

**Dalla coerenza alla strumentalità:  
l'evoluzione della sicurezza e difesa nazionale nel contesto europeo**

Edoardo Chiti

SOMMARIO: 1. Una prospettiva funzionale e storico-evolutiva. - 2. La sicurezza e la difesa nazionale nel contesto europeo: il modello tradizionale. - 2.1. Il disegno europeo e la sua tensione interna. - 2.2. Una funzione nazionale coerente con il disegno europeo. - 3. Gli sviluppi dell'ultimo decennio: un processo di europeizzazione della funzione nazionale. - 3.1. Le trasformazioni del modello europeo: razionalizzazione e complicazione. - 3.2. La tensione attuale: la costruzione di una funzione europea, la rinuncia al multilateralismo. - 3.3. Dalla coerenza alla strumentalità: l'evoluzione della funzione nazionale. - 4. Il senso della prospettiva.

*1. Una prospettiva funzionale e giuridico-evolutiva*

In quale modo la funzione amministrativa nazionale che chiamiamo ormai da tempo di «sicurezza e difesa» è inquadrata, modificata, ridefinita dagli sviluppi in corso nell'ordinamento dell'Unione europea? Questi sviluppi sono paralleli rispetto alle vicende dell'ordinamento nazionale? O incidono su di esse? In questo secondo caso, in quale direzione spingono la funzione di sicurezza e difesa dell'ordinamento italiano?

È con queste domande che si misura il presente scritto. Esse richiedono alcune precisazioni preliminari, utili a precisarne il senso e la rilevanza.

La prima è che si posizionano in un ambito specifico - e, bisogna aggiungere, poco battuto - degli studi sul diritto amministrativo, quello relativo alle funzioni. Non intendono considerare, cioè, i singoli aspetti della disciplina della sicurezza e difesa, ma riflettere su quest'ultima in quanto funzione amministrativa, attività colta nella sua interezza, «nei suoi aspetti “macro”, nel suo assetto normativo globale»<sup>1</sup>. Ciò nel presupposto, scolpito da Massimo Severo Giannini nel 1957, che «in principio sono le funzioni»<sup>2</sup>, dalla cui costruzione giuridica dipendono - e devono dipendere, in un rapporto di coerenza strumentale - la disciplina dell'organizzazione, del procedimento e degli atti. La scelta di esaminare sicurezza e difesa in quanto funzione amministrativa, dunque, serve a portare l'attenzione sul perno intorno al quale ruotano i vari istituti della disciplina.

---

<sup>1</sup> S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, Garzanti, VI ed., 2000, p. 130.

<sup>2</sup> M.S. Giannini, *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione civile*, 1957, p. 11 ss.

Una seconda precisazione preliminare riguarda la delimitazione della funzione di sicurezza e difesa. La precisazione è opportuna perché il riferimento alla sicurezza è divenuto ormai così ampio da risultare poco utile, tanto sul piano della ricostruzione giuridica quanto su quello analitico. Per spiegare ed interpretare la realtà giuridica senza forzature o riduzionismi, conviene tenerne distinte le varie dimensioni. Quella che qui interessa è la funzione che risulta dal plesso di attività composto, per un verso, dalla difesa armata dello Stato, disciplinata dalla Costituzione (art. 11 e art. 52/1), per altro verso, dalla sicurezza militare dell'ordinamento, che consiste tanto nella tutela degli interessi dello Stato nella comunità internazionale, come nel caso dell'intervento a protezione della vita dei cittadini italiani all'estero, quanto dell'azione a difesa della pace e della sicurezza internazionale, in conformità alle regole del diritto internazionale<sup>3</sup>. La funzione di sicurezza e difesa, dunque, si caratterizza per una pluralità di finalità concettualmente distinte, seppur tra loro complementari: sicurezza e difesa non vanno intese come un'endiadi, ma come una formula sintetica che si riferisce a due finalità diverse, per quanto tra loro funzionalmente connesse. Si noti che questa comprensione della sicurezza e difesa non coincide esattamente con la nozione di «sicurezza nazionale» utilizzata da vari studiosi, la quale si fonda sulla medesima combinazione di sicurezza e difesa, ma include nella prima anche gli interventi a tutela del metodo democratico e della legalità dell'ordinamento costituzionale<sup>4</sup>. Questi ultimi sono parte, nella prospettiva che qui si propone, della diversa funzione di ordine e di sicurezza pubblica, la cui finalità essenziale è la tutela della ordinata e pacifica convivenza sociale, il cui esercizio spetta all'amministrazione di polizia e solo in via sussidiaria ed eccezionale all'amministrazione militare<sup>5</sup>. Inoltre, e soprattutto, la funzione di sicurezza e difesa militare deve essere intesa come un segmento della più ampia azione pubblica volta alla difesa e alla sicurezza nazionale. La difesa militare, infatti, è una delle attività nelle quali si articola la difesa della Patria, mentre la sicurezza militare costituisce un aspetto specifico della sicurezza

---

<sup>3</sup> Come stabilito dal legislatore in più circostanze: si veda, ad esempio, la legge 14 novembre 2000, n. 331, art. 1, co. 1-4.

<sup>4</sup> Così, ad esempio, R. Ursi, *La sicurezza pubblica*, Bologna, Il Mulino, 2023, p. 57; e P. Bonetti, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *le Regioni*, p. 483 ss., p. 502 ss.

<sup>5</sup> Si pensi, ad esempio, all'impiego di personale militare nella cosiddetta operazione "strade sicure", avviata nel 2008 e prorogata, da ultimo, dalla legge di bilancio per il 2025 (commi 625-626) fino al 2027.

nazionale, che presuppone interventi non solo militari, ma anche politici, economici, sociali e diplomatici.

