

NUMERO SPECIALE 1/2019

Difesa europea  
*Quali prospettive*

Atti dell'Incontro internazionale di Studi  
Roma, 19 ottobre 2018

A cura di **Ciro Sbailò**



ISSN 1826-3534

Numero speciale / Special Issue 1/2019

L'evento si è svolto nell'Aula Magna dell'Università degli Studi internazionali di Roma – UNINT, in collaborazione tra “*federalismi.it*”, l'Università degli Studi internazionali di Roma – UNINT e l'Universidad de Jaén

Comitato scientifico del Convegno e del presente volume:  
Giuseppe de Vergottini, Vincenzo Lippolis, Ciro Sbailò



# Sommario

## PRESENTAZIONE DEL VOLUME

- Difesa comune, istituzioni comuni come ancora di salvezza dell'Europa e degli europei, di *Beniamino Caravita*..... 5

## I. INTERVENTI DI APERTURA

- Indirizzi di saluto, di *Giovanni Bisogni*..... 9
- Apertura dei lavori, di *Elisabetta Trenta*..... 11
- Introduzione al dibattito, di *Vincenzo Lippolis*..... 15

## II. RELAZIONI

- Costituzione e missioni militari all'estero, di *Giuseppe de Vergottini*..... 18
- Il Fondo Europeo di difesa: il ruolo dell'Italia, di *Mauro D'Ubaldi*..... 23
- Sovranità e sicurezza. Un connubio ancora vincente?, di *Emma A. Imperato*..... 34
- L'Articolo 11 Cost. e la logica funzionalista. Evoluzione strategica della NATO e costituzione dell'esercito europeo, di *Emilio Minniti*..... 49
- Seguridad Común e Integración Europea En La Lucha Contra El Terrorismo En La Unión Europea, di *Jorge Lozano Miralles*..... 60
- Il pendolo batte stagnazione, di *Pino Pisicchio*..... 90
- Crisi nordafricana, *καταστροφή* e occasione di rilancio per l'Europa, di *Ciro Sbailò*..... 94

NOTIZIE SUGLI AUTORI ..... 109





# Difesa comune, istituzioni comuni come ancora di salvezza dell'Europa e degli europei

**di Beniamino Caravita**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Sapienza – Università di Roma

Viviamo in un mondo sempre più interconnesso, ma non solo virtualmente, bensì anche fisicamente. Le “autostrade”, anche nel secondo decennio di questo millennio, non sono solo digitali. Come successe nell’Italia degli anni sessanta, le “autostrade” sono e continuano a essere infrastrutture fisiche e molto concrete che permettono di collegare in modo sempre più rapido città, regioni, stati, continenti, passando sulla terra, sotto o sopra i corsi d’acqua, i laghi, i mari, gli oceani: su gomma, su ferro, via mare o via cielo (P. Khanna, *Connectography. Le mappe del futuro ordine mondiale*, tr. 2016, Fazi editore, Roma). E a poco servono i muri. A un osservatore attento non può sfuggire che, a dispetto di banali affermazioni, la mobilità fisica non è minore di quella virtuale: decine di milioni si spostano per lavoro o diletto; decine di milioni si spostano per sfuggire a guerre e povertà; miliardi di informazioni viaggiano in rete, sui social. In verità, le due forme di mobilità si intrecciano e si potenziano l’un l’altra, in continuo inseguimento tra persone e merci. E se è vero che il principio guida del nostro millennio è quello per cui la libertà di circolazione, di persone, beni, merci, servizi, riguarda non solo piccoli nuclei ristretti e privilegiati, ma miliardi di persone e di dati, è altrettanto vero che le modalità di circolazione possono essere fisiche ovvero virtuali a seconda del soggetto e delle modalità di godimento del bene di volta in volta ricercate. Ma il nostro mondo interconnesso è, nello stesso tempo, un mondo di grandi opportunità e di grandi pericoli, in cui i focolai di crisi sono ovunque e si diffondono con grande velocità (W. Ischinger, *Welt in Gefahr. Deutschland und Europa in unsicherer Zeiten*, Econ Verlag, Berlin, 2018). Rispetto al secolo scorso, questi focolai non sono - per il momento - in Europa; ma in Europa possono arrivare facilmente e rapidamente, e comunque il nostro continente ne può subire traumaticamente le conseguenze. La guerra, nelle sue tradizionali modalità, non si svolge più fortunatamente sul terreno europeo, ma gli interessi europei possono essere minacciati dovunque nel mondo e il terrorismo può facilmente colpire nel cuore di un’Europa sempre più fragile: e non c’è bisogno purtroppo di citare avvenimenti che ancora sono davanti ai nostri occhi e risuonano nelle nostre orecchie. E non basta ripristinare controlli alle frontiere o costruire muri. Come dimostra la storia mondiale e europea, anche recente, i muri, se non nella loro

funzione simbolica, non sono in grado di fermare le migrazioni e gli spostamenti e, soprattutto, non hanno durata eterna.

I grandi imperi europei, il cui crollo era iniziato cento anni fa (E. Gentile, *Ascesa e declino dell'Europa nel mondo. 1898-1918*, Garzanti, Milano, 2018), non esistono più da oltre sessant'anni. La *grandeur* francese è ormai solo un sogno dei cugini di oltralpe, le cui leadership fanno innamorare in maniera ricorrente i nostri intellettuali; la Germania non ha risolto e mai risolverà il suo dilemma se atteggiarsi a gigante politico in mezzo al continente (di grande interesse l'ultimo numero di Limes, *Essere Germania*, 12/2018); il Regno Unito sta pagando duramente il suo sogno di restaurare le glorie, non tanto dell'impero, quanto almeno del Commonwealth e la Brexit si sta rivelando un incubo, da cui per gli inglesi non sarà facile svegliarsi (ma, per riderci sopra, v. *The Penguin Book of Brexit Cartoons*, Penguin Books, Milton Keynes, 2018); Italia, Spagna e Polonia non riescono ad uscire da una condizione di permanente minorità politica, economica e istituzionale; i piccoli e medi Stati europei cercano, nell'attuale incertezza, la collocazione più vantaggiosa e comunque meno rischiosa oppure costruiscono alleanze euroscettiche, dopo aver bramato per l'ingresso (da noi occidentali dovuto, peraltro, per saldare il debito contratto ad Yalta, quando li abbandonammo all'orso sovietico); e gli Stati dell'Europa centro-orientale guardano con timore al riemergere della potenza russa, le cui mire potrebbero non fermarsi all'Ucraina.

Intorno a noi, gli Stati Uniti non vogliono più fare i gendarmi del mondo; la Cina cresce economicamente e politicamente in modo aggressivo, cercando nuovi spazi da conquistare, *in primis* in Africa (ma non è forse quello che fecero gli Stati europei tra il XVII e nel XIX secolo?); la Russia e la Turchia giocano partite minacciose sul versante sud-orientale dell'Europa; il mondo mussulmano, in generale, e quello arabo, più in particolare, è permanentemente scosso da continue crisi di riassetto e da un conflitto con Israele sempre più pericoloso, a cui - irresponsabilmente - nessuno (fuor di metafora, i ricchi finanziatori arabi e americani) riesce a mettere fine; un Africa sempre più instabile ci farà pagare amaramente i danni provocati da secoli di miope e brutale colonialismo europeo, dalla creazione di stati artificiali, dalla incapacità di permettere la crescita di adeguate classi politiche locali.

La difesa comune europea, allora, non è più una pura esigenza dello spirito o l'ingenua illusione di sognatori visionari, inutilmente e malamente trascritte nel Titolo V del Trattato sull'Unione europea. La definizione realistica di linee di difesa comune (pur consapevoli delle difficoltà di una linea unitaria di comando) è una impellente necessità, se si vuole evitare che il nostro continente, solcato da irresponsabili pulsioni di un sovranismo imbecille (e sì, oggi spetta al sovranismo l'epiteto che decenni fa si riservava al pacifismo!), nel XXI secolo viva da soggetto passivo la sorte che, come soggetto attivo, riservò al mondo nei secoli precedenti. Andando alla ricerca di una autarchica sovranità nazionale perduta, da riconquistare

di volta come polacchi, come italiani, come ungheresi, contro una cattiva burocrazia europea, potrebbe infatti anche succedere che si finisca tutti insieme a fare le colonie di parti del mondo più ricche, più aggressive, più determinate nella difesa dei loro interessi. Oppure, nella migliore delle ipotesi, che Francia e Germania si mettano - di nuovo! - d'accordo per la tardiva riedizione di una Europa carolingia (cfr. Il bel lavoro di A. Barbero, *Carlo Magno. Un padre dell'Europa*, Laterza, Bari, 2000). Sarebbe la paradossale eterogenesi dei fini, causata da un sovranismo miope e fuori tempo, che, attaccando l'Europa in nome del recupero di micro-sovrانيتà nazionali, regionali, locali, rischierebbe di consegnare il continente a nuovi colonizzatori ovvero di rilanciare modelli di Europa che la storia ci ha insegnato non essere i migliori.

Sul terreno della difesa, che pur è sempre stata un'aspirazione forte e originaria dei *Founding Fathers*, c'è ancora poco, anche se, come si vedrà dalle pagine che seguono, non pochissimo: progetti comuni, scambi di tecnologie e di informazioni, consultazioni ufficiali e informali, costituiscono il sostrato di politiche che non devono essere abbandonate, nemmeno in questa epoca in cui sembra prevalere l'euroscetticismo. In verità, ormai tutti sappiamo che senza una dimensione comune europea non si riesce ad andare avanti; comunque vada il voto londinese del 15 gennaio, se ne sono accorti anche i britannici; e gli stessi euroscettici stanno cercando alleanze sovranazionali per darsi una autonoma collocazione nel panorama continentale. Ma non sappiamo come andare avanti: non ci sono ricette, né da parte dei critici, che non ci dicono cosa ci sarà senza l'euro o senza l'Europa, né da parte dei *laudatores*, anche essi incapaci di offrire un rinnovato percorso istituzionale ed economico. La crisi politica ed economica sta obnubilando le menti, impedendo alle nostre élite, quelle vecchie, ma anche quelle nuove, di capire che le democrazie possono morire, sotto colpi esterni, ma anche per crisi interne (B. Carter Hett, *The Death of Democracy. Hitler's Rise to Power and The Downfall of the Weimar Republic*, Henry Holt and Company, New York, 2018). Come ha recentemente dimostrato la Corte di giustizia dell'Unione europea nell'ordinanza presidenziale in causa 619/18, con cui è stata sospesa la legge polacca che disponeva riduzione dell'età pensionabile dei giudici da 70 a 65 anni, costringendo il più riottoso degli Stati europei ad adeguarsi, le istituzioni di garanzia, nazionali o comuni, ancora tengono (anche se qualche volta tentennano e si spaventano). Ma la tenuta della democrazia liberale e sociale non può essere affidata solo alle istituzioni di garanzia. E, oggi, il problema è che una politica insipiente e di breve respiro rischia di portarci fino all'ultimo passo davanti al baratro e, arrivati fin lì, la terra potrebbe, improvvisamente, sfaldarsi sotto i nostri piedi (S. Colarizi, *Novecento d'Europa. L'illusione, l'odio, la speranza, l'incertezza*, Laterza, Bari, 2015). È già successo cento anni fa...