



Progetto ALCIDE

Attivare la Legge Creativamente
per Integrare la Difesa in Europa

**Affrontare Seriamente
l'Integrazione della Difesa Europea**
Il Precedente della Comunità Europea di Difesa

DCU

Institiúid Bhaile Átha Cliath um an Dlí Eorpach
Dublin European Law Institute

Versione Italiana

Si prega di citare come, Federico Fabbrini, Sylvie Goulard, Karine Caunes, Catherine de Vries, Davide Genini, Harold James, Antoni Kaminski, Eileen Keller, Niels Kirst, Franz Mayer, Emmanuel Mourlon-Druol, Guntram Wolff (2025), “Affrontare Seriamente l’Integrazione della Difesa Europea: Il Precedente della Comunità Europea di Difesa”, Dublin European Law Institute, Dublino 2025

OPPURE

Federico Fabbrini, Sylvie Goulard et al (2025), “Affrontare Seriamente l’Integrazione della Difesa Europea: Il Precedente della Comunità Europea di Difesa”, Dublin European Law Institute, Dublino, 2025

Gruppo di Lavoro ALCIDE

Presidente

Sylvie Goulard, ex Ministro delle Forze Armate di Francia, ex membro del Parlamento Europeo, Professor of Practice, Università Bocconi;

Direttore (Relatore)

Federico Fabbrini, Professore di Diritto Europeo, Dublin City University, Direttore Fondatore del Dublin European Law Institute (DELI);

Membri

Karine Caunes, Direttrice, European Law Journal, Direttrice Esecutivo, Digihumanism - Centre for AI & Digital Humanism.

Catherine De Vries, Professore di Scienza Politica, Università Bocconi.

Harold James, Professore di Storia Europea, Università di Princeton.

Antoni Kaminski, Professore di Sociologia, Accademia Polacca delle Scienze.

Eileen Keller, Ricercatrice, Deutsch-Französisches Institut.

Niels Kirst, Ricercatore di Diritto Europeo, DELI.

Franz Mayer, Professore di Diritto Europeo, Università di Bielefeld.

Emmanuel Mourlon-Druol, Professore di Storia della Cooperazione e Integrazione Europea, Istituto Universitario Europeo.

Guntram Wolff, Professore di Economia, Université Libre de Bruxelles.

Team di Ricerca e Supporto

Davide Genini, Dottorando, DELI

Charlie Halford, Coordinatore del Progetto, DELI.

Berin Szóka, Dottorando, DELI.

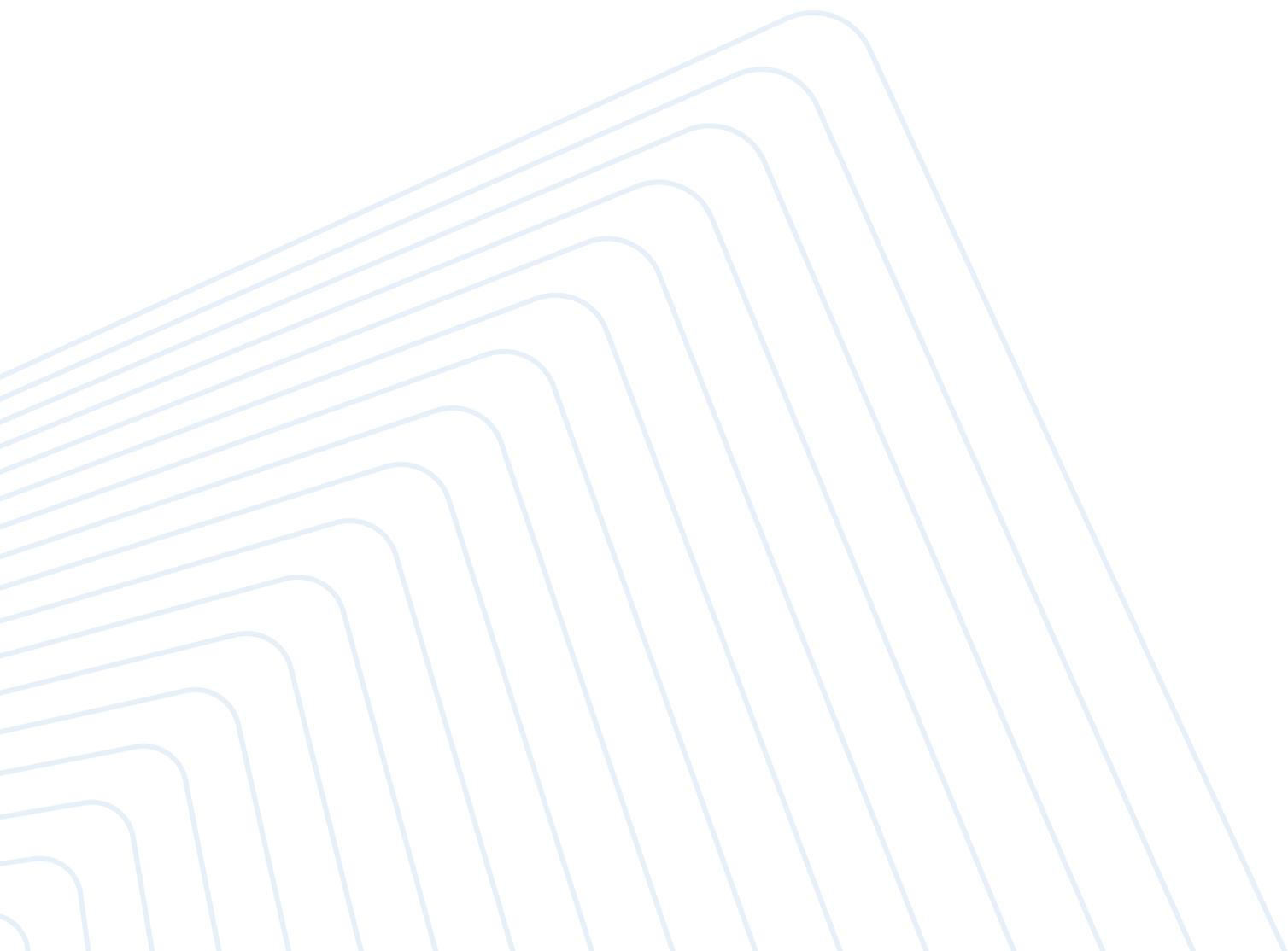
Design Grafico

Garvan Doherty.