In terzo luogo, la premessa dell'analisi che si proporrà nelle pagine seguenti è che il diritto dell'Unione europea stia modificando i caratteri della funzione nazionale di sicurezza e difesa, senza però assorbire quest'ultima in una nuova funzione della stessa Unione. Allo stadio attuale del processo di integrazione, l'Unione è ancora impegnata nello sviluppo di una propria funzione di sicurezza e difesa, di cui si iniziano a cogliere i tratti distintivi e che influisce in vari modi sulle funzioni autonomamente sviluppate dagli Stati membri, ma che non si sostituisce a queste ultime. Al centro di questo scritto stanno i modi attraverso i quali il diritto dell'Unione europea ridefinisce la funzione nazionale, piuttosto che la costruzione di una nuova funzione della stessa Unione.

Infine, le domande sopra formulate saranno affrontate in una prospettiva giuridico-evolutiva. Ciò che interessa, in altri termini, è cogliere l'evoluzione nel tempo dell'influenza esercitata dall'Unione europea sulla funzione nazionale di sicurezza e difesa, tanto per interpretarne i mutamenti e individuarne la direzione complessiva, quanto per aprire la strada a una riflessione prospettica e propositiva sui caratteri che la funzione dovrebbe auspicabilmente assumere nel prossimo futuro.

La tesi che si proverà ad articolare può essere così riassunta: la funzione amministrativa di sicurezza e difesa è da tempo inquadrata in un modello europeo di sicurezza e difesa, rispetto al quale si è sviluppata in modo pienamente coerente; ma questo modello europeo è ora in corso di trasformazione, per effetto di una serie di sviluppi giuridici e istituzionali degli ultimi dieci anni. Tale trasformazione incide direttamente sui caratteri della funzione nazionale di sicurezza e difesa. Essa avvia un processo di europeizzazione della funzione nazionale. Ma si tratta di una europeizzazione di un tipo particolare: graduale, da intendere prospetticamente; e ancora da riempire di contenuti concreti, in buona misura aperta. Una europeizzazione, inoltre, problematica, perché gli strumenti che utilizza presentano punti di forza ma anche debolezze. Tutto questo rende interessanti i giorni che viviamo - e urgente la riflessione della nostra comunità scientifica.

Per illustrare questa tesi, si considererà dapprima il modello europeo tradizionale, nel quale la funzione nazionale è inquadrata (§ 2), per poi passare alle sue torsioni degli ultimi

due lustri (§ 3) e svolgere infine qualche riflessione sulla possibile direzione del cambiamento (§ 4).

## *2. La sicurezza e la difesa nazionale nel contesto europeo: il modello tradizionale*

La funzione amministrativa di sicurezza e difesa - intesa nel senso chiarito sopra - ha una storia sua propria, che è parte della più ampia evoluzione storica delle funzioni svolte dall'amministrazione militare italiana.

Si tratta, infatti, di un passaggio specifico di quella vicenda, i cui grandi tornanti possono essere identificati in tre momenti principali<sup>6</sup>. Il primo è quello del periodo compreso tra l'unificazione e l'inizio del XX secolo, nel quale la funzione militare - la «manifestazione più saliente della forza dello Stato», nelle parole di Vittorio Emanuele Orlando<sup>7</sup> - è essenzialmente volta allo svolgimento di conflitti tanto difensivi quanto offensivi con altri Stati sovrani, condotti nel rispetto del diritto internazionale e rispondenti alla logica della politica dell'«equilibrio» tra le potenze europee. Il secondo - anticipato da una serie di sviluppi tra le due guerre e registrato con particolare chiarezza, nella riflessione giusamministrativistica del secondo dopoguerra, da studiosi come Guido Zanobini<sup>8</sup>, Antonio Amorth<sup>9</sup>, Alberto Predieri<sup>10</sup> e Vittorio Bachelet<sup>11</sup> - si presenta alla metà del XX secolo, quando, per effetto del nuovo ancoraggio costituzionale, le finalità dell'attività militare sono limitate alla sola guerra difensiva e l'ordinamento nazionale viene vincolato a una perfetta concordanza con le norme del diritto internazionale relative all'uso della forza. La ridefinizione della difesa militare nei termini di una più ampia funzione di sicurezza e difesa è il terzo tornante principale di questa vicenda storica, che si realizza a partire dalla metà degli anni Settanta per definirsi compiutamente a cavallo dei due secoli, essenzialmente per effetto dell'iniziativa del legislatore, come emerge dalla ricostruzione di Riccardo Ursi<sup>12</sup>, al quale si deve l'ultimo studio monografico sull'amministrazione militare.

---

<sup>6</sup> Per una discussione analitica di questa vicenda storica, E. Chiti, *L'amministrazione militare*, Milano, Giuffrè, 2007, in particolare capitoli I-II.

<sup>7</sup> V.E. Orlando, *Principii di diritto costituzionale*, III ed., Firenze, Barbèra editore, 1894, p. 173.

<sup>8</sup> G. Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, III ed., Milano, Giuffrè, 1958, V, p. 16 ss.

<sup>9</sup> A. Amorth, *La Costituzione italiana. Commento sistematico*, Milano, Giuffrè, 1948, p. 70.

<sup>10</sup> A. Predieri, *La difesa e le Forze armate*, in *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, diretto da P. Calamandrei, a cura di G. Barbera, I, Città di Castello, Barbera, 1950, p. 473 ss.

<sup>11</sup> V. Bachelet, *Disciplina militare e ordinamento giuridico statale*, Milano, Giuffrè, 1962.

<sup>12</sup> R. Ursi, *L'amministrazione militare*, Torino, Giappichelli, 2018, in particolare p. 62 ss.

Se la funzione di sicurezza e difesa si spiega anzitutto all'interno della storia politica e amministrativa del nostro paese, essa deve essere anche posizionata, però, nel più ampio contesto europeo, il quale, del resto, è parte di tale storia almeno a partire dall'avvio del processo di integrazione, alla fine degli anni Cinquanta del secolo scorso.

Ciò che interessa, in particolare, è rilevare come tale funzione sia pienamente coerente con il modello europeo di sicurezza e difesa che l'Unione europea è venuta sviluppando dai primi anni Novanta, quando la politica estera e di sicurezza comune è entrata a far parte delle sue politiche.

