022/2332 del 28 novembre 2022 relativa all'individuazione della violazione delle misure restrittive dell'Unione come un ambito di reato che soddisfa i criteri specificati nell'articolo 83, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, Gazzetta Ufficiale 2022 L 308/18.

¹² Decisione del Consiglio (PESC) 2024/577 del 12 febbraio 2024 che modifica la Decisione 2014/512/PESC relativa alle misure restrittive in risposta alle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina, GU 2024 L 577; e il Regolamento del Consiglio (UE) 2024/576 del 12

le conseguenze economiche della guerra e aiutare il governo ucraino a far fronte ai problemi finanziari derivanti dall'aggressione russa¹³. Nello specifico, l'UE ha implementato dei meccanismi di finanziamento comuni completamente nuovi, tra cui il Dispositivo europeo per la pace (EPF)¹⁴, inizialmente dal valore di 5,6 miliardi di euro e attualmente di diciassette miliardi di euro, lo Strumento di assistenza macrofinanziaria per l'Ucraina (MFA+) 2023¹⁵, dal valore di diciotto miliardi di euro, e infine lo Strumento per l'Ucraina (UF) per il 2024-2027¹⁶, dal valore di cinquanta miliardi di euro, di cui diciassette miliardi in sovvenzioni e il resto in prestiti.

Infine, l'UE ha promesso all'Ucraina l'ingresso nell'Unione¹⁷. Nel giugno 2022, il Consiglio europeo ha conferito all'Ucraina lo *status* di Paese candidato¹⁸, nel dicembre 2023 ha autorizzato l'inizio dei negoziati di adesione¹⁹ e nel giugno 2024 ha avviato i colloqui per allargamento dell'UE²⁰. Questa decisione storica ha rilanciato il processo di allargamento dopo più di un decennio di stallo, aprendo una prospettiva di adesione all'UE anche per Moldavia, Georgia e i sei Stati dei Balcani occidentali. Allo stesso tempo, nella consapevolezza che l'adesione potrebbe richiedere anni, l'UE ha anche promosso la creazione di una nuova Comunità politica europea (CPE), che riunisce quarantasette paesi dell'Europa allargata, come nuovo quadro per la cooperazione continentale.

2.2. *Limiti strutturali.* — Sebbene le risposte dell'UE all'aggressione russa in Ucraina siano notevoli, esse rivelano anche una serie di limiti che sono per lo più conseguenza di vincoli strutturali presenti nell'architettura costituzionale dell'UE. I Trattati UE prevedono delle limitazioni sostanziali

febbraio 2024 che modifica il Regolamento (UE) n. 833/2014 relativo alle misure restrittive in risposta alle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina, GU 2024 L 576.

¹³ F. FABBRINI, *Funding the War in Ukraine: the European Peace Facility, the Macro Financial Assistance Instrument and the Slow Rise of a Fiscal Capacity in the EU*, in 11 *Politics and Governance* (2023), 52 ss.

¹⁴ Decisione del Consiglio (PESC) 2021/509 del 22 marzo 2021 che istituisce il Fondo Europeo per la Pace e abroga la Decisione (PESC) 2015/528, GU 2021 L 102/14.

¹⁵ Regolamento (UE) 2022/2463 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 che istituisce uno strumento per fornire supporto all'Ucraina per il 2023 (assistenza macrofinanziaria +), GU 2022 L 322/1.

¹⁶ Regolamento (UE) 2024/792 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 febbraio 2024 che istituisce lo Strumento per l'Ucraina, GU 2024 L 1.

¹⁷ Si veda R. PETROV e C. HILLION, *Accession through War - Ukraine's Road to the EU*, in 59 *Common Market Law Review* (2022), 1289 ss.

¹⁸ Conclusioni del Consiglio europeo, 23-24 giugno 2022, EUCO 24/22.

¹⁹ Conclusioni del Consiglio europeo, 14-15 dicembre 2023, EUCO 20/23, par. 15.

²⁰ Conclusioni del Consiglio europeo, 27 giugno 2024, EUCO 15/24.

all'azione dell'UE nel campo della politica estera e di difesa, e creano meccanismi istituzionali di decisione intergovernativa che ostacolano la capacità dell'UE di rispondere rapidamente e con forza ad avvenimenti geo-strategici.

Sul piano sostanziale, per esempio, l'articolo 41, par. 2, TUE stabilisce che «le spese derivanti da operazioni con implicazioni militari o di difesa» non possano essere addebitate al bilancio dell'UE. Inoltre, la disposizione di cui all'articolo 42 TUE è volta a tutelare la neutralità di alcuni Stati membri e afferma esplicitamente che la PESC e la PSDC «non pregiudicano il carattere specifico della politica di sicurezza e difesa di alcuni Stati membri».

Sul piano istituzionale, inoltre, i Trattati UE sanciscono meccanismi di decisione intergovernativa che richiedono una votazione unanime. Contrariamente per esempio alla politica monetaria, che è stata interamente federalizzata, la politica di difesa resta limitata al coordinamento nazionale. Ai sensi dell'articolo 31 TUE, il Consiglio deve prendere tutte le decisioni riguardanti la PESC, sanzioni comprese, all'unanimità — salvo la possibilità di astensione costruttiva da parte di uno Stato membro, che è stata utilizzata per istituire l'EUMAM Ucraina e fornire armi all'Ucraina nell'ambito dell'EPF. Inoltre, ai sensi dell'articolo 312 TUE, tutte le decisioni riguardanti le spese dell'UE devono essere prese all'unanimità dai membri del Consiglio. Lo stesso vale per l'articolo 49 in merito a qualsiasi decisione relativa all'allargamento.

Data questa sovrastruttura, non è sorprendente che la risposta dell'UE alla sfida della guerra abbia subito diversi ritardi. A causa dell'opposizione idiosincratica di uno Stato membro, l'Ungheria, l'UE ha impiegato molto tempo nell'adottare importanti pacchetti di sanzioni contro la Russia ed è stata costretta a ritardare misure cruciali di sostegno finanziario all'Ucraina, mentre l'importo complessivo che è stato autorizzato a spendere per la produzione industriale militare è stato risibile. Inoltre, dato che gli Stati membri hanno deciso di non dare alla Commissione il potere di emettere ordini con priorità nell'ambito dell'ASAP, l'UE ha clamorosamente fallito nel raggiungere l'obiettivo autoimposto di fornire almeno un milione di munizioni da 155 millimetri all'Ucraina in un anno ²¹. Inoltre, l'UE non ha adottato alcun tipo di misura significativa in preparazione all'allargamento ²². Infine, l'UE non ha ancora attuato il piano, contenuto nella Bussola Strategica del

²¹ AR/VP Josep Borrell, dichiarazioni stampa, 31 gennaio 2024.

²² S. GOULARD, *L'Europe enfla si bien qu'elle creva*, Parigi, Tallandier, 2024.

UNA PROPOSTA PER L'EUROPA DELLA DIFESA

2022, per istituire una Forza di reazione rapida di (soli!) cinquemila uomini entro il 2025. In effetti, nonostante l'esistenza di una clausola di mutua difesa all'articolo 42, par. 7, TUE, l'UE non ha sviluppato alcun deterrente militare credibile contro la Russia. Al contrario, la guerra ha finora rinfatizzato l'importanza della NATO come pilastro della sicurezza europea — un aspetto visibile nella decisione di Finlandia e Svezia, due Paesi storicamente non allineati, di aderire all'alleanza atlantica nel 2023-2024²³.

Tutto questo, ovviamente, non è casuale. Nonostante la creazione della PESC con Trattato di Maastricht del 1992²⁴, la questione della difesa dell'Europa è stata delegata sin dalla metà degli anni Cinquanta alla NATO e agli USA. In effetti, mentre l'articolo 42, par. 2, TUE prevede attualmente un futuro in cui l'UE avrà una difesa comune, la *governance* intergovernativa della PESC, che richiede decisioni unanimi nel Consiglio europeo da parte di tutti i ventisette Stati membri, rende impossibile integrare efficacemente la politica di difesa UE e raggiungere l'obiettivo finale di una difesa comune.

Per sessant'anni, la divisione del lavoro tra la NATO a guida americana che si occupava della difesa, e l'UE (incluso il suo predecessore, la Comunità economica europea) che si concentrava invece sull'integrazione in tutti gli altri settori, sembrava un buon compromesso. Gli europei potevano spendere più soldi per le politiche sociali, il *welfare state* e l'istruzione; allo stesso tempo, per paesi come la Germania o l'Italia, era un buon modo per essere nuovamente accettati nel *club* occidentale.

Tuttavia, la realtà è che questa situazione sta diventando sempre più insostenibile. Da oltre un decennio ormai gli USA hanno spostato la loro attenzione sulla Cina e di conseguenza sia le amministrazioni democratiche che quelle repubblicane hanno costantemente richiesto agli Stati europei di farsi carico di una fetta maggiore dei costi della loro sicurezza. Nel 2014, a seguito dell'annessione illegale della Crimea da parte della Russia, durante la Presidenza Obama, la NATO fissò l'obiettivo del 2% del PIL per le spese nazionali di difesa²⁵, ma i Paesi europei hanno in gran parte fallito nel raggiungere questo importante traguardo²⁶. Durante il suo primo mandato, il neoeletto Presidente Trump si lamentò di questa situazione, e considerò

²³ Si veda C. BILDT, *NATO's Nordic Expansion*, in *Foreign Affairs*, 26 aprile 2022.

²⁴ P. KOUTRAKOS, *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2013, 252.

²⁵ Si veda la Dichiarazione del Vertice emessa dai Capi di Stato e di governo partecipanti alla riunione del Consiglio Atlantico del Nord in Galles, 5 settembre 2014, par. 14.

²⁶ F. FABBRINI, *Do NATO Obligations Trump European Budgetary Constraints?*, in 9 *Harvard National Security Journal* (2018), 121 ss.

l'idea di abbandonare la NATO. Durante la campagna elettorale che lo ha visto nuovamente vincitore nel novembre 2024, Trump ha ribadito che, ove fosse stato rieletto, non sarebbe intervenuto a sostegno di quegli alleati che non pagano quanto dovuto agli USA, distruggendo così la credibilità della promessa di mutua difesa sancita dall'articolo 5, che è l'essenza della NATO²⁷. Per di più, il nuovo vicepresidente USA, J.D. Vance, si è apertamente espresso contro la NATO e contro il continuo sostegno degli USA all'Ucraina²⁸. La vittoria decisiva di Trump alle elezioni del novembre 2024, unita al controllo repubblicano del Congresso, che garantisce un governo unitario, farà sì che le sue priorità politiche possano ora essere pienamente implementate, sia in politica interna che in politica estera.

Alla luce delle difficoltà di cui sopra, della necessità per gli europei di prendere in mano il proprio destino, e dei vincoli strutturali per integrare la difesa nel quadro dei Trattati UE attuali, è urgente cercare delle alternative. Questo articolo sostiene che il Trattato CED può essere una valida alternativa e una soluzione ai problemi odierni²⁹.

3. *Il Trattato della Comunità europea di difesa.* — Il Trattato CED³⁰ è composto da centotrentadue articoli e da diversi protocolli — un protocollo militare, un protocollo finanziario, un protocollo giurisdizionale, un protocollo sul diritto penale militare, un protocollo relativo al Lussemburgo, un protocollo sulle retribuzioni del personale civile e militare e i loro diritti pensionistici, nonché un protocollo riguardante le relazioni tra la CED e la NATO e un protocollo aggiuntivo riguardante le garanzie di assistenza da parte degli Stati membri della CED agli Stati firmatari del Trattato della NATO. Ai sensi dell'articolo 127, questi protocolli hanno lo stesso valore giuridico del trattato stesso. Inoltre, il Trattato della CED è accompagnato da un Trattato tra gli Stati membri della CED e il Regno Unito, che stabilisce un

²⁷ F. FAZIO, *Collective defence in NATO: A legal and strategic analysis of Article 5 in light of the war in Ukraine*, in *Dublin European Law Institute (DELI) Working Paper Series*, 2/24, (2024).

²⁸ J.D. VANCE, *The Math on Ukraine doesn't Add Up*, Op-Ed, in *The New York Times*, 12 April 2024.

²⁹ L. GIANNITI, *La défense européenne: une réflexion à partir du Traité CED*, in *Astrid Rassegna*, giugno 2024 (che discute delle potenzialità del Trattato CED come modello per potenziare la cooperazione in materia di difesa nell'UE).

³⁰ Si noti che non esiste una versione ufficiale in italiano del Trattato CED. Anche il disegno di legge di ratifica del Trattato, presentato alla Camera dei deputati dal Presidente del Consiglio e Ministro degli affari esteri Alcide De Gasperi nella seduta del 13 dicembre 1952, aveva in allegato il testo francese. Si veda A.C. n. 3077 del 1952. Il presente articolo, pertanto, propone una traduzione in italiano delle disposizioni fatta dall'autore.

UNA PROPOSTA PER L'EUROPA DELLA DIFESA

impegno di difesa reciproca tra le parti, nonché una Convenzione sullo stato delle forze europee di difesa (FED) e sul regime fiscale e commerciale della CED. Questa sezione è finalizzata a fornire una panoramica del contenuto del Trattato della CED, con particolare attenzione alle sue disposizioni sostanziali, istituzionali, finanziarie e procedurali.

3.1. *Disposizioni sostanziali.* — Il preambolo del Trattato CED proclama la determinazione delle parti «a contribuire al mantenimento della pace, in particolare assicurando la difesa dell'Europa occidentale contro ogni aggressione, in cooperazione con le nazioni libere, nello spirito della Carta delle Nazioni Unite, e in stretta collaborazione con le organizzazioni che perseguono lo stesso scopo». A tal fine, il preambolo identifica immediatamente l'obiettivo delle parti contraenti di integrare «le proprie Forze di Difesa all'interno di un'organizzazione europea sovranazionale», sottolineando che «tale integrazione comporterà la più razionale ed economica utilizzazione delle risorse dei loro paesi, soprattutto grazie alla creazione di un bilancio comune e di programmi comuni di armamento». Infine, il preambolo osserva che la creazione di un esercito comune non indebolirà il patriottismo nazionale, ma anzi lo consoliderà e lo riconcilierà «in un quadro più ampio», e sottolinea la consapevolezza delle parti contraenti che la CED costituisce «un passo nuovo e fondamentale sulla strada per la formazione di un'Europa unita».

Il Titolo I del Trattato della CED enuncia i «principi fondamentali» dell'organizzazione. L'articolo 1, in particolare, stabilisce che «con il presente Trattato le Alte Parti Contraenti istituiscono tra loro una Comunità di Difesa Europea, di carattere sovranazionale, composta da istituzioni comuni, forze armate comuni e un bilancio comune». Come chiarito nell'articolo 2, «Gli obiettivi della Comunità sono esclusivamente difensivi». La stessa disposizione, inoltre, sottolinea immediatamente che i compiti della CED saranno svolti «nel quadro del Trattato dell'Atlantico del Nord»³¹. Infatti, l'articolo 5 osserva anche che la CED — la quale ha «personalità giuridica»³² — «coopererà strettamente con [la NATO]». Fondamentalmente, come l'articolo V del Trattato della NATO, l'articolo 2, par. 3, del Trattato della CED stabilisce che «Qualsiasi aggressione armata diretta contro uno qualsiasi degli Stati membri in Europa o contro le Forze europee di difesa sarà considerata un

³¹ Art. 2, comma 2, CED.

³² Art. 7 CED.

attacco diretto contro tutti gli Stati membri». Questa disposizione va letta congiuntamente all'articolo 120 che chiarisce che «Il presente Trattato si applica ai territori europei degli Stati membri». Inoltre, mentre l'articolo 3 sancisce che la CED adempirà alla sua missione «con il dovuto rispetto delle libertà pubbliche e dei diritti fondamentali dell'individuo», l'articolo 6 sottolinea che la CED «non comporta alcuna discriminazione tra gli Stati membri».

Dal punto di vista sostanziale, le disposizioni principali del Trattato CED sono contenute nel capitolo II del titolo I, intitolato «Le Forze europee di difesa (FED)». Ai sensi dell'articolo 9, «Le Forze Armate della Comunità [...] saranno composte da contingenti messi a disposizione della Comunità dagli Stati membri con l'obiettivo della loro fusione». Infatti, la stessa disposizione chiarisce anche che «Nessuno Stato membro recluterà o manterrà forze armate nazionali», ad eccezione di quelle destinate ad essere stanziare all'estero (al momento della redazione del trattato, essenzialmente colonie francesi, e in misura minore belghe e olandesi), o a guardia del corpo dei capi di stato³³. Inoltre, gli Stati membri restano responsabili delle forze di polizia³⁴ e della protezione civile³⁵. Come chiarito all'articolo 15, le FED «saranno composte da personale di leva e da personale professionale», «indosseranno una divisa comune» e «saranno organizzate». In particolare, l'articolo 18 stabilisce che «Il Comandante Supremo competente, responsabile nei confronti della [NATO], avrà [...] il potere di accertarsi che le [FED] siano organizzate, equipaggiate, addestrate e preparate per l'uso in modo soddisfacente». La stessa disposizione, inoltre, chiarisce che «Durante il periodo di guerra, il Comandante Supremo competente della [NATO] eserciterà nei confronti delle [FED] [...] tutti i poteri e le responsabilità di Comandante Supremo»³⁶ — sottoponendo di fatto il nascente esercito comune europeo al comando NATO.

3.2. *Disposizioni istituzionali.* — Dal punto di vista istituzionale, il titolo II del Trattato della CED stabilisce un sistema tripartito di governo, con un esecutivo collegiale, un legislativo bicamerale e una corte — che si sovrappone parzialmente agli organi della CEEA (oggi UE). L'articolo 19 attribuisce il potere esecutivo a un Commissariato, che «sarà composto da 9

³³ Art. 10 CED.

³⁴ Art. 11 CED.

³⁵ Art. 17 CED.

³⁶ Art. 18, comma 2, CED.

UNA PROPOSTA PER L'EUROPA DELLA DIFESA

membri nominati per sei anni e scelti per la loro competenza generale»³⁷. Come indicato all'articolo 21, «I Governi degli Stati membri nomineranno i membri del Commissariato d'accordo tra loro», ma «nell'esercizio delle loro funzioni, i membri del Commissariato non solleciteranno né accetteranno istruzioni da nessun Governo»³⁸. Ai sensi dell'articolo 25, «I Governi degli Stati membri nomineranno il Presidente del Commissariato tra i suoi membri con accordo tra loro» e il Presidente «coordinerà l'esercizio» dei compiti della CED³⁹. Tuttavia, l'articolo 24 stabilisce che «Le decisioni del Commissariato sono adottate a maggioranza dei membri presenti». In termini di funzioni, il Commissariato dovrà adottare decisioni vincolanti, fare raccomandazioni vincolanti, e rilasciare pareri non vincolanti⁴⁰, e «avrà a sua disposizione il personale civile e militare necessario» per svolgere i propri compiti⁴¹.

Il Trattato CED stabilisce inoltre un Consiglio «composto dai rappresentanti degli Stati membri»⁴², al quale il Commissariato sarà tenuto a riferire «a intervalli periodici»⁴³. Ai sensi dell'articolo 39, «Il compito generale del Consiglio è di armonizzare le azioni del Commissariato con le politiche dei Governi degli Stati membri». Come regola generale, il Consiglio, che «stabilisce il suo regolamento interno»⁴⁴, decide «a maggioranza semplice»⁴⁵, che, come specificato all'articolo 43, significa «una maggioranza assoluta dei rappresentanti» o «in caso di parità dei voti [tre-tre], [...] i voti dei rappresentanti degli Stati membri che insieme mettono a disposizione della [CED] almeno i due terzi dei contributi complessivi degli Stati membri» — effettivamente una forma di doppia maggioranza. Tuttavia, su alcune questioni specifiche, il Trattato CED richiede che il Consiglio voti a maggioranza qualificata⁴⁶, o all'unanimità⁴⁷. In particolare, secondo l'articolo 39, il Consiglio può, con voto unanime, «emettere direttive per l'azione del Commissariato». L'articolo 41 richiede che il Consiglio — che è presieduto

³⁷ Art. 20, CED.

³⁸ Art. 20, comma 3, CED.

³⁹ Art. 26, comma 3, CED.

⁴⁰ Art. 27 CED.

⁴¹ Art. 30 CED.

⁴² Art. 40 CED.

⁴³ Art. 29 CED.

⁴⁴ Art. 50 CED.

⁴⁵ Art. 39, comma 4, CED.

⁴⁶ Art. 43, comma 2, CED.

⁴⁷ Art. 43, comma 3, CED.

«per un periodo di tre mesi da ciascun membro [Stato] a rotazione»⁴⁸ — «si riunisca con la frequenza necessaria e almeno ogni tre mesi»; e l'articolo 47 stabilisce che «Il Consiglio deciderà quando sarà opportuno convocare una riunione congiunta con il Consiglio [della NATO]».

Il Trattato CED coinvolge inoltre nella nuova Comunità due istituzioni della CEECA — l'Assemblea (precursore dell'attuale Parlamento europeo) e la Corte (la Corte di giustizia dell'Unione europea). L'Assemblea svolge un ruolo importante nel garantire la responsabilità del Commissariato. Infatti, ai sensi dell'articolo 36, «Il Commissariato presenterà ogni anno all'Assemblea una relazione generale riguardante la sua attività» — e l'Assemblea può emettere una «mozione di censura», che, se approvata dai due terzi dei membri presenti, obbliga i membri del Commissariato a dimettersi. Inoltre, l'Assemblea della CED è anche investita ai sensi dell'articolo 38 — probabilmente una delle disposizioni più famose del Trattato — del compito di «studiare i problemi a cui la coesistenza di diverse organizzazioni per la cooperazione europea [...] dà origine» e proporre entro sei mesi «elementi di una struttura federale o confederale definitiva, basata sul principio della separazione dei poteri». La Corte, invece, deve «garantire lo Stato di diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del presente Trattato e dei regolamenti attuativi»⁴⁹ ed è investita di giurisdizione illimitata nell'esaminare la legalità degli atti delle altre istituzioni⁵⁰, ivi inclusi i casi di omissione di atti⁵¹, nonché nel giudicare le questioni certificate dai tribunali nazionali⁵². Inoltre, la Corte — le cui sentenze sono vincolanti e applicabili sui territori degli Stati membri⁵³ — è investita dal protocollo giurisdizionale del ruolo di esaminare i casi «per i reati penali che possono essere commessi dai membri delle FED»⁵⁴, nonché i casi relativi ai danni causati dalle azioni della CED.

In termini di capacità militari, il Titolo III del Trattato CED stabilisce le disposizioni per le forze di terra⁵⁵, aeree⁵⁶ e marittime⁵⁷ delle FED, con l'articolo 71 che afferma che «Con l'unanimità del Consiglio, il Commissariato stabilirà i piani per l'organizzazione delle Forze». Inoltre, l'articolo 74

⁴⁸ Art. 40 CED.

⁴⁹ Art. 51 CED.

⁵⁰ Artt. 54, 57, 58 CED.

⁵¹ Artt. 55 e 56 CED.

⁵² Art. 62 CED.

⁵³ Art. 66 CED.

⁵⁴ Art. 18, CED *juncto* art. 22, comma 1, lett. c), Protocollo Militare.

⁵⁵ Art. 68 CED.

⁵⁶ Art. 69 CED.

⁵⁷ Art. 70 CED.

chiarisce che «Il Commissariato dirigerà l'addestramento e la preparazione delle [FED] secondo una dottrina comune e metodi uniformi». Le disposizioni chiave del Trattato CED sulle capacità militari sono, tuttavia, rappresentate dagli articoli 77 e 78 *bis*. Secondo il primo, «Il Commissariato determinerà il dispiegamento territoriale delle [FED] nel quadro delle raccomandazioni del Comandante Supremo competente [della NATO]». Secondo l'articolo 78 *bis*, par. 3, invece, «Non appena il Trattato entrerà in vigore, le unità già esistenti [...] verranno immediatamente poste sotto l'autorità della Comunità e saranno sotto la giurisdizione del Commissariato, che eserciterà su di esse i poteri concessi dal presente trattato». In termini pratici, il protocollo militare fornisce regole dettagliate sul numero specifico delle truppe costituenti le unità delle FED (battaglioni di fanteria, gruppi corazzati, gruppi meccanizzati, nonché squadriglie aeree) e le loro strutture di comando gerarchiche centralizzate e territoriali. Allo stesso tempo, gli articoli 80 e 81 del Trattato della CED ribadiscono l'obbligo per le FED di conformarsi al diritto internazionale sul diritto di guerra.

3.3. *Disposizioni finanziarie.* — Dal punto di vista finanziario, il Titolo IV del Trattato CED conferisce alla CED un bilancio comune, comprensivo di tutte le entrate e le uscite annuali⁵⁸. Ai sensi dell'articolo 87, il bilancio deve essere preparato dal Commissariato, in consultazione con i Governi degli Stati membri, tenendo conto delle necessità militari delle FED. Il Consiglio dovrà approvare «all'unanimità il volume totale di bilancio»⁵⁹, ma «a maggioranza di due terzi, la distribuzione delle spese»⁶⁰. Inoltre, secondo la stessa disposizione, l'Assemblea ha un ruolo cruciale anche nel votare il bilancio approvato dal Consiglio: infatti, con una maggioranza semplice dei suoi membri, l'Assemblea può «proporre il rigetto dell'intero bilancio»⁶¹. In tal caso, il Consiglio dovrà intraprendere «una seconda lettura» e approvare la proposta dell'Assemblea «con una maggioranza dei due terzi». Ma «se al Consiglio non è stato richiesto di intraprendere una seconda lettura [...] la proposta dell'Assemblea sarà considerata adottata dal Consiglio»⁶² — il che dà effettivamente all'Assemblea l'ultima parola sul bilancio. Ai sensi dell'articolo 93, tuttavia, le entrate della CED sono principalmente «i contributi

⁵⁸ Art. 86 CED.

⁵⁹ Art. 87, comma 2, lett. a), CED.

⁶⁰ Art. 87, comma 3, lett. b), CED.

⁶¹ Art. 87, comma 3, CED.

⁶² Art. 87, comma 4, CED.

versati dagli Stati membri», da fissare «dal Consiglio secondo la procedura adottata dalla [NATO]»⁶³. Il Trattato prevede inoltre disposizioni per la revisione e il controllo della spesa, inclusa l'istituzione di un revisore finanziario indipendente⁶⁴, nonché di una commissione contabile indipendente⁶⁵.

Il bilancio della CED — la cui esecuzione «sarà garantita dal Commissariato»⁶⁶ — è progettato per coprire i costi delle FED, ma, come previsto nel Titolo V del Trattato CED, sarà utilizzato anche per fornire «i programmi comuni di armamenti, attrezzature, rifornimenti e infrastrutture delle [FED]» — in altre parole, per sviluppare un programma di produzione industriale della difesa. Ai sensi dell'articolo 105, il Commissariato può identificare «una fornitura insufficiente di materie prime, mancanza di attrezzature» e notificare al Consiglio, che può decidere all'unanimità misure atte «a garantire l'assegnazione e l'esecuzione degli ordini nei termini previsti dal programma» — effettivamente una forma di priorità simile a quella del *Defense Production Act* americano. In aggiunta, l'articolo 107 stabilisce che la produzione di tutto il materiale bellico «è vietata, salvo quanto autorizzato [dal Commissariato]» sulla base di determinati criteri specifici definiti nella stessa disposizione — centralizzando così la gestione della produzione degli armamenti. Inoltre, l'articolo 111 incarica il Commissariato di preparare, in consultazione con i governi degli Stati membri, «piani per la mobilitazione delle risorse economiche degli Stati membri» — per prepararsi all'eventualità di uno sforzo bellico massiccio.

3.4. *Disposizioni procedurali.* — Il Trattato CED si conclude con una serie di «Disposizioni generali», sancite nel titolo VII. Gli articoli 112 e 113 codificano un principio di cooperazione leale tra la CED e gli Stati membri, riconoscendo anche l'impegno degli Stati membri a fornire al Commissariato tutte le informazioni necessarie allo svolgimento dei propri compiti⁶⁷. L'articolo 115 conferisce ai funzionari della CED i poteri di pubblici ufficiali negli Stati membri, mentre l'articolo 116 — richiamando un protocollo allegato al trattato — concede alla CED privilegi e immunità standard. Sempre nelle disposizioni finali del trattato si trova l'articolo 117, che regola la procedura

⁶³ Art. 94 CED.

⁶⁴ Art. 84 CED.

⁶⁵ Art. 85 CED.

⁶⁶ Art. 91 CED.

⁶⁷ Art. 114 CED.

di infrazione, mentre l'articolo 118 afferma che «la sede delle istituzioni della Comunità sarà determinata mediante accordo tra gli Stati membri», e l'articolo 119 stabilisce che le lingue della CED «saranno determinate mediante decisione unanime del Consiglio». Una delle disposizioni finali del Trattato della CED è anche l'articolo 123, che è una clausola di stato di emergenza in base alla quale «In caso di grave e urgente necessità, il Consiglio assumerà, o conferirà alle istituzioni della Comunità o ad altre organizzazioni appropriate, i poteri temporanei necessari per far fronte alla situazione» — ad esempio in caso di aggressione armata. L'articolo 124, invece, conferisce al Consiglio, agendo unanimemente, la possibilità di autorizzare il Commissariato a intervenire «In qualsiasi caso non previsto dal presente Trattato in cui [...l'azione] appaia necessaria per garantire il corretto funzionamento della Comunità».

Infine, il Trattato CED stabilisce regole convenzionali su modifica, durata, adesione ed entrata in vigore del Trattato stesso. Per quanto riguarda le modifiche, gli articoli 125 e 126 identificano una procedura semplificata e ordinaria di modifica. Il Consiglio può decidere all'unanimità di adattare le «norme relative all'esercizio da parte del Commissariato dei poteri che gli sono conferiti»⁶⁸. Le modifiche ordinarie del Trattato possono invece essere proposte dal Commissariato e da uno Stato membro ed «entrano in vigore dopo essere state ratificate da tutti gli Stati membri in conformità con i rispettivi processi costituzionali»⁶⁹. Il Trattato CED, inoltre, è aperto all'adesione di altri Paesi: ai sensi dell'articolo 129, «Ogni Stato europeo può chiedere di aderire al presente Trattato», e il Consiglio «dopo aver ottenuto il parere del Commissariato, delibererà all'unanimità, fissando anche le modalità di adesione con voto unanime». Come nel Trattato della CEECA, l'articolo 128 del Trattato CED afferma che «Il presente Trattato è concluso per un periodo di 50 anni dalla data della sua entrata in vigore». Le parti contraenti depositeranno il loro strumento di ratifica presso il governo francese⁷⁰, e il Trattato «entrerà in vigore alla data del deposito dello strumento di ratifica dell'ultimo Stato firmatario che adempie a questa formalità»⁷¹.

4. *La storia della CED e la fattibilità giuridica di ripristinarla.* — Il Trattato che istituisce la CED fu firmato formalmente a Parigi, al Quai

⁶⁸ Art. 125 CED.

⁶⁹ Art. 126 CED.

⁷⁰ Art. 131 CED.

⁷¹ Art. 132 CED.

d'Orsay, il 27 maggio 1952 dai primi ministri delle alte parti contraenti — Schuman, Adenauer, De Gasperi, Van Zeeland, Bech e Stikker. L'articolo 131 del Trattato CED richiedeva che tutti i sei Stati membri ratificassero il trattato in conformità con le norme costituzionali di ciascuno Stato membro — e 4 su 6 Stati lo ratificarono prontamente. In Germania, la Corte costituzionale (*Bundesverfassungsgericht*) confermò la costituzionalità del Trattato CED con una sentenza emessa il 7 marzo 1953⁷², aprendo la strada alla ratifica da parte del *Bundestag* il 19 marzo 1953⁷³ e del *Bundesrat* il 15 maggio 1953. I Paesi Bassi ratificarono il Trattato CED il 23 luglio 1953⁷⁴, il Belgio il 26 novembre 1953 e il Lussemburgo il 7 aprile 1954⁷⁵.

Come è noto, tuttavia, per ragioni politiche, il processo di ratifica fu ritardato in Italia e in Francia. L'Italia non aveva obiezioni fondamentali alla ratifica della CED, ma a seguito dell'uscita di scena di De Gasperi, il nuovo governo italiano pensò di poter sfruttare il suo consenso al trattato per ottenere concessioni sullo *status* della città di Trieste, che allora restava incerto. Tuttavia, il 30 agosto 1954 l'Assemblea della Quarta Repubblica francese, con un voto di 319 contro 264, votò per rinviare *sine die* la discussione sull'atto di ratifica del Trattato CED. Questo atto, che suscitò l'indignazione negli altri Stati membri, di fatto ne impedì l'approvazione in Francia.

Il fallimento della CED — purtroppo non il primo nel processo di integrazione europea, come dimostrato dal fallimento del Trattato costituzionale europeo cinquant'anni dopo, nel 2004⁷⁶, ancora una volta a causa di un voto negativo della Francia — mise l'integrazione europea su un binario diverso: nel 1955 la Germania Ovest aderì alla NATO e nel 1956 il Trattato di Roma istituì la Comunità economica europea, portando la cooperazione europea ad avanzare in settori diversi da quelli militari. Tuttavia, la fine della CED potrebbe essere stata decretata anzitempo. Da un punto di vista giuridico, il Trattato CED potrebbe essere ripristinato. Poiché quattro Stati su sei hanno votato a favore e non hanno mai revocato la loro ratifica, basterebbe

⁷² Si veda 2 Be 4/52 - EDC Treaty decision, 7 March 1953 - BverfG 2, 143. Il caso viene menzionato in B. DAVIES, *Resisting the European Court of Justice: West Germany's Confrontation with European Law, 1949-1979*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, 53.

⁷³ Ratifica della CED in Germania, in www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/803b2430-7d1c-4e7b-9101-47415702fc8e/18449b06-2820-4de5-bc7c-1d50ca84dde9/Resources.

⁷⁴ Ratifica della CED nei Paesi Bassi, in zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-1954-25.

⁷⁵ Ratifica della CED in Lussemburgo, in legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1954/04/24/n7/fo.

⁷⁶ N.W. BARBER E AL. (a cura di), *The Rise and Fall of the European Constitution*, Oxford, Hart, 2019.

che anche la Francia e l'Italia approvassero il Trattato affinché la CED diventasse operativa. Nei paragrafi che seguono espongo argomentazioni di diritto internazionale, comparato e costituzionale a sostegno di questa tesi.

4.1. *Questioni di diritto internazionale e comparato.* — Da una prospettiva di diritto internazionale pubblico, una volta che un trattato è stato firmato e ratificato esso non è considerato nullo per gli Stati che hanno espresso il loro consenso a essere vincolati da esso, anche se il trattato non è ancora entrato in vigore. La Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, che è considerata una codificazione del diritto internazionale consuetudinario⁷⁷, è chiara su questo punto. Secondo l'articolo 14 della Convenzione di Vienna, «[l]a volontà di uno Stato di essere vincolato da un trattato è espressa mediante la ratifica quando: (a) il trattato prevede che tale consenso sia espresso mediante ratifica». Inoltre, secondo l'articolo 18, uno Stato ha l'obbligo di non pregiudicare l'oggetto e lo scopo di un trattato prima della sua entrata in vigore. Allo stesso tempo, l'articolo 55 chiarisce che «[u]n trattato multilaterale non termina solo per il fatto che il numero delle parti è al di sotto di quello necessario per la sua entrata in vigore, a meno che il trattato non disponga diversamente».

La Convenzione di Vienna fornisce anche regole per la denuncia dei trattati, o il loro ritiro. Secondo l'articolo 56, una parte contraente può denunciare un trattato, a condizione che «un diritto di denuncia o di ritiro possa essere dedotto dalla natura del trattato». Inoltre, l'articolo 62 sancisce il principio del «cambiamento fondamentale delle circostanze», affermando che «Un cambiamento fondamentale delle circostanze che si è verificato rispetto a quelle esistenti al momento della conclusione del trattato, e che le parti non avevano previsto, non può essere invocato come motivo per terminare o ritirarsi dal trattato, a meno che: (a) l'esistenza di tali circostanze costituisca una base essenziale del consenso delle parti a essere vincolate dal trattato; e (b) l'effetto del cambiamento trasformi radicalmente l'estensione degli obblighi ancora da eseguire ai sensi del trattato». Come chiarito dalla disposizione sopra citata, la Convenzione di Vienna presume che, come regola, un cambiamento fondamentale delle circostanze non autorizzi la terminazione o il ritiro. Inoltre, l'articolo 65 introduce una procedura

⁷⁷ A. CASSESE, *International Law in a Divided World*, Oxford, Oxford University Press, 1986, 189.

obbligatoria per denunciare o terminare un trattato, che include la notifica alle altre parti dell'intenzione di non essere più vincolati dal trattato.

In base ai principi sopra menzionati, sembra che il Trattato CED — pur non essendo in vigore — vincoli ancora tecnicamente i quattro Stati membri che lo hanno ratificato. Poiché la Germania, il Belgio, i Paesi Bassi e il Lussemburgo hanno ratificato il Trattato CED in conformità con l'articolo 14 della Convenzione di Vienna e non lo hanno mai denunciato, come previsto dagli articoli 56 e 65 della Convenzione di Vienna, il trattato è ancora valido per loro. Allo stesso tempo, nessun cambiamento fondamentale delle circostanze ai sensi dell'articolo 62 della Convenzione di Vienna sembra applicabile in questo caso, poiché la Germania e i Paesi del Benelux hanno continuato il loro progetto di integrazione pacifica assieme alla Francia e all'Italia per oltre settanta anni dopo firma del Trattato CED. Inoltre, l'adesione della Germania alla NATO nel 1955 e la riunificazione della Germania nel 1990 non hanno modificato le circostanze: da un lato, la CED dovrebbe comunque coordinarsi strettamente con la NATO, e le FED opererebbero sotto la guida del suo comandante militare supremo; dall'altro lato, il Trattato 2 + 4 del 1990 ha confermato che una Germania unita è parte della NATO e ha solo impedito alla Germania di possedere armi nucleari, che non sono richieste dal Trattato CED.

La domanda che bisogna porsi a questo punto è se un trattato possa entrare in vigore dopo che molti anni — anche decenni — sono trascorsi dalla sua firma. In realtà, non è raro che trascorra un lasso di tempo significativo tra la firma di un trattato e la sua entrata in vigore. Ciò accade occasionalmente nel caso dei trattati multilaterali che richiedono un certo numero di ratifiche prima di diventare operativi.

Da una prospettiva di diritto comparato, c'è poi un precedente significativo che può essere citato per dimostrare che il passare del tempo non porta, di per sé, alla *desuetudo legis*: questo è il caso del XXVII emendamento alla Costituzione degli Stati Uniti d'America. Vero è che la Costituzione americana non è un trattato internazionale. Tuttavia, come evidenziato in dottrina, la Costituzione degli Stati Uniti — in quanto strumento di governo di un'unione di Stati — presenta caratteristiche che sono tipiche del diritto internazionale⁷⁸, in particolare per quanto riguarda l'approvazione

⁷⁸ A. BELLIA JR e B.R. CLARK, *The International Law Origins of American Federalism*, in 120 *Columbia Law Review* (2020), 835 ss.

UNA PROPOSTA PER L'EUROPA DELLA DIFESA

degli emendamenti costituzionali ⁷⁹. Secondo l'articolo V della Costituzione americana, per entrare in vigore gli emendamenti devono essere approvati con una maggioranza dei due terzi in entrambe le camere del Congresso federale e ratificati dalle legislature di tre quarti degli Stati (un numero che è aumentato nel passaggio dagli originali tredici Stati agli attuali cinquanta).

Il testo del XXVII emendamento, che stabilisce che «Nessuna legge che modifichi la retribuzione per i servizi dei Senatori e dei Rappresentanti entrerà in vigore, fino a quando non sia intervenuta un'elezione dei Rappresentanti», fu approvato con la maggioranza richiesta dal Congresso degli Stati Uniti nel 1789 — agli albori della repubblica americana. Questo emendamento fu inviato per la ratifica agli Stati insieme a quelli che sarebbero diventati i primi dieci emendamenti della Costituzione americana — il *Bill of Rights* del 1791. Tuttavia, questo emendamento non venne ratificato all'epoca e fu per lo più dimenticato per due secoli, fino a quando negli anni Ottanta uno studente dell'Università del Texas scrisse un saggio per un corso di scienze politiche, sostenendo che l'emendamento potesse ancora essere ratificato e avviò una campagna per rivitalizzare l'interesse in esso. A differenza di altri emendamenti proposti, che includevano un limite di tempo per la loro ratifica da parte degli Stati, l'emendamento sopra citato non prevedeva tale clausola. Alla fine, nel 1992 fu raggiunto il numero necessario di ratifiche da parte dei legislativi di trentotto Stati su cinquanta, e l'emendamento dunque entrò finalmente in vigore. Questo emendamento è oggi l'ultima modifica apportata della Costituzione degli Stati Uniti d'America.

Questo precedente è significativo: poiché il processo di emendamento costituzionale negli Stati Uniti presenta caratteristiche tipiche del diritto internazionale, il fatto che la ratifica del XXVII emendamento sia intervenuta dopo ben duecento anni, sette mesi e dieci giorni dalla sua adozione dimostra che è davvero possibile che un atto normativo entri in vigore anche dopo lungo tempo. Questo depone bene per la rivitalizzazione del Trattato CED, che dopotutto è rimasto dormiente per soli settantadue anni!

4.2. *Problemi costituzionali interni.* — Se il Trattato CED sopravvive nel diritto internazionale per i quattro Stati che lo hanno ratificato nel 1953-1954, si pone allora il problema di stabilire se l'Italia e la Francia possano ancora ratificarlo. Nel caso dell'Italia, la questione sembra essere giuridicamente priva di problemi, poiché l'articolo 11 della Costituzione italiana del

⁷⁹ A.R. AMAR, *Of Sovereignty and Federalism*, in 96 *Yale Law Journal* (1987), 1425 ss.

1948 impone all'Italia di partecipare a organizzazioni internazionali destinate a garantire la pace, e il Parlamento italiano non è mai stato chiamato a votare sul Trattato CED. Il Trattato CED, quindi, potrebbe essere tranquillamente sottoposto a votazione di ratifica sia dalla Camera dei deputati che dal Senato della Repubblica, ai sensi dell'art. 80 Cost. Ma cosa dire della Francia, considerando che il Parlamento della Quarta Repubblica aveva già esaminato il Trattato CED nel 1954 e votato per rinviare la ratifica? Questa è una questione di diritto costituzionale interno, alla quale possiamo rispondere affermativamente per due ragioni.

Primo, la Costituzione francese del 1958 è aperta alle conclusioni degli accordi internazionali⁸⁰. Ai sensi dell'articolo 53, «I trattati di pace, i trattati di commercio, i trattati o accordi relativi all'organizzazione internazionale, quelli che impegnano le finanze dello Stato, quelli che modificano disposizioni di natura legislativa, quelli relativi allo *status* delle persone e quelli che comportano cessione, scambio o aggregazione di territori, possono essere ratificati o approvati solo in virtù di una legge. Essi entrano in vigore solo dopo la ratifica o l'approvazione». Inoltre, secondo l'articolo 54, il Presidente della Repubblica, il Primo Ministro, i Presidenti delle due Assemblies e sessanta deputati o sessanta senatori possono sottoporre un trattato prima della sua ratifica al Consiglio costituzionale: se quest'ultimo ritiene che un impegno internazionale contenga una clausola contraria alla Costituzione, «l'autorizzazione a ratificare o ad approvare l'impegno internazionale in questione può intervenire solo dopo revisione della Costituzione». Infine, ai sensi dell'articolo 55, «I trattati o accordi regolarmente ratificati o approvati hanno, una volta pubblicati, efficacia superiore a quella delle leggi, con riserva, per ciascuno accordo o trattato, della sua applicazione dall'altra Parte».

Secondo, oltre alle disposizioni generali sui trattati internazionali, la Costituzione francese include dal 1992 disposizioni specifiche sull'adesione all'UE. Dopo le revisioni del 2008, in particolare, l'articolo 88-1 afferma che «La Repubblica partecipa all'Unione europea, 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, quali risultanti dal Trattato firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007». Inoltre, l'articolo 88-5 prevede il requisito di un *referendum*

⁸⁰ Si veda traduzione in italiano della Costituzione francese fornita dal *Conseil Constitutionnel*: www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/site_italien/constitution_italien.pdf.

UNA PROPOSTA PER L'EUROPA DELLA DIFESA

sulla ratifica di qualsiasi trattato futuro che comporti l'adesione di un nuovo Stato all'UE, a meno che il Parlamento con una maggioranza rinforzata non decida di votare il trattato di adesione con la procedura utilizzata per le modifiche costituzionali. Nello specifico: «I progetti di legge che autorizzano la ratifica di un trattato relativo all'adesione di uno Stato all'Unione europea vengono sottoposti a referendum dal Presidente della Repubblica. Tuttavia, con il voto su una mozione adottata in termini identici da entrambe le assemblee alla maggioranza di tre quinti, il Parlamento può autorizzare l'adozione del disegno di legge secondo la procedura prevista al terzo comma dell'articolo 89», che disciplina le revisioni costituzionali.

Non esiste, tuttavia, alcuna norma scritta⁸¹ — né nella Costituzione, né nelle leggi che regolano il funzionamento del Parlamento⁸², né nei regolamenti interni dell'Assemblea Nazionale o del Senato — che impedisca al Parlamento di esaminare nuovamente il Trattato CED. Il regolamento attuale dell'Assemblea Nazionale francese⁸³ regola agli articoli 128 e 129 i meccanismi con cui l'Assemblea vota sui trattati internazionali, e stabilisce che l'Assemblea adotta o rifiuta il progetto di legge che autorizza la ratifica di un trattato senza votare sui singoli articoli e che la procedura di ratifica viene sospesa se il trattato è stato sottoposto al Consiglio costituzionale. Allo stesso modo, il regolamento del Senato⁸⁴ — che in quanto seconda camera del Parlamento si trova in una posizione costituzionalmente inferiore rispetto all'Assemblea Nazionale — stabilisce nell'articolo 47 che, se il Senato è chiamato a votare su un progetto di legge che autorizza la ratifica di una convenzione internazionale, non può votare sugli articoli specifici dei trattati, ma solo sull'approvazione generale. Infatti, secondo l'articolo 47 *decies*, il Senato, su richiesta del governo o del suo Presidente, tra gli altri, può decidere di votare un progetto di legge che autorizza la ratifica di un trattato internazionale senza discussione.

Cosa più importante, il Parlamento francese che ha rifiutato la ratifica del Trattato CED nel 1954 era l'Assemblea Nazionale della Quarta Repubblica, istituita dalla Costituzione del 1946. Attraverso l'atto costituzionale del 3

69

⁸¹ J.L. PEZANT, *Quel droit régit le Parlement?*, in 64 *Pouvoirs* (1993), 63 ss. che sottolinea che la procedura parlamentare oggi è principalmente scritta.

⁸² *Ordonnance* n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, in www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.pdf.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ Regolamento del Senato francese, in www.senat.fr/fileadmin/Seance/Documents/Historique_e_du_Reglement_du_Senat/49_18012024.pdf.

giugno 1958⁸⁵, l'Assemblea della Quarta Repubblica, derogando dalla procedura di modifica costituzionale della Costituzione del 1946, ha però incaricato il generale De Gaulle, allora presidente del Consiglio dei ministri, di redigere una nuova costituzione e sottoporla a *referendum* popolare. A seguito dell'approvazione e l'entrata in vigore della nuova Costituzione il 4 ottobre 1958, la Francia è diventata una nuova Repubblica — la Quinta Repubblica. Sebbene ciò non vada ad intaccare la validità della firma del Trattato CED del 1954 a livello internazionale, per effetto del principio di continuità dello Stato, questo sviluppo sicuramente consente all'Assemblea Nazionale della Quinta Repubblica di considerare — per la prima volta — un progetto di legge sulla ratifica del Trattato CED. Molto probabilmente, sarebbe necessario un rinvio al *Conseil constitutionnel* prima di questa ratifica, ma, a differenza di altri tribunali, il Consiglio costituzionale francese è tradizionalmente deferente nell'esaminare *ex ante* la costituzionalità dei trattati europei, e non ha mai impedito la loro approvazione in passato.

Non c'è bisogno di dire che la fattibilità giuridica della ratifica non equivale alla sua fattibilità politica. Come è ben noto, dopo le elezioni parlamentari anticipate indette dal Presidente francese Macron a giugno 2024, a seguito delle elezioni del Parlamento europeo, l'Assemblea Nazionale francese è ora pesantemente divisa tra tre gruppi politici, di dimensioni quasi identiche. Contrariamente a quanto accaduto per gran parte della Quinta Repubblica francese (eccetto che per i periodi di coabitazione), quindi, il Presidente non gode di una maggioranza in Parlamento per mettere in atto la sua agenda. Ciò significa che l'approvazione dei progetti di legge (compresa la ratifica dei trattati) richiederebbe la costruzione di consensi e politiche di coalizione. Tuttavia, anche in Italia, la ratifica della CED potrebbe essere politicamente difficile.

Detto ciò, oggi la politica è altamente volatile e le circostanze potrebbero cambiare da un momento all'altro. Inoltre, le conseguenze delle elezioni presidenziali USA non possono essere trascurate. Senza sottovalutare le sfide da affrontare, ove si decidesse di intraprendere questa strada, vale la pena sottolineare che basterebbero le ratifiche di soli due Stati per far entrare in vigore la CED.

5. *Conclusiones*. — Viviamo oggi in un mondo pericoloso. La guerra in

⁸⁵ Legge costituzionale del 3 giugno 1958, Parlamento della Repubblica francese, in *mjp.univ-perp.fr/france/co1946-2.htm*.

UNA PROPOSTA PER L'EUROPA DELLA DIFESA

Ucraina ha messo in evidenza la limitata capacità di difesa dell'UE. Nel primo viaggio che il presidente ucraino Zelensky ha fatto all'estero dall'inizio dell'aggressione russa si è recato prima a Washington, dove ha chiesto armi, poi a Londra, dove pure ha chiesto armi, e infine a Bruxelles, dove ha invece chiesto di aderire all'UE. Questa sembra essere è l'unica arma che l'UE è in grado di offrire oggi. Tuttavia, il continuare della guerra di aggressione russa in Ucraina e la rielezione di Donald Trump a Presidente degli USA pone sfide senza precedenti alle relazioni transatlantiche e al futuro della NATO. È dunque tempo di avanzare proposte creative per raggiungere l'obiettivo dell'integrazione della difesa in Europa. A tal fine, questo articolo ha proposto di ridare vita al Trattato CED e ha spiegato che, dal punto di vista giuridico, questo è fattibile: la Francia votò di non votare sul trattato nel 1954, ma quattro dei sei Stati lo avevano già ratificato e il trattato non è mai divenuto nullo per loro. Allo stesso tempo, il cambiamento di regime politico — dalla Quarta alla Quinta Repubblica — consentirebbe al Parlamento francese di votare nuovamente sul trattato, che potrebbe al tempo stesso essere messo ai voti per la prima volta in Italia. Ciò renderebbe operativo il trattato, con diversi vantaggi: la CED sarebbe sovranazionale e doterebbe l'Europa di una vera e propria autonomia strategica, eliminando il rischio di egemonie all'interno dell'UE; la CED sarebbe *de jure* legata alla NATO, permettendo di superare molte delle paure legate a una netta separazione dagli USA; la CED sarebbe aperta a tutti gli Stati europei che desiderassero aderire, ma i membri avrebbero un veto sull'adesione di partner che non hanno intenzione di cooperare; infine, la CED permetterebbe di creare automaticamente un ponte con il Regno Unito, rafforzando la cooperazione alla sicurezza europea post-Brexit. Inutile dire che la fattibilità giuridica non equivale alla fattibilità politica — e questo articolo ha sottolineato molti dei possibili ostacoli che sorgerebbero lungo questo cammino. Ciononostante, l'aspetto fondamentale che va ribadito è che la CED può entrare in vigore con solo due ratifiche — un percorso incredibilmente più facile rispetto alle ventisette ratifiche necessarie a modificare i trattati UE. Da questo punto di vista, quindi, la rivitalizzazione del Trattato CED potrebbe rivelarsi una buona soluzione per fare avanzare il processo di integrazione della difesa europea.