ALCIDE (Attivare la Legge Creativamente per Integrare la Difesa in Europa) è un progetto sostenuto dal Dublin European Law Institute (DELI) presso la Dublin City University, a Dublino, in Irlanda, che riunisce studiosi autorevoli e decisori politici provenienti da tutta Europa e oltre. ALCIDE è un'iniziativa apartitica, non affiliata ad alcun partito o gruppo politico. I membri del Gruppo di Lavoro hanno partecipato a titolo personale. Pertanto, le opinioni espresse in questo rapporto non riflettono necessariamente le opinioni delle istituzioni a cui i membri del gruppo sono affiliati.

Indice

- 1 Sintesi del rapporto
- 2 Introduzione
- 3 Caratteristiche principali della CED
- 5 Storia della CED
- 6 Fattibilità giuridica di riattivare la CED
- 7 Benefici della CED
- 9 Sfide per il rilancio della CED
- 11 Quali sono le alternative?
- 12 Conclusione



Sintesi del rapporto

L'Europa si trova a un bivio. L'aggressione della Russia in Ucraina, la crescente instabilità in Medio Oriente e Nord Africa, e l'incerto futuro dell'Alleanza transatlantica hanno esposto le vulnerabilità dell'architettura Europea di difesa. Allo stesso tempo, la dipendenza dell'Europa dagli Stati Uniti sta diventando insostenibile come evidenziato dalle altalenanti politiche statunitensi adottate dal secondo mandato di Trump. Con le minacce alla sicurezza e all'autonomia europea in drammatico aumento, è giunto il momento di ripensare l'architettura della difesa europea.

Siamo un gruppo di giuristi, storici, economisti, politologi e decisori politici. In questo rapporto proponiamo la Comunità Europea di Difesa (CED) come punto di riferimento per plasmare la sicurezza europea. La CED è stato un progetto rivoluzionario, ma mai realizzato, risalente al periodo iniziale dell'integrazione europea. Il trattato istitutivo della CED è stato firmato da Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo, Germania, Francia e Italia nel 1952, ma ratificato solo dai primi quattro paesi. La CED prevedeva un esercito comune europeo finanziato da un bilancio unificato, governato da istituzioni sovranazionali e collegato alla NATO.

Dal punto di vista giuridico, il trattato CED potrebbe entrare in vigore oggi con la ratifica dei due paesi che non lo fecero negli anni '50 - Francia e Italia. Il diritto internazionale pubblico e il diritto costituzionale nazionale supporterebbero questa possibilità. Inoltre, l'architettura costituzionale della CED rimane valida, poiché il trattato dà vita al progetto di integrazione della difesa Europea più avanzato mai esistito nella storia. In termini istituzionali, la CED eviterebbe lo stallo decisionale creato dai diritti di veto; e darebbe legittimità al potere decisionale dell'esecutivo tramite un'assemblea parlamentare democratica e una corte di giustizia, che garantisce lo stato di diritto. Il bilancio unificato della CED e i suoi meccanismi di approvvigionamento congiunto affronterebbero l'attuale frammentazione dell'industria della difesa europea. Rilevante è,

inoltre, il fatto che la CED è aperta all'adesione di nuovi stati membri, elemento oggi cruciale per un'Unione che conta 27 stati membri. Inoltre, la CED sarebbe integrata con la NATO e faciliterebbe la collaborazione strategica tra Europa e Regno Unito dopo la Brexit.

Tuttavia, la riattivazione del trattato CED implicherebbe molteplici sfide. Prima di tutto, la ratifica da parte di Italia e Francia non rappresenta certamente un percorso facile. Inoltre, la CED non affronta il tema delle armi nucleari, un aspetto cruciale della difesa contemporanea, né lo sviluppo di una politica estera comune. Similmente, essa non menziona la necessità che le società civili si preparino alla difesa contro le aggressioni militari, le pandemie o gli eventi climatici estremi, come anche osservato dall'ex Presidente finlandese Sauli Niinistö in un suo recente **rapporto**. Per di più, i firmatari originali della CED erano soltanto sei paesi, il che escluderebbe la maggior parte degli attuali stati membri dell'UE, compresi i paesi dell'Europa centrale e orientale che registrano la spesa militare più alta in proporzione al PIL e che meglio conoscono la minaccia russa. Da ultimo, vi sarebbero questioni relative al collegamento istituzionale tra la CED e l'attuale UE.

Eppure, questi sono gli stessi problemi che gli europei dovrebbero affrontare in ogni caso, se vogliono diventare meno dipendenti degli Stati Uniti e assumere una maggiore responsabilità condivisa per la propria difesa. Si possono apportare diverse modifiche per adattare la CED, tra cui l'approvazione di emendamenti al testo originale del trattato, l'ammissione di nuovi stati membri e la verifica che i nuovi membri non invochino alcuna clausola "*rebus sic stantibus*". Se i nostri governi e la Commissione europea sono seri promotori dell'"autonomia strategica" e di un'"Europa geopolitica", devono andare oltre gli attuali progressi parziali di integrazione e avviare un dibattito fondamentale sulla difesa ora.

1 Introduzione

Il mondo è diventato più pericoloso e l'Unione Europea (UE) si trova ad affrontare sfide senza precedenti. L'aggressione su larga scala della Russia contro l'Ucraina ha riportato la guerra convenzionale sul continente europeo per la prima volta dalla fine della Seconda Guerra Mondiale. I conflitti continuano in Medio Oriente e in Nord Africa. E il futuro dell'alleanza transatlantica è sempre più incerto. Dal 1955, quando la Repubblica Federale Tedesca è entrata a far parte dell'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO), gli Stati Uniti (USA) hanno svolto un ruolo significativo nella difesa del continente europeo, principalmente contro le minacce poste dalla Russia (allora Unione Sovietica). Questo accordo ha permesso agli stati europei di consolidare le loro democrazie. E mentre le nazioni europee hanno contribuito sostanzialmente alla deterrenza durante la Guerra Fredda (ad esempio, la Germania Ovest spendeva ben oltre il 3% del PIL per la difesa e disponeva di grandi forze permanenti), la spesa media europea per la difesa è diminuita enormemente negli ultimi 30 anni, toccando l'1,3% del PIL nel 2014 in occasione dell'attacco russo in Crimea.

Con l'impegno degli USA verso la difesa europea sempre più incerto, è necessario riflettere su percorsi alternativi per proteggere l'Europa dalle minacce esterne e raggiungere così un'integrazione della difesa più profonda. In effetti, alcuni leader europei e le successive amministrazioni americane hanno chiesto ai paesi europei di prendersi maggiormente cura della propria difesa. Con il ritorno di Donald Trump alla Casa Bianca, gli USA lo faranno certamente in modo ancora più deciso.

Dal 2022, l'UE e i suoi stati membri hanno compiuto passi importanti per rafforzare la loro politica di difesa. Oltre all'aumento dei bilanci militari a livello nazionale – l'UE nel suo complesso ora spende oltre il 2% del PIL per la difesa – una nuova politica industriale della difesa è stata lentamente implementata a livello UE, con finanziamenti per l'approvvigionamento congiunto e la produzione di armi, e una strategia per rafforzare la base tecnologica dell'industria della difesa europea. Tuttavia, nonostante questi sviluppi, l'UE e i suoi stati membri

mancano ancora di una mentalità comune, di un assetto istituzionale e di capacità militari sufficienti per scoraggiare in maniera credibile i nemici e difendere autonomamente il continente europeo. In breve, come hanno sottolineato numerosi analisti, l'Europa non è pronta per la guerra.

Questo rapporto mira a contribuire al dibattito sul futuro dell'integrazione della difesa europea. In particolare, **questo rapporto esamina la Comunità Europea di Difesa (CED) come il progetto più completo per l'integrazione della difesa in Europa.** La CED è stata istituita nel 1952, all'apice della Guerra Fredda, da sei stati europei: Belgio, Francia, Germania Ovest, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi (i paesi fondatori della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio e successivamente della Comunità Economica Europea). La CED mirava a creare un esercito comune europeo, finanziato da un bilancio comune e governato da istituzioni sovranazionali responsabili.

La CED rappresenta il tentativo più sofisticato fino ad oggi di creare un'unione della difesa europea.



Inoltre, la CED era integrata nella NATO, era aperta all'adesione di nuovi stati membri e garantiva un patto di difesa reciproca con il Regno Unito. Tuttavia, poiché non tutti i sei stati che firmarono la CED ratificarono il trattato, esso non entrò mai in vigore.

Questo rapporto spiega tre principali ragioni per cui è utile concentrarsi sulla CED nell'attuale contesto geopolitico. In primo luogo, dal punto di vista giuridico, la CED potrebbe essere riattivata oggi. Poiché la CED è stata formalizzata in un trattato firmato da sei stati e già ratificato da quattro di essi, sarebbe tecnicamente possibile che il trattato

entri in vigore oggi, con la ratifica delle due parti contraenti mancanti – Italia e Francia. In secondo luogo, dal punto di vista politico, una possibile riattivazione del trattato CED solleverebbe questioni aperte, che non sono facili da risolvere, ma che meritano di essere affrontate – in particolare, questioni sostanziali sul numero degli stati membri, i meccanismi di controllo parlamentare, la relazione con gli USA e la deterrenza nucleare. In terzo luogo, dal punto di vista storico, la CED rappresenta il tentativo più sofisticato fino ad oggi di creare un'unione della difesa europea. La CED integrerebbe tale unione nell'alleanza transatlantica. In quanto tale, **la CED è un prototipo che potrebbe guidare i leader politici di oggi nel superare le evidenti carenze degli attuali assetti di difesa nazionali e dell'UE a 27.** In breve, i paesi europei devono andare oltre i progressi frammentari e avviare un dibattito più sostanziale sulla difesa, inclusi nuovi assetti istituzionali.

Il rapporto è strutturato come segue: la Sezione 2 offre una panoramica delle caratteristiche principali della CED. La Sezione 3 riassume brevemente la sua storia. La Sezione 4 spiega perché sarebbe possibile, dal punto di vista

In quanto tale, la CED è un prototipo che potrebbe guidare i leader politici di oggi nel superare le evidenti carenze degli attuali assetti di difesa nazionali e dell'UE a 27.



giuridico, riattivare la CED. La Sezione 5 evidenzia quali potrebbero essere alcuni dei vantaggi della CED. La Sezione 6 illustra le difficili questioni connesse alla riattivazione della CED, mentre la Sezione 7 esplora i limiti delle alternative. Infine, la Sezione 8 conclude incoraggiando i decisori politici ad andare oltre l'attuale discussione tecnica sull'integrazione della difesa in un'epoca di rivalità tra potenze globali.

2 Caratteristiche principali della CED

Le caratteristiche principali della CED derivano da un trattato negoziato dai sei stati membri fondatori e concluso nel maggio 1952. Il trattato CED è composto da 132 articoli e da diversi Protocolli, tra cui un Protocollo Militare, un Protocollo Finanziario, un Protocollo Giurisdizionale, nonché un Protocollo relativo alle relazioni tra la CED e la NATO e un Protocollo addizionale riguardante le garanzie di assistenza degli stati membri della CED agli stati parte del trattato NATO. L'articolo 1 del trattato CED afferma: “Con il presente Trattato le Alte Parti Contraenti istituiscono tra loro una Comunità Europea di Difesa, di carattere sovranazionale, composta da istituzioni comuni, forze armate comuni e un bilancio comune”. **L'obiettivo della CED** è difensivo e le sue azioni sono saldamente radicate nel quadro della NATO. Infatti, la CED è collegata alla NATO, istituita pochi anni prima con il trattato di Washington, e condivide la

stessa logica dell'impegno di difesa reciproca. Ai sensi dell'articolo 2(3) del trattato CED, “Qualsiasi aggressione armata diretta contro uno degli stati membri in Europa o contro la [CED] sarà considerata come un attacco diretto contro tutti gli stati membri”.

Le disposizioni principali del trattato CED riguardano la creazione delle “Forze Europee di Difesa” (FED) attraverso l'attribuzione da parte degli stati membri di tutte le loro forze armate alla CED. Ai sensi dell'articolo 9, “Le Forze Armate della Comunità ... saranno composte da contingenti messi a disposizione della Comunità dagli stati membri al fine della loro fusione”. In effetti, la stessa disposizione chiarisce anche che “Nessuno Stato membro recluterà o manterrà forze armate nazionali”, ad eccezione di quelle dispiegate al di fuori dell'Europa, ma gli stati rimangono responsabili delle forze di polizia e della

protezione civile. Come chiarito nell'articolo 15, le FED "saranno composte da personale di leva e da personale professionale", "indosseranno un'uniforme comune" e "saranno organizzate". In particolare, l'articolo 18 stabilisce che il competente Comandante Supremo della NATO (SACEUR) "avrà il potere di assicurarsi che le [FED] siano organizzate, equipaggiate, addestrate e preparate all'uso in modo soddisfacente". Inoltre, la stessa clausola stabilisce che in tempo di guerra il SACEUR "eserciterà nei confronti delle [FED] ... i pieni poteri e le responsabilità dei Comandanti Supremi".

In **termini istituzionali**, il trattato CED costituzionalizza un equilibrio di poteri tra un esecutivo collegiale, un legislatore bicamerale e una corte - parzialmente sovrapposti agli organi della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), l'antenate dell'UE. Il potere esecutivo è conferito a un Commissariato, composto da nove membri nominati per un mandato di sei anni con accordo comune degli stati membri, scelti per la loro competenza generale. Il trattato prevede anche un Consiglio composto da rappresentanti degli stati membri, al quale il Commissariato deve riferire a intervalli periodici. Inoltre, il trattato CED coinvolge nella Comunità due istituzioni della CECA - l'Assemblea (predecessore dell'attuale Parlamento Europeo) e la Corte (la Corte di Giustizia dell'UE). L'Assemblea svolge un ruolo importante nel garantire la responsabilità del Commissariato, che deve presentare un rapporto generale annuale sulla propria attività, al quale l'Assemblea può rispondere con una "mozione di censura". La Corte, invece, ha il compito di garantire lo stato di diritto nell'interpretazione e applicazione del trattato e dei regolamenti attuativi, con una giurisdizione illimitata per esaminare la legalità degli atti delle altre istituzioni.

In termini di **capacità militari**, il trattato CED prevede disposizioni per le forze terrestri, aeree e navali delle FED. L'articolo 71 stabilisce: "Con l'accordo unanime del Consiglio, il Commissariato stabilisce i piani per l'organizzazione delle Forze". Tuttavia, le disposizioni chiave sulle capacità sono contenute negli articoli 77 e 78bis. Secondo il primo, "Il Commissariato determina il dispiegamento territoriale delle [FED] nel quadro delle raccomandazioni del competente [SACEUR]". L'articolo 78bis(3), poi, afferma:

"Non appena il trattato entra in vigore, le unità già esistenti ... passeranno immediatamente sotto l'autorità della Comunità e saranno poste 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 di truppe costituenti le unità delle FED (battaglioni di fanteria, gruppi corazzati, gruppi meccanizzati, nonché squadroni aerei) e sulle loro strutture di comando gerarchico centralizzato e territoriale. Allo stesso tempo, il trattato CED riafferma l'obbligo per le FED di rispettare il diritto internazionale consuetudinario in materia di diritto dei conflitti armati.

In termini di **finanziamento**, il trattato dota la CED di un bilancio comune, che comprende tutte le entrate e le spese annuali. Ai sensi dell'articolo 87, il bilancio deve essere preparato dal Commissariato, in consultazione con i governi degli stati membri, tenendo conto delle esigenze militari delle Forze Europee di Difesa. Il Consiglio deve essere unanime nell'approvare il volume totale del bilancio, ma è sufficiente una maggioranza di due terzi per approvare la distribuzione delle spese. Inoltre, l'Assemblea ha un ruolo cruciale nell'approvare il bilancio già approvato dal Consiglio. Il bilancio della CED - la cui esecuzione è garantita dal Commissariato - è destinato a coprire i costi delle Forze Europee di Difesa, ma, come previsto dal Titolo V del trattato CED, deve essere utilizzato anche per finanziare "i programmi comuni di armamento, equipaggiamento, approvvigionamento e infrastrutture delle [FED]", ovvero per lo sviluppo di un programma di produzione industriale per la difesa. Ai sensi dell'articolo 105 del trattato CED, il Commissariato può identificare "un'insufficiente fornitura di materie prime, mancanza di equipaggiamento" e notificare il Consiglio, che può, con voto unanime, autorizzare misure "per garantire il collocamento e l'esecuzione degli ordini entro i termini previsti nel programma" - una sorta di priorità nella produzione per la difesa.

Il trattato CED si conclude con una serie di **disposizioni generali**. Gli articoli 112 e 113 codificano un principio di leale cooperazione tra la CED e gli stati membri. L'articolo 123, invece, introduce una clausola sullo stato di emergenza: ai sensi di essa, "In caso di necessità grave e urgente, il Consiglio

assumerà, o conferirà alle istituzioni della Comunità o ad altre organizzazioni appropriate, i poteri temporanei necessari per affrontare la situazione” – ad esempio in caso di aggressione armata. Infine, il trattato CED stabilisce le regole convenzionali su emendamento, durata, adesione ed entrata in vigore del trattato stesso. Per quanto riguarda gli emendamenti, gli articoli 125 e 126 individuano una procedura di emendamento semplificata e ordinaria, entrambe richiedenti l'unanimità. Il trattato

CED, inoltre, è aperto all'adesione di altri paesi: ai sensi dell'articolo 129, “Qualsiasi Stato europeo può richiedere di aderire al presente trattato”, e il Consiglio “dopo aver ottenuto il parere del Commissariato, delibererà con voto unanime e fisserà i termini di adesione con voto unanime”. Infine, l'articolo 132 stabilisce che il trattato “entrerà in vigore alla data del deposito dello strumento di ratifica dell'ultima nazione firmataria che compirà questa formalità”.

3 Storia della CED

La CED nacque da un piano elaborato dal Ministro della Difesa francese (e successivo Primo Ministro) René Pleven, con un contributo significativo di Jean Monnet. La creazione della CED fu spinta dallo scoppio della Guerra Fredda e, in particolare, dall'inizio della Guerra di Corea nel 1951. La CED mirava anche a risolvere la spinosa questione della rimilitarizzazione della Germania. Mentre gli USA e il Regno Unito premevano rapidamente per il riarmo tedesco per affrontare la crescente minaccia sovietica, la Francia propose di creare un'autorità sovranazionale per supervisionare un esercito comune europeo di 100.000 soldati, inclusi tedeschi, attraverso un bilancio comune e sotto il controllo democratico di un'Assemblea Europea. Da questo punto di vista, la CED si basava sul riuscito esperimento della CECA, creata dal trattato di Parigi nel 1951, per la gestione condivisa dei principali fattori della produzione militare, ovvero carbone e acciaio.

A seguito di negoziati durati oltre un anno, il trattato istitutivo della **CED fu formalmente firmato** il 27 maggio 1952 a Parigi, al Quai d'Orsay, dalle alte parti contraenti, inclusi statisti come Schuman, Adenauer, De Gasperi, Van Zeeland, Bech e Stikker. Inoltre, il **trattato CED fu rapidamente ratificato in quattro stati**. La Corte Costituzionale tedesca (BVerfG) respinse un ricorso contro la costituzionalità del trattato CED con una sentenza del 7 marzo 1953, spianando la strada alla ratifica da parte del *Bundestag* tedesco il 19 marzo 1953 e del *Bundesrat* tedesco il 15 maggio 1953. I Paesi Bassi ratificarono il trattato CED il 23 luglio 1953, il Belgio il 26 novembre 1953 e il

Lussemburgo il 7 aprile 1954. Tuttavia, il 30 agosto 1954, l'assemblea parlamentare della Quarta Repubblica francese votò 319 a 264 per approvare una mozione procedurale che rinviava *sine die* la ratifica della CED.

Diversi fattori spiegano quanto accaduto in Francia nel 1954. L'opposizione alla CED guadagnò sempre più terreno sia nell'opinione pubblica francese che nel Parlamento francese tra il 1951 e il 1954. Le elezioni nazionali del giugno 1951 videro sia il declino dei partiti pro-europei, come il *Mouvement Républicain Populaire* (MRP) e i Socialisti, sia l'ascesa degli oppositori dichiarati all'esercito europeo, come i Gollisti e i Comunisti. Il personale politico cambiò, e alcune persone meno favorevoli alla CED entrarono nel governo. Gli *anticédistes* sollevarono diverse argomentazioni: si opponevano a qualsiasi forma di riarmo tedesco; criticavano il carattere sovranazionale del progetto; temevano la dominazione americana della CED, in particolare il ruolo svolto dalla NATO; e temevano che la CED indebolisse la relazione franco-britannica, basata su un'illusione di forza che sarebbe andata in frantumi con la crisi di Suez due anni dopo. All'epoca, gli argomenti dei *cédistes* apparivano relativamente deboli. In particolare, con la morte di Josef Stalin nel 1953, la prospettiva di un'aggressione sovietica nel 1954 non sembrava realistica come nel 1951.

Qualunque fossero le ragioni politiche, il fallimento della CED mise l'integrazione europea su una strada diversa: nel 1955 la Germania Ovest entrò nella NATO e nel 1956 il

trattato di Roma istituì la Comunità Economica Europea (CEE), portando la cooperazione europea ad avanzare in settori diversi da quelli

militari. Tuttavia, la fine della CED potrebbe essere stata dichiarata troppo presto.

4 Fattibilità giuridica di riattivare la CED

Il trattato che istituisce la CED è stato firmato da tutti e sei gli stati membri fondatori e pienamente ratificato da quattro di essi. Come spiegato in dettaglio da uno di noi ([Federico Fabbrini su Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico 1/2025](#)), dal punto di vista giuridico il trattato CED potrebbe essere attivato: con la ratifica dei due stati mancanti, Francia e Italia, esso potrebbe entrare in vigore – oggi. Argomentazioni di diritto pubblico internazionale e di diritto costituzionale sostengono questa conclusione.

Il trattato che istituisce la CED è stato firmato da tutti e sei gli stati membri fondatori e pienamente ratificato da quattro di essi.



Dal punto di vista del **diritto pubblico internazionale**, una volta che un trattato è firmato e ratificato, esso rimane valido per gli stati che hanno espresso il loro consenso ad esserne vincolati, anche se il trattato non è ancora entrato in vigore. La Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati del 1969 – un accordo considerato in gran parte come una codificazione del diritto internazionale consuetudinario – è chiara in materia. Secondo l'articolo 14 della Convenzione, “[i]l consenso di uno Stato ad essere vincolato da un trattato si esprime attraverso la ratifica quando: (a) il trattato prevede che tale consenso si esprima attraverso la ratifica”. Allo stesso tempo, l'articolo 55 della Convenzione chiarisce che “[s]alvo diversa disposizione del trattato, un

trattato multilaterale non si estingue per il solo motivo che il numero delle parti scende al di sotto del numero necessario per la sua entrata in vigore”. Infine, la Convenzione prevede anche regole sulla denuncia dei trattati o sul recesso da essi, con l'articolo 65 che introduce una procedura obbligatoria per recedere da un trattato, che include la notifica alle altre parti dell'intenzione di non essere più vincolati da esso. Pertanto, il trattato CED – pur non essendo in vigore – vincola ancora tecnicamente i quattro stati membri che lo hanno ratificato. Poiché Germania, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo hanno ratificato il trattato CED – in conformità con l'articolo 14 della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati – e non lo hanno mai denunciato – come richiesto dagli articoli 56 e 65 di detta Convenzione – il trattato rimane valido per loro.

Dal punto di vista del **diritto costituzionale interno**, inoltre, nulla impedirebbe all'Italia o alla Francia di votare oggi sulla ratifica del trattato CED. Nel caso dell'Italia, la questione è giuridicamente non problematica, poiché l'articolo 11 della Costituzione italiana del 1948 obbliga l'Italia a partecipare alle organizzazioni internazionali finalizzate a garantire la pace, e il Parlamento italiano non è mai stato chiamato a votare sulla CED. Ai sensi dell'articolo 80 della Costituzione italiana, “[l]e Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi”, quindi chiaramente il trattato CED potrebbe essere sottoposto a una votazione di ratifica sia dalla Camera dei Deputati che dal Senato della Repubblica.

In Francia, la Costituzione francese del 1958 è aperta alla conclusione di accordi internazionali e, dal 1992, include disposizioni specifiche sull'adesione all'UE, evidenziando l'apertura normativa della Costituzione francese al

dialogo con le organizzazioni sovranazionali e alla limitazione della sovranità francese a loro favore. Inoltre, non esiste alcuna regola scritta – né nella Costituzione, né nei regolamenti dell'Assemblea Nazionale o del Senato – che impedirebbe al Parlamento di riesaminare il trattato CED. L'attuale regolamento dell'Assemblea Nazionale disciplina, negli articoli 128 e 129, i meccanismi con cui l'assemblea vota sui trattati internazionali e si limita a stabilire che l'assemblea adotta o respinge il disegno di legge che autorizza la ratifica del trattato, senza votare sui singoli articoli; e che la procedura di ratifica è sospesa se il trattato è stato deferito al Consiglio Costituzionale. Il Senato francese – che è la seconda camera del Parlamento – ha regole simili. Soprattutto, il Parlamento francese che non ha ratificato il trattato CED nel 1954 era l'assemblea parlamentare della Quarta Repubblica, istituita dalla Costituzione del 1946. Con l'approvazione e l'entrata in vigore della Costituzione del 4 ottobre 1958, tuttavia, la Francia è divenuta una nuova Repubblica – la Quinta Repubblica. A livello internazionale,

questo non mette in discussione la validità della firma del trattato CED nel 1954, visto il principio della continuità dello stato: ma ciò sicuramente autorizza il nuovo Parlamento francese a considerare la CED per la prima volta.

In conclusione, se Francia e Italia votassero a favore del trattato, la CED potrebbe giuridicamente essere ripristinata ed entrare in vigore oggi, a sette decenni dalla sua stesura. Infatti, non è raro che possa intercorrere un significativo lasso di tempo tra la firma di un trattato e la sua entrata in vigore, e ci sono diversi precedenti in tal senso nel diritto internazionale. Inoltre, lo stesso vale anche in alcuni ordinamenti costituzionali. Ad esempio, il XVII Emendamento della Costituzione degli USA, il cui processo di revisione costituzionale riflette caratteristiche tipiche del diritto internazionale, ha impiegato oltre 200 anni per essere ratificato. Questo fa ben sperare per gli sforzi di ripristinare il trattato CED, che è rimasto dormiente per soli 72 anni.

5 Benefici della CED

Il trattato CED dà vita ad un esercito comune, integrato in istituzioni democratiche e sovranazionali, e finanziato da un bilancio comune. Esso fornisce una risposta chiara al dilemma del rapporto tra UE e NATO, scegliendo di integrare la difesa europea nella NATO, ed è aperto all'adesione di altri stati membri. In tal modo, la CED utilizza il diritto in modo creativo per integrare la difesa in Europa, risolvendo più problemi contemporaneamente.

In primo luogo, la CED disegna una struttura di governo avanzata che prende sul serio la questione della **legittimità democratica**. Le decisioni su guerra e pace sono tra le più rilevanti che le autorità pubbliche possano prendere in una democrazia rappresentativa, poiché riguardano questioni di vita o di morte e possono comportare enormi sacrifici per i cittadini. Tali decisioni richiedono quindi meccanismi adeguati di legittimazione democratica e un sistema funzionante di responsabilità. La CED crea un regime di governo simile a quello federale. Come

detto, la CED conferisce il potere esecutivo ad un collegio (denominato Commissariato), nominato di comune accordo dai governi nazionali e responsabile sia nei confronti di un Consiglio (che rappresenta gli stati membri) sia di un'Assemblea (che rappresenta i cittadini). Inoltre, la CED attribuisce pieni poteri di controllo giuridico ad una Corte, garantendo che ogni azione delle istituzioni CED e della FED sia soggetta a sindacato giudiziario. Tali garanzie non esistono nell'attuale contesto di integrazione della difesa dell'UE che rimane intergovernativa.

In secondo luogo, il trattato CED prevede **capacità militari** europee credibili ed efficaci. La guerra convenzionale richiede massa critica, adeguato materiale bellico e una chiara linea di comando e controllo. Da questo punto di vista, combinando le forze armate di sei stati in una singola FED e sottoponendole a un comando unitario, la CED ha posto le basi per una forza militare in grado di dissuadere i nemici e difendere il territorio europeo dagli

Il trattato CED dà vita ad un esercito comune, integrato in istituzioni democratiche e sovranazionali, e finanziato da un bilancio comune. Esso fornisce una risposta chiara al dilemma del rapporto tra UE e NATO, scegliendo di integrare la difesa europea nella NATO, ed è aperto all'adesione di altri stati membri. In tal modo, la CED utilizza il diritto in modo creativo per integrare la difesa in Europa, risolvendo più problemi contemporaneamente.



attacchi. Allo stesso tempo, conferendo alla CED l'autorità per sviluppare una politica industriale della difesa – e trasferendo alla CED un potere esclusivo per guidare l'industria della difesa – il trattato CED ha affrontato uno dei problemi più rilevanti della difesa europea contemporanea: la frammentazione del mercato industriale della difesa.

In terzo luogo, la CED ha previsto un **bilancio** comune per finanziare le Forze Europee

di Difesa, con l'articolo 15 del Protocollo Finanziario che consente l'emissione di debito comune a fini del finanziamento. Sebbene decisioni importanti sul finanziamento della CED siano state lasciate dal trattato a decisioni che debbono prendersi all'unanimità dai governi nazionali nel Consiglio, la CED ha offerto una piattaforma per il finanziamento e la spesa comuni.

In quarto luogo, la CED risolve la questione del legame con la NATO, integrando le Forze Europee di Difesa all'interno dell'**alleanza transatlantica**. Infatti, la CED è intrinsecamente connessa alla NATO. Come menzionato sopra, la CED svolge i suoi compiti nell'ambito della NATO e, in caso di aggressione armata, è soggetta alla sua leadership militare. Ciò riflette la volontà della maggior parte degli stati europei – finora – di mantenere una partnership con gli USA. Tuttavia, questo legame è anche uno dei principali motivi per cui il trattato è stato inizialmente respinto in Francia e nessuno sa come si svilupperà il rapporto transatlantico in futuro. Dopo la sua elezione nel novembre 2024, Donald Trump ha minacciato pubblicamente due paesi della NATO, Canada e Danimarca (per la Groenlandia). Durante la campagna del 2024, Trump ha anche minacciato di negare il supporto ai paesi che non avrebbero aumentato la loro spesa per la difesa. Questi scenari erano impensabili fino a poco tempo fa.

Infine, e in modo correlato, la CED costruisce anche un ponte verso il Regno Unito. Nonostante la sua uscita dall'UE, il Regno Unito rimane un alleato e un attore chiave nel campo della difesa europea. In effetti, il trattato CED includeva un accordo collaterale per stabilire un patto di difesa reciproca tra la CED e il Regno Unito. Ciò è in linea con gli sforzi compiuti sin dalla Brexit per ricostruire una partnership di difesa tra il Regno Unito e l'UE, ma la CED è più ambiziosa di quanto si possa fare nell'ambito del quadro dei trattati UE, date le competenze limitate dell'UE in materia militare.

6 Sfide per il rilancio della CED

Giuridicamente, sarebbero necessarie solo altre due ratifiche per far entrare in vigore il trattato CED. Questo è uno dei motivi che ci ha spinti a scrivere questo rapporto, ma siamo consapevoli che permangono importanti sfide. Da un lato, la ratifica del trattato CED in Italia e in Francia non sarebbe certamente un percorso facile. In Italia, la memoria della CED è legata all'eredità di Alcide De Gasperi, celebrato nel 70° anniversario della sua morte come un grande statista. Inoltre, l'attuale governo di Giorgia Meloni gode di una solida maggioranza parlamentare, ma la sua posizione nei confronti dell'integrazione europea è stata ambigua.

In Francia, invece, il fallimento della CED nel 1954 ha lasciato una profonda cicatrice politica, con sia la sinistra che la destra che hanno salutato quel momento come una vittoria. A causa della ferma opposizione del Generale de Gaulle, la CED è vista da molti politici francesi con negatività. Inoltre, sebbene l'attuale Primo Ministro, François Bayrou, sia l'erede della tradizione politica di Robert Schuman e del MRP, che hanno sostenuto la CED, egli si è opposto alla decisione di Sarkozy di rientrare nel comando integrato della NATO. Il Parlamento francese emerso dalle elezioni anticipate di giugno-luglio 2024 è profondamente diviso, e il Rassemblement National sarebbe fermamente contrario a qualsiasi trasferimento di sovranità. L'esistenza dell'arsenale nucleare francese, creato dopo il 1954, aggiunge un'altra grande difficoltà (vedi sotto).

Dall'altro lato, ci sono questioni legate sia al contesto che al contenuto del trattato CED. In primo luogo, in termini **geopolitici**, l'equilibrio globale del potere è cambiato dal 1952. Mentre gli USA sono emersi dopo la Guerra Fredda come potenza egemonica, nuovi sviluppi come l'ascesa della Cina hanno messo in discussione quel dominio. Allo stesso tempo, gli sviluppi politici negli stessi USA hanno messo in discussione il ruolo che essi svolgono nell'ordine giuridico internazionale dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, ancor di più dopo la rielezione di Donald Trump. In questa fase, nulla è chiaro. Da un lato, il movimento "America First" chiede di ridurre la proiezione

esterna degli USA e di concentrare più risorse a livello interno, in linea con un approccio neo-isolazionista. Questo potrebbe rendere un progetto di difesa europea più attraente per gli americani. Dall'altro lato, il nuovo Presidente ha affermato che gli USA debbano operare in modo più aggressivo e persino illegale negli affari esteri, anche impossessandosi di territori, o persino di stati, che potrebbero avere un valore strategico per gli USA. Questo solleva domande complesse per gli europei in generale, e per il rilancio della CED in particolare. Il trattato CED prevede di mettere le nuove Forze Europee di Difesa sotto il comando NATO in tempo di guerra. Poiché per convenzione, il SACEUR – il Comandante Supremo della NATO in Europa – è sempre stato un generale americano, tale situazione potrebbe rivelarsi problematica se, ipoteticamente, gli USA svuotassero la NATO delle loro risorse o invadessero il territorio di uno stato membro dell'UE. Sebbene questi scenari possano essere improbabili, sollevano la questione se il trattato CED debba essere adattato per situazioni estreme nel caso in cui il partenariato transatlantico si sfaldasse. Ancora una volta, queste domande sono già sul tavolo. Dobbiamo affrontarle in un modo o nell'altro.

Gli sviluppi politici negli stessi USA hanno messo in discussione il ruolo che essi svolgono nell'ordine giuridico internazionale dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, ancor di più dopo la rielezione di Donald Trump. In questa fase, nulla è chiaro.



In secondo luogo, anche la tipologia e conduzione della guerra è cambiata dal 1952. Il trattato CED richiedeva la leva militare, come era la norma all'epoca. Oggi i conflitti si combattono anche attraverso il cyberspazio, lo spazio extra-atmosferico, nonché una forma dilagante di disinformazione nel mondo digitale – e il trattato CED tace su tutte queste questioni. Fondamentale, poi, è la questione della **deterrenza nucleare**. Quando il trattato CED fu concluso, nessuna delle parti contraenti possedeva armi nucleari. Dal 1960, tuttavia, la Francia ha sviluppato il proprio arsenale nucleare. La questione di come gestire il tema della deterrenza nucleare nell'ambito della CED è piuttosto complessa. A livello formale, il trattato CED prevede solo l'integrazione dell'esercito, dell'aviazione e (in misura minore) della marina – quindi le forze nucleari potrebbero rimanere fuori, restando in mani nazionali. Tuttavia, è ovvio che la deterrenza nucleare è una componente fondamentale di una difesa europea credibile. Lo scopo di questo documento non è fornire una risposta a tale questione, ma chiarire la necessità di affrontarla. Il Presidente francese Macron ha dichiarato di essere pronto ad aprire un dibattito su “tutto... guardando a ciò che ci protegge veramente, in modo credibile... compresa la difesa anti missili, le armi a lunga distanza e le armi nucleari per chi le possiede o ospita armi americane sul proprio territorio”. Il Presidente ha anche aggiunto che “c'è una dimensione europea negli interessi vitali francesi”; la Francia manterrà “la sua specificità” ma è “pronta a contribuire di più alla difesa del territorio europeo” (intervista con *Les Dernières Nouvelles d'Alsace*, 27.04.2024).

In terzo luogo, sebbene il trattato CED si concentri sugli affari militari, non dobbiamo ignorare il fatto che la politica di difesa vada di pari passo con la politica estera e altri strumenti, come le politiche commerciali o monetarie e la preparazione civile. In questa fase, l'UE ha una competenza esclusiva nelle politiche commerciali e monetarie, ma non tutti gli stati membri fanno parte dell'Unione economica e monetaria (anche se solo la Danimarca ha formalmente una deroga). Il ruolo internazionale dell'euro è stato sempre minimizzato: la nostra moneta non è presente, come tale, presso il FMI, né abbiamo una vera e propria unione bancaria e dei mercati dei capitali. La politica estera dovrebbe essere rafforzata per formare una struttura di azione

coerente e consistente, in cui si sviluppino una politica di difesa europea e la CED. La frammentazione delle competenze mette l'UE in una posizione vulnerabile rispetto ad altri attori globali – non solo gli Stati Uniti, ma anche Cina, India e Russia. In particolare, i difetti della politica estera comune potrebbero costituire un ostacolo alla credibilità di qualsiasi progetto di difesa, come sta mostrando la mancanza di una posizione comune su Israele/Gaza.

In quarto luogo, un'altra questione fondamentale della CED riguarda i **paesi che vi fanno parte**. Il trattato CED fu concluso nel 1952 da sei stati dell'Europa occidentale. Di conseguenza, se dovesse entrare in vigore, la CED non includerebbe automaticamente la maggior parte degli altri stati membri dell'UE, in particolare i paesi dell'Europa centrale e orientale che attualmente spendono una parte maggiore dei loro bilanci nazionali per la difesa e che sono più familiari con la minaccia russa. Come accennato prima, il trattato CED è aperto all'adesione di nuovi stati membri. Si potrebbe anche immaginare che paesi come la Polonia, i Paesi Nordici e i Paesi Baltici cerchino rapidamente di aderire ed essere ammessi. E' anche vero che il processo di integrazione europea è ricco di esempi in cui un gruppo di stati membri d'avanguardia ha fatto dei passi avanti, spesso tramite accordi conclusi al di fuori dell'UE, spianando la strada per l'adesione di altri stati. Dopotutto, è così che sono stati creati sia lo spazio Schengen per la libera circolazione che l'euro. Lo stesso metodo potrebbe essere utilizzato nel campo della difesa, consentendo agli stati membri volenterosi e in grado di fare progressi in questo campo di progredire nel processo di integrazione, andando oltre ciò che è possibile nel quadro dei trattati UE attuali e aggirando quegli stati il cui veto potrebbe bloccare qualsiasi iniziativa ambiziosa nel contesto dell'UE a 27. In ogni caso, l'obiettivo dell'utilizzo della CED non è segnare un ritorno a una piccola Europa, ma rilanciare l'integrazione della difesa.

Infine, il rilancio della CED solleva anche questioni di **coordinamento** con l'UE. Come spiegato in precedenza, la CED è stata modellata sulla CECA, e ha preso in prestito diverse istituzioni da essa. Tuttavia, la CECA si è poi evoluta nell'UE, con il risultato che molte delle istituzioni previste dalla CED sono ora istituzioni dell'UE. Questo vale soprattutto per

il Parlamento Europeo, erede dell'Assemblea, e la Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Questo è un aspetto positivo, poiché crea ponti istituzionali tra la CED e l'UE. Tuttavia, chiaramente, sarebbero necessarie alcune misure di adeguamento istituzionale se la CED dovesse entrare in vigore, in particolare se l'Assemblea della CED dovesse essere una sotto-composizione del Parlamento Europeo. La legittimità democratica richiede – come già

osservato durante la crisi dell'euro, e ancora di più per le questioni di difesa – che si immagini una geometria variabile nelle istituzioni esistenti e potenziali. Certamente, i paesi che non partecipano a un'iniziativa congiunta non dovrebbero essere autorizzati a partecipare a tali processi decisionali. Le stesse questioni si applicano anche alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

7 Quali sono le alternative?

Questo rapporto riconosce le difficoltà riportate nella sezione precedente. Tuttavia, non dovremmo commettere l'errore di pensare che queste si presenterebbero solo se prendessimo la decisione insolita di resuscitare un trattato di 70 anni fa. In realtà, queste sono le domande che il dibattito attuale dovrebbe affrontare, mentre i governi europei spesso preferiscono nascondere la testa sotto la sabbia. Esistono modi per risolvere le difficoltà sopra identificate.

In effetti, il punto cruciale è che il trattato CED è già stato negoziato, redatto, firmato e potrebbe entrare in vigore con sole due ratifiche. Ciò potrebbe creare un momento favorevole, un percorso più semplice rispetto ai 27 voti necessari per modificare i trattati dell'UE o per rendere operative le sue timide clausole di difesa mediante l'accordo unanime degli stati membri, o ancora per redigere da zero un nuovo trattato intergovernativo tra gli stati membri volenterosi.

La possibile entrata in vigore del trattato CED potrebbe andare di pari passo con una conferenza intergovernativa, che approvi emendamenti al testo originale e ammetta nuovi stati membri. Una possibilità in tal senso potrebbe essere rappresentata proprio dagli stati membri dell'Europa centrale e orientale, ad esempio la Polonia, in quanto paese che in questo semestre detiene la Presidenza del Consiglio dell'UE, per lanciare un'iniziativa volta a rivitalizzare e aderire alla CED. Per altro, una richiesta da parte degli stati membri dell'Europa centrale e orientale di aderire alla CED potrebbe esercitare pressione su

Questo rapporto riconosce le difficoltà riportate nella sezione precedente. Tuttavia, non dovremmo commettere l'errore di pensare che queste si presenterebbero solo se prendessimo la decisione insolita di resuscitare un trattato di 70 anni fa. In realtà, queste sono le domande che il dibattito attuale dovrebbe affrontare, mentre i governi europei spesso preferiscono nascondere la testa sotto la sabbia. Esistono modi per risolvere le difficoltà sopra identificate.



Francia e Italia affinché ratifichino il trattato, offrendo al contempo un'opportunità a Germania, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo di riaffermare oggi il loro impegno nei confronti della CED. Come già menzionato, sebbene i parlamenti di questi quattro paesi abbiano ratificato democraticamente il trattato CED, ciò è avvenuto molti anni fa. Sebbene il diritto internazionale pubblico si basi sul principio che *"pacta sunt servanda"*, ovvero gli obblighi derivanti dai trattati devono essere

rispettati, esso riconosce anche il principio del *"rebus sic stantibus"*: dopo un cambiamento fondamentale delle circostanze, una parte può ritirarsi o recedere dal trattato. Poiché l'adesione di nuovi stati membri alla CED dovrebbe essere ratificata da tutti e sei i membri fondatori, ciò offrirebbe l'opportunità agli attuali parlamenti di questi quattro paesi di riaffermare il loro sostegno al progetto CED oggi, conferendo così ulteriore legittimità al progetto.

8 Conclusione

L'Europa si trova ad affrontare minacce alla sicurezza senza precedenti. Gli europei si aspettano che l'UE assuma una posizione più audace nella politica mondiale. Infatti, il 73% degli europei desidera che l'UE assuma maggiori responsabilità a livello internazionale. La difesa dovrebbe essere posta in cima all'agenda politica, insieme ad altre minacce per il futuro dell'Europa derivanti dalla perdita di competitività o dai cambiamenti climatici. Come ha sottolineato il recente rapporto Niinistö, l'Europa deve aumentare la propria preparazione rispetto a varie minacce, incluse

pandemie, eventi climatici estremi e guerre. Tuttavia, attualmente, le discussioni spesso si perdono nei dettagli e mancano la visione d'insieme: a causa di ciò non si affrontano le questioni più importanti, come una cooperazione più profonda tra gli stati membri dell'UE, la legittimità democratica, il budget, i mezzi per contrastare la disinformazione e la guerra ibrida o le armi nucleari. Questo rapporto ha cercato di contribuire al dibattito, esplorando come finalmente dare vita alla CED quale modello più sofisticato per l'integrazione della difesa in Europa.