### *2.1. Il disegno europeo e la sua tensione interna*

Per mettere a fuoco la coerenza tra la funzione nazionale e il disegno europeo, occorre richiamare i tratti distintivi del modello messo a punto dall'Unione europea tra gli anni Novanta e i primi anni Duemila. Due sono i principali: la scelta strategica a favore del multilateralismo, e in particolare di un multilateralismo ancorato al sistema delle Nazioni Unite; e il riconoscimento della preminenza funzionale della Organizzazione del trattato del Nord-Atlantico (NATO), tanto sul piano strategico quanto su quello operativo.

La scelta per un multilateralismo incentrato sulle Nazioni Unite è stata compiuta con chiarezza all'inizio degli anni Novanta e confermata in tutti i passaggi successivi. Nel Trattato di Maastricht, la nuova competenza in materia di sicurezza e di difesa non è stata costruita come un campo di azione autonomo e autosufficiente dell'Unione, ma piuttosto come un ambito strumentale all'attuazione sul piano regionale delle decisioni assunte dagli organi delle Nazioni Unite, a partire dal Consiglio di sicurezza. Nella stessa prospettiva, il Consiglio europeo di Göteborg del 2001 ha osservato che l'Unione «riconosce al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite la responsabilità primaria del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale»<sup>13</sup>. L'ancoraggio al sistema multilaterale e alle Nazioni Unite, poi, è stato confermato e rafforzato nel Trattato di Lisbona<sup>14</sup>.

Si tratta di un orientamento tutt'altro che sorprendente, se si considera il momento storico nel quale è stato assunto, caratterizzato da una forte spinta alla cooperazione internazionale e dalla globalizzazione giuridica e istituzionale, che accompagnavano e

---

<sup>13</sup> Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Göteborg, 15-16 giugno 2001, disponibile alla pagina <https://www.consilium.europa.eu/media/20980/00200-r1i1.pdf>; si veda, in particolare, il § 47.

<sup>14</sup> Art. 21/1 e 2, lettera c), e art. 42/1 del Trattato sull'Unione europea.

sostenevano quella economica. La scelta per il multilateralismo compiuta nel 1992 e ribadita nel 2009 valeva a riaffermare questo processo e i valori normativi sui quali era fondato, quali la legalità internazionale, i diritti fondamentali e la sovranità degli Stati<sup>15</sup>.

A rilevare ai nostri fini, però, sono soprattutto le implicazioni istituzionali di questa opzione. L'Unione è chiamata a operare, in tale disegno, come componente di un più ampio sistema comune globale, accanto alle amministrazioni di altri Stati e organizzazioni internazionali. E in tale sistema comune globale essa contribuisce al perseguimento degli obiettivi di sicurezza della comunità mondiale definiti dal diritto e dalle pratiche istituzionali delle Nazioni Unite, che alla fine degli anni Novanta ne hanno esteso la portata sino a includervi la tutela dei diritti fondamentali. In quanto organizzazione regionale, in particolare, l'Unione è chiamata a calare le iniziative di sicurezza delle Nazioni Unite nello specifico contesto europeo, con un'operazione che, ben lungi dal risolversi in una meccanica trasposizione delle scelte operate dalle Nazioni Unite, richiede un complesso bilanciamento degli interessi strategici, politici ed economici in gioco, oltre allo svolgimento delle necessarie attività militari.

Il secondo tratto distintivo del modello - la preminenza funzionale riconosciuta alla NATO - aggiunge a questo quadro complessivo un ulteriore elemento.

Anche in questo caso, la scelta è stata compiuta dal Trattato di Maastricht e ribadita nei successivi passaggi. In base al Trattato di Maastricht, la politica di sicurezza e di difesa dell'Unione deve rispettare «gli obblighi derivanti per alcuni Stati membri dal trattato dell'Atlantico del Nord» ed essere «compatibile con la politica di sicurezza e di difesa comune adottata in questo ambito». Confermando la medesima prospettiva, il Trattato di Lisbona ha poi stabilito che gli impegni e la cooperazione nel settore della sicurezza e della difesa in questo settore, incluso il dovere di mutua assistenza tra gli Stati membri, «rimangono conformi agli impegni assunti nell'ambito dell'Organizzazione del trattato del Nord-Atlantico che resta, per gli Stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva e l'istanza di attuazione della stessa».

Questa scelta è stata accompagnata dalla decisione dell'Unione di non sviluppare una propria capacità militare. L'Unione ha sviluppato, a partire dai primi anni Novanta,

---

<sup>15</sup> Si vedano, ad esempio, I. Peters, *Strategic Culture and Multilateralism: The Interplay of the EU and the UN in Conflict and Crisis Management*, in *Contemporary Security Policy*, 2011, p. 644 ss.; e N.D. White, *The EU as a Regional Security Actor within the International Legal Order*, in M. Trybus e N.D. White (a cura di), *European Security Law*, Oxford University Press, 2007, p. 329 ss.

un'articolata amministrazione europea per la sicurezza e la difesa<sup>16</sup>. Essa non comprende, però, delle vere e proprie capacità militari. L'unica possibilità offerta dal Trattato è quella che alcuni Stati membri, quelli che hanno maggiori capacità militari e hanno sottoscritto impegni ai fini delle missioni più impegnative, instaurino una «cooperazione strutturata permanente», la cosiddetta PESCO: possibilità che è stata effettivamente utilizzata nel 2017, con il coinvolgimento di 25 Stati membri<sup>17</sup>. In alternativa, la cooperazione militare tra Stati membri può realizzarsi fuori dal Trattato, come avvenuto nel caso degli *Eurocorps*, costituiti nel 1992 e divenuti, nel 2002, la Forza di reazione rapida (*Rapid deployable corps*), così come nel caso di altre forze multinazionali, come la *European Maritime Force* (EUROMARFOR) e la *European Gendarmerie Force* (EUROGENDFO).

Gli sviluppi interni alla NATO hanno confermato questo disegno, che schiaccia la cooperazione tra l'Unione e l'Alleanza sulle capacità progettuali e militari dell'Alleanza stessa. Ad esempio, è la NATO, attraverso il *New Strategic Concept of the Atlantic Alliance*, adottato dai capi di Stato e di governo della NATO nel 1999, a definire il processo - la cosiddetta *European Security and Defence Identity* - attraverso il quale i paesi dell'Unione possono fornire il proprio contributo alle attività dell'Alleanza e, allo stesso tempo, beneficiare della «readiness of the Alliance». Anche i numerosi strumenti di cooperazione politica e amministrativa tra Unione europea e NATO vanno inquadrati all'interno di questa logica complessiva. Si pensi ai vari strumenti di integrazione tra gli apparati amministrativi delle due organizzazioni, esemplificati dal *Permanent Liaison Team* istituito nel 2005, dai vari accordi di cooperazione amministrativi, incluso quello relativo allo scambio di informazioni classificate, e dagli accordi *Berlin Plus* del 2003, che disciplinano le modalità attraverso le quali l'Unione può avvalersi delle capacità di comando e dei mezzi della NATO per realizzare missioni di gestione delle crisi. In tutti questi strumenti, resta fermo il principio di fondo per il quale l'Unione deve adattare la

---

<sup>16</sup> Ne fanno parte organismi di varia natura. Alcuni sono contigui alle istituzioni politiche, come il Comitato politico e di sicurezza (CPS), che contribuisce alla preparazione delle decisioni del Consiglio Affari esteri, e il *Politico-Military Group* (PMG), che affianca lo stesso CPS. Altri stanno al vertice dell'amministrazione militare europea: è il caso, in particolare, dello *European Union Military Committee* (EUMC) e dello Stato maggiore dell'Unione europea (*European Union Military Staff* - EUMS). Altri ancora sono chiamati a svolgere specifiche attività: tra questi, il Centro satellitare europeo, lo *European Union Institute for Security Studies* (EUISS), il *Military Planning and Conduct Capability* (MPCC) e l'Agenzia europea per la difesa, chiamata a sostenere la cooperazione tra i ministeri della difesa dei vari Stati membri.

<sup>17</sup> Decisione (PESC) 2017/2315 del Consiglio, dell'11 dicembre 2017, che istituisce la cooperazione strutturata permanente (PESCO) e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti, GUUE 2017 L 331.

propria politica di sicurezza e di difesa al quadro giuridico e politico dell'Alleanza atlantica.

Neanche questo tratto caratteristico del modello, come il precedente, è sorprendente. Il riconoscimento della preminenza funzionale della NATO riflette le priorità politiche di molti Stati membri dell'Unione, riluttanti a cedere la propria autonomia in questo settore e il proprio ruolo collettivo nell'Alleanza. Ma esprime anche le diverse traiettorie storiche delle due organizzazioni, l'una consolidatasi nel tempo come organismo economico e regolatorio, ovvero come *soft power* e «forza civilizzatrice», secondo l'auto-rappresentazione della stessa Unione, l'altra quale alleanza militare per la difesa militare.

Il risultato, in ogni caso, è almeno in parte contraddittorio. Nel complesso, infatti, il modello tradizionale caratterizza l'Unione come un attore regionale ancorato ai valori normativi del sistema delle Nazioni Unite, responsabile per l'attuazione nello spazio europeo delle misure messe a punto dagli organi delle stesse Nazioni Unite e strettamente connesso con la NATO tanto sul piano politico quanto su quello operativo. Proprio in ragione della preminenza funzionale riconosciuta alla NATO, però, l'Unione fatica a svolgere il ruolo che si è assegnato in base a tale modello. La mancanza di autonomia strategica e operativa rispetto all'Alleanza limita in misura considerevole l'effettiva capacità dell'Unione di sviluppare una vera e propria visione geopolitica sulle questioni di sicurezza e difesa. L'Unione finisce per operare come autorità che opera sotto la direzione tanto del Consiglio di sicurezza, secondo il disegno dell'art. 53 della Carta delle Nazioni Unite, quanto di un'altra organizzazione regionale, la NATO, che adotta le decisioni politiche sul piano regionale e mette a disposizione le necessarie risorse militari. Sono esempi di questa situazione, tra gli altri, la missione di *peacekeeping* EUFOR Concordia, avviata nel 2003 nella Macedonia del Nord, e la missione militare EUFOR Althea, svolta in Bosnia-Herzegovina a partire dal 2004.

## 2.2. Una funzione nazionale coerente con il disegno europeo

La funzione nazionale di sicurezza e difesa, così come viene configurandosi a cavallo tra il XX e il XXI secolo, è del tutto coerente con il modello europeo appena tratteggiato.

Anzitutto, sebbene lo sviluppo e il consolidamento di tale funzione siano il frutto di una vicenda principalmente interna alla storia politica e amministrativa del nostro paese, le finalità essenziali della funzione nazionale sono non solo compatibili ma anche

pienamente coerenti con quelle del modello europeo. In entrambi i casi, infatti, le finalità sono quelle riconducibili al binomio difesa e sicurezza.

A partire dagli anni Novanta, come si è già osservato, la funzione nazionale è stata orientata a due obiettivi distinti ma complementari: la difesa armata dello Stato, disciplinata dalla Costituzione, e la sicurezza militare dell'ordinamento, che comprende la tutela degli interessi dello Stato nella comunità internazionale e l'azione a difesa della pace e della sicurezza internazionale. Questo disegno trova una piena corrispondenza nel modello europeo che viene emergendo negli stessi anni. La difesa europea rappresenta, per espressa indicazione del Trattato sull'Unione europea, tanto nella formulazione del Trattato di Maastricht quanto in quella del Trattato di Lisbona, una politica comune, sebbene in corso di formazione, soggetta a un processo di «definizione progressiva» che potrebbe condurre a una «difesa comune» qualora il Consiglio europeo decidesse in tal senso. Quanto alla sicurezza, è già delineata nelle sue linee essenziali e si configura come mantenimento dell'integrità dell'ordinamento regionale, da realizzare attraverso un'attività militare che non solo ristabilisca la pace interrompendo un eventuale conflitto al di fuori dei confini europei, ma persegua anche gli obiettivi della gestione delle crisi, del ripristino del diritto violato e della tutela dei diritti fondamentali. Ciò risulta non tanto da una espressa definizione del Trattato sull'Unione europea, quanto dalla enunciazione, in via non tassativa, dei tipi di interventi che l'Unione può porre in essere, individuati nelle missioni umanitarie e di soccorso, nelle attività di mantenimento della pace e nelle missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti. La funzione nazionale, dunque, si posiziona del tutto armonicamente nel disegno di sicurezza e difesa che l'Unione europea viene sviluppando a partire dai primi anni Novanta. E la coerenza con quel disegno risulta ancora maggiore là dove si consideri che l'ordinamento europeo tende a riprodurre il disegno statale della sicurezza quale finalità complessa, che richiede un'azione non solo militare ma anche politica, diplomatica ed economica, come risulta tanto dal Trattato quanto dagli atti successivi, inclusa la Strategia per la sicurezza europea adottata nel 2003.

Oltre che per le finalità perseguite, la funzione nazionale di sicurezza e difesa è coerente con il disegno europeo anche per un'altra ragione. Tra la fine degli anni Novanta

e i primi anni del nuovo secolo, essa è stata direttamente collegata al multilateralismo incentrato sulle Nazioni Unite sul quale si fonda anche il modello dell'Unione europea.

Quanto alla difesa, la «perfetta concordanza» tra la funzione nazionale e la disciplina internazionale, fondata sul divieto assoluto di utilizzazione unilaterale della forza armata al di fuori delle ipotesi in cui sia invocabile il diritto di legittima difesa, così come sul ruolo centrale delle Nazioni Unite, è stabilita dalla stessa Costituzione<sup>18</sup>. Il perseguimento di finalità di sicurezza internazionale, invece, non è immediatamente riconducibile al testo costituzionale. Esso è stato previsto, però, da vari interventi del legislatore. Il primo e più importante è la legge 14 novembre 2000, n. 331, la quale, nell'istituire il servizio militare professionale, ha ridefinito le attività delle forze armate, attribuendo a queste ultime non solo il «compito prioritario» della difesa dello Stato, ma anche «il compito di operare al fine della realizzazione della pace e della sicurezza, in conformità alle regole del diritto internazionale e alle determinazioni delle organizzazioni internazionali delle quali l'Italia fa parte»<sup>19</sup>. Si tratta di una scelta che adegua la funzione italiana non solo agli orientamenti assunti in quegli anni dal Consiglio di sicurezza, che reinterpreta la finalità di sicurezza internazionale perseguita dalle Nazioni Unite, ma anche ai valori che il multilateralismo incentrato sulle Nazioni Unite afferma e promuove, dal rispetto della sovranità degli Stati al rispetto dei diritti fondamentali, alla *rule of law* internazionale.

Tutti gli interventi successivi hanno ripreso e sviluppato questo impianto. Il Codice dell'ordinamento militare, adottato con il d. lgs. 15 marzo 2010, n. 66, conferma il disegno funzionale stabilito dalla l. n. 331/2000, abrogata dallo stesso Codice nella complessiva operazione di riorganizzazione e razionalizzazione della disciplina dell'amministrazione militare. Si muove in questo stesso solco la successiva legge di Paola (legge 31 dicembre 2012, n. 244): nel rivedere il «sistema nazionale di difesa», con l'obiettivo di renderlo allo stesso tempo più leggero, efficace e sostenibile sul piano finanziario, la legge ha ribadito che tale sistema deve essere operativo «nei contesti internazionali e nella prospettiva di una politica di difesa comune europea, per

---

<sup>18</sup> L'espressione richiamata nel testo è di N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, II ed., Torino, Giappichelli, 2001, p. 95. Nella riflessione costituzionalistica, si vedano, tra gli altri, A. Barone, *La difesa nazionale e la Costituzione (parte I)*, in *Diritto e società*, 1987, p. 643 ss., a p. 678 ss.; e A. Mannino, *Tutela dei diritti umani e intervento armato*, in *Europa e Balcani. Stato, cultura, nazioni*, a cura di S. Gambino, Padova, Cedam, 2001, p. 227 ss.

<sup>19</sup> L. n. 331/2000, art. 1, co. 1-4. Ai due compiti sopra richiamati si aggiunge quello per cui le forze armate concorrono alla salvaguardia delle libere istituzioni e svolgono compiti specifici in circostanze di pubblica calamità e in altri casi di straordinaria necessità ed urgenza (art. 1, co. 5).

l'assolvimento dei compiti istituzionali delle Forze armate». La legge quadro sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali - legge 21 luglio 2016, n. 145 - ha completato e ordinato il quadro funzionale sviluppato a partire dalla l. 331/2000. Essa si apre, infatti, con il riferimento alla partecipazione delle forze armate a missioni internazionali istituite nell'ambito delle Nazioni Unite o di altre organizzazioni internazionali cui l'Italia appartiene o comunque istituite in conformità al diritto internazionale. Chiarisce che rientrano in questa ampia categoria anche le operazioni militari e le missioni civili di polizia e per lo Stato di diritto dell'Unione europea. Vi include, inoltre, le missioni finalizzate ad eccezionali interventi umanitari. Lo svolgimento di queste attività è subordinato al rispetto non solo dei principi di cui all'art. 11 della Costituzione ma anche del diritto internazionale generale, del diritto internazionale dei diritti umani, del diritto internazionale umanitario e del diritto penale internazionale.

La funzione di sicurezza e difesa nazionale, dunque, si è sviluppata, tra gli anni Novanta e i primi anni del nuovo secolo, in un modo che riflette pienamente il modello di sicurezza e difesa tratteggiato dall'Unione. Sono analoghe le finalità perseguite ed è analogo il contesto istituzionale e valoriale di riferimento, rappresentato dal multilateralismo fondato sulle Nazioni Unite.

Del disegno europeo, peraltro, la funzione nazionale non solo sostiene la logica complessiva, ma alimenta anche la tensione interna. Come si è osservato, l'Unione si assegna la responsabilità dello sviluppo e dell'attuazione su scala regionale delle misure messe a punto dagli organi delle Nazioni Unite. Ma la preminenza funzionale riconosciuta alla NATO tanto in termini strategici che operativi limita molto la capacità dell'Unione di svolgere effettivamente tale responsabilità. L'appartenenza del nostro paese sia all'Unione che alla NATO conferma tale dinamica. Le forze armate italiane, infatti, partecipano alle missioni dell'Unione, ma lo fanno a volte nel quadro di forze di Stati membri operanti sotto il comando di uno Stato membro al quale il Consiglio ha attribuito il ruolo di *Framework Nation*, come nel caso dell'operazione EUNAVFOR Somalia - Operazione Atalanta, altre volte in quanto forze NATO. Questa seconda situazione è esemplificata dalla missione militare EUFOR Althea, svolta in Bosnia-Herzegovina a partire dal 2004, come si è già ricordato, alla quale i militari italiani hanno partecipato attraverso le capacità della NATO delle quali l'Unione europea si è avvalsa.

Le vicende degli ultimi dieci anni, in ogni caso, mutano in modo significativo il quadro sin qui tratteggiato. Si tratta di sviluppi istituzionali e giuridici che riguardano il modello europeo di sicurezza e difesa e che è bene mettere a fuoco, con l'obiettivo di interpretarne la rilevanza e le implicazioni rispetto alla funzione di sicurezza e difesa nazionale.

### 3. *Gli sviluppi dell'ultimo decennio: un processo di europeizzazione della funzione nazionale*

Tali sviluppi si realizzano in un contesto politico caratterizzato da un notevole ripensamento del ruolo della sicurezza e difesa europea. Per rispondere ai rapidi mutamenti degli scenari internazionali, sempre più dominati da conflitti e tensioni geopolitiche, le istituzioni dell'Unione avviano una riflessione politica che dovrebbe portare, seppure in modo graduale, a una maggiore integrazione nel settore della sicurezza e difesa. Le iniziative principali sono tre: la Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea, elaborata nel 2016 dall'Alto rappresentante<sup>20</sup>, la Bussola strategica per la sicurezza e la difesa dell'Unione (*Strategic Compass for Security and Defence*), adottata dal Consiglio nel 2022<sup>21</sup>, e il libro bianco per la *European Defence Readiness 2030*, elaborato dalla Commissione insieme all'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e approvato dal Consiglio europeo del 20 marzo 2025<sup>22</sup>. La prima stabilisce che un «appropriate level of ambition and strategic autonomy is important for Europe's ability to foster peace and safeguard security within and beyond its borders». La seconda, messa a punto in un contesto diverso, caratterizzato dal «ritorno della guerra in Europa», formalizza la volontà degli Stati membri a rafforzare le capacità militari dell'Unione, esemplificate dall'impegno a

---

<sup>20</sup> Alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza, *Visione condivisa, azione comune: un'Europa più forte. Una strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea*, 28 giugno 2016, disponibile alla pagina [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs\\_review\\_web\\_0.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf).

<sup>21</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa – Per un'Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionali*, 7371/22, 21 marzo 2022, disponibile alla pagina <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/it/pdf>. La Bussola strategica è stata poi approvata dal Consiglio europeo: si vedano le Conclusioni della riunione del 24-25 marzo 2022, disponibili alla pagina <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2022-INIT/it/pdf>, § 12.

<sup>22</sup> Commissione europea e Alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza, *Libro bianco congiunto sulla prontezza alla difesa europea per il 2030*, COM (2025) 120. Si vedano anche le conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles, 20 marzo 2025, § 21, disponibili alla pagina <https://www.consilium.europa.eu/media/ap3nkftr/european-council-conclusions-it.pdf>.

sviluppare una *EU Rapid Deployment Capacity*, composta da 5000 unità. Insieme, la Strategia globale e lo *Strategic Compass* rilanciano le ambizioni del processo di integrazione europea nel settore della difesa. La terza iniziativa compie un ulteriore passo in avanti, perché punta al rafforzamento delle capacità di difesa militare dell'Unione nei prossimi cinque anni.

La dinamica degli sviluppi che si realizzano all'interno di tale quadro complessivo è tutt'altro che lineare. Le trasformazioni in corso, infatti, spingono il modello europeo di sicurezza e difesa in due direzioni diverse: quella di una sua razionalizzazione, da un lato, e quella di un indebolimento del modello, dall'altro. Si tratta - questa è la chiave di lettura che qui si propone - di una evoluzione che incide direttamente sui caratteri della funzione nazionale di sicurezza e difesa. Avvia un processo di europeizzazione della funzione nazionale, ma questa europeizzazione è per molti versi incompleta e problematica.

### 3.1. *Le trasformazioni del modello europeo: razionalizzazione e complicazione*

Quanto al tentativo di razionalizzazione del modello europeo, lo sviluppo più importante ha riguardato la graduale messa a punto dell'obiettivo, politico e giuridico, dell'autonomia strategica dell'Unione.

Il primo passo in questa direzione è stato compiuto dal Consiglio europeo di Bruxelles del dicembre 2013, che ha fissato l'obiettivo politico della costruzione di una «base industriale e tecnologica di difesa [...] integrata, sostenibile, innovativa e competitiva»<sup>23</sup>, per sviluppare le capacità di difesa e rafforzare l'autonomia strategica dell'Unione europea. L'obiettivo è stato poi ribadito nella Strategia globale del 2016 e chiarito nelle conclusioni del Consiglio sulla sicurezza e la difesa nel contesto della strategia globale dell'Unione, dove l'autonomia strategica è definita come la «capacity to act autonomously when and where necessary and with partners wherever possible»<sup>24</sup>. A questo obiettivo, richiamato anche nella Bussola strategica del 2022<sup>25</sup>, sono poi state espressamente orientate varie misure successive, tra cui il regolamento europeo che ha

---

<sup>23</sup> Conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles, 19 dicembre 2013, § 2, disponibili alla pagina <https://www.consilium.europa.eu/media/21291/qcao13001itc.pdf>.

<sup>24</sup> Conclusioni del Consiglio sul Piano di attuazione per la sicurezza e la difesa, disponibile alla pagina <https://www.consilium.europa.eu/media/22459/eugs-conclusions-st14149en16.pdf>.

<sup>25</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa*, cit., p. 13.

istituito, nel 2021, il Fondo europeo per la difesa<sup>26</sup>. Nella riflessione scientifica, questo sviluppo è stato accompagnato dalla riflessione sul superamento della tradizionale modalità di *soft power* dell'Unione europea e sulla necessità di andare oltre i confini di un potere esclusivamente civile e regolatorio<sup>27</sup>.

L'obiettivo dell'autonomia strategica, peraltro, ha una rilevanza che va oltre il settore specifico della sicurezza e della difesa, nel quale trova la propria origine. Esso è stato formulato, infatti, in vari *policy documents* e atti normativi dell'Unione, in conseguenza soprattutto di alcuni eventi specifici. Ad esempio, nell'affrontare il problema delle carenze di medicinali per fronteggiare l'emergenza pandemica, la Commissione europea, nel 2022, ha sottolineato l'esigenza di potenziare l'autonomia dell'Unione nel settore strategico dei medicinali<sup>28</sup>. Analogamente, l'obiettivo dell'autonomia strategica è stato considerato rilevante per il processo di transizione energetica, in particolare a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina, quando è diventato necessario rendersi autonomi dalle fonti di energia russe<sup>29</sup>, ed è stato individuato come uno degli obiettivi generali del processo di rafforzamento della competitività europea nella Strategia europea per la sicurezza economica del 2023<sup>30</sup>.

Nel settore che qui interessa - la sicurezza militare e la difesa - il perseguimento dell'autonomia strategica ha una conseguenza potenzialmente significativa. Non è un'alternativa al multilateralismo, perché l'autonomia strategica va esercitata, nella prospettiva del Consiglio, nell'ambito del sistema comune globale per la sicurezza della comunità mondiale. Ha avviato, invece, un processo di autonomizzazione dell'Unione rispetto alla NATO. È vero, infatti, che sono state ribadite le disposizioni dei Trattati europei che definiscono i rapporti tra l'Unione e la stessa NATO ed è stato riaffermato il partenariato con la NATO, che rimane il perno della difesa collettiva dei suoi Stati membri. Ma è altrettanto vero che il rafforzamento delle capacità militari dell'Unione

---

<sup>26</sup> Regolamento (EU) 2021/697 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021, che istituisce il Fondo europeo per la difesa e abroga il regolamento (UE) 2018/1092, GUUE 2021 L 170, considerando 5 e art. 3.

<sup>27</sup> Si veda, ad esempio, K.E. Smith, *Is the European Union's Soft Power in Decline?*, in *Current History*, 2014, p. 104 ss.

<sup>28</sup> Così, ad esempio, nella Comunicazione della Commissione europea COM (2023) 672.

<sup>29</sup> Si veda il *REPowerEU Plan*, COM (2022) 230. Per una discussione complessiva dell'autonomia strategica nel mercato europeo dell'energia, L. Hancher and A. de Hauteclocque, *Strategic Autonomy, REPowerEU And The Internal Energy Market: Untying The Gordian Knot*, in *Common Market Law Review*, 2024, p. 55 ss.

<sup>30</sup> Join (2023) 20, § 1.

auspicato dallo *Strategic Compass*, ove effettivamente realizzato, renderebbe l'Unione meno dipendente e più autonoma dalla NATO, tanto sul piano strategico quanto su quello operativo. Con l'autonomia strategica dell'Unione, in altri termini, si è avviato un processo che potrebbe portare al superamento del problema che ha limitato la capacità dell'Unione di operare efficacemente nel regime multilaterale della sicurezza globale, ovvero la sua doppia dipendenza, quella dal Consiglio di sicurezza, secondo il disegno dell'art. 53 della Carta delle Nazioni Unite, e quella da un'altra organizzazione regionale, la NATO, alla quale ha affidato la capacità strategica e operativa.

A questo processo di potenziale razionalizzazione del modello originario, però, se ne accompagna un altro, di segno meno positivo. La cornice generale di tale modello, ovvero il multilateralismo incentrato sulle Nazioni Unite, è stata posta in discussione, infatti, da numerosi recenti fenomeni della comunità internazionale, dal forte antagonismo tra gli Stati al ritorno all'aggressione armata, all'uso di fattori economici, energetici e tecnologici come strumenti di coercizione.

L'evento principale è l'aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina. Per un verso, come osservato da larga parte della scienza del diritto internazionale, l'aggressione all'Ucraina, con il suo ritorno alla politica di potenza degli Stati e al conflitto armato, rappresenta un attacco diretto alla struttura e ai valori dell'ordine internazionale costruito dopo la seconda guerra mondiale, del quale il multilateralismo è un elemento costitutivo. Per altro verso, mostra le difficoltà del sistema multilaterale di articolare risposte adeguate. La risposta delle Nazioni Unite a tale aggressione, infatti, ha richiesto l'attivazione, nel 2022, della risoluzione *Uniting for Peace* del 1950, secondo la quale l'Assemblea generale delle Nazioni Unite deve occuparsi di una questione di sicurezza se il Consiglio di sicurezza, a causa della mancanza di unanimità dei membri permanenti, non riesce ad adempiere il proprio compito di mantenere la pace e la sicurezza internazionali<sup>31</sup>. Nel suo intervento sussidiario rispetto al Consiglio di sicurezza, poi, l'Assemblea generale si è limitata a richiedere che la Russia «immediately, completely and unconditionally withdraw all of its military forces from the territory of Ukraine within its internationally recognized borders»<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite ES-11/2, del 24 marzo 2022, Conseguenze umanitarie dell'aggressione contro l'Ucraina, § 4.

<sup>32</sup> Risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite ES-11/1, del 2 marzo 2022, Aggressione contro l'Ucraina.

Alle sfide portate al multilateralismo, le istituzioni politiche dell'Unione hanno risposto riaffermando la irrinunciabilità del multilateralismo nel settore della difesa e della sicurezza. Nello *Strategic Compass*, in particolare, il Consiglio ha dapprima rilevato la «crisi del multilateralismo»<sup>33</sup>, dovuta alla competizione strategica tra Stati, alla loro crescente conflittualità anche militare, all'uso del *soft power*, inclusi i vaccini e le nuove tecnologie, come strumento di competizione politica. Quindi, ha ribadito i valori del multilateralismo e la necessità che esso continui a rappresentare una modalità essenziale dell'ordine internazionale.

Si tratta di una posizione senz'altro condivisibile, là dove riafferma le virtù di «un ordine internazionale aperto basato su regole, fondato sui diritti umani e sulle libertà fondamentali, sui valori universali e sul diritto internazionale»<sup>34</sup>, per usare le parole dello *Strategic Compass*. Ma è anche una posizione che lascia in sostanza irrisolta la questione, evidentemente decisiva, di come si possa rendere in concreto più efficace il multilateralismo nel settore della sicurezza globale. Le proposte avanzate nello stesso *Strategic Compass* hanno ambizioni limitate. Si prospetta, infatti, un generico rafforzamento dei partenariati con la NATO e le Nazioni Unite da realizzare attraverso dialoghi politici più strutturati e una maggiore cooperazione operativa, una più stretta cooperazione con altre organizzazioni regionali, tra cui l'Associazione delle nazioni del sud-est asiatico (ASEAN), e la creazione di un *forum* di partenariato dell'Unione in materia di sicurezza e difesa. Iniziative ragionevoli e utili, ma capaci di portare solo a piccole modifiche dell'attuale regime multilaterale per la sicurezza, come osservato anche dal Servizio ricerche del Parlamento europeo nel suo documento *Implementation of the Strategic Compass*, del 2022<sup>35</sup>.

### 3.2. *La tensione attuale: la costruzione di una funzione europea, la rinuncia al multilateralismo*

Gli sviluppi degli ultimi due lustri, insomma, sono contraddittori. Da un lato, le istituzioni politiche europee tentano una razionalizzazione del modello elaborato

---

<sup>33</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa*, cit., p. 5.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>35</sup> European Parliamentary Research Service, *Implementation of the Strategic Compass Opportunities, challenges and timelines*, 2022, pp. 44-52. Si veda anche S. Sweeney e N. Winn, *Understanding the ambition in the EU's Strategic Compass: a case for optimism at last?*, in *Defense Studies*, 2022, p. 192 ss.

dall'Unione a cavallo tra i due secoli, mettendo le condizioni, attraverso l'obiettivo dell'autonomia strategica, perché l'Unione attenui la dipendenza dalla NATO e rafforzi il proprio ruolo di organizzazione regionale nel sistema comune globale per la sicurezza mondiale. Dall'altro lato, si registra un indebolimento di quello stesso modello, perché uno dei suoi elementi costitutivi, il multilateralismo, viene messo in discussione dagli eventi che scuotono la comunità internazionale, senza che le istituzioni politiche europee riescano a difenderlo in modo efficace.

Rispetto a questo stato delle cose, la strategia per la difesa europea messa a punto nel marzo 2025 compie un passo in avanti, dando una ulteriore spinta all'autonomizzazione dell'Unione rispetto alla NATO. Ma lo fa senza riuscire ad avanzare proposte per un rilancio del multilateralismo basato sulle Nazioni Unite, al quale, anzi, appare pronta a rinunciare.

La ricerca dell'autonomia operativa rispetto alla NATO è al centro stesso della nuova strategia. Come lo *Strategic Compass*, anche il Libro bianco muove dal presupposto che la NATO rimanga «la pietra angolare della difesa collettiva dei suoi membri in Europa»<sup>36</sup>. E vanno nella stessa direzione alcune normative approvate per dare seguito alle sue proposte, come il regolamento che ha istituito, nel maggio 2025, lo Strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE), che ribadisce che un'Unione più forte nel settore della sicurezza e della difesa è complementare alla NATO<sup>37</sup>. Il Libro bianco, però, aggiunge anche, senza ambiguità, che la cooperazione tra Unione europea e NATO, così importante in passato, «non sarà sufficiente per gli anni a venire»<sup>38</sup>. L'obiettivo, allora, è quello di «ripristinare una deterrenza credibile», cioè procedere al riarmo, attraverso un aumento significativo della spesa europea per la difesa. In questo modo, l'Unione punta a superare definitivamente la dipendenza dalla NATO, pur senza modificare le disposizioni dei Trattati che definiscono i rapporti tra le due organizzazioni.

Tale disegno è complessivamente volto, al di là delle cautele linguistiche della Commissione e del Consiglio europeo<sup>39</sup> e della discussione politica in corso negli Stati

---

<sup>36</sup> *Libro bianco congiunto sulla prontezza alla difesa europea per il 2030*, cit., p. 21.

<sup>37</sup> Regolamento 2025/1106 del Consiglio, del 27 maggio 2025, che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) mediante il rafforzamento dell'industria europea della difesa, in GUUE 2025 L 1106; si veda in particolare il considerando 24.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 1.

<sup>39</sup> Si vedano, ad esempio, i passaggi del Libro bianco nei quali la Commissione ribadisce che agli Stati membri «spetterà sempre la competenza delle proprie truppe, dalla dottrina al dispiegamento, e della

membri<sup>40</sup>, alla graduale costruzione di una vera e propria funzione amministrativa europea di sicurezza e difesa: alla graduale costruzione, cioè, di una funzione di sicurezza e difesa attribuita al sistema amministrativo della stessa Unione. I caratteri di tale funzione restano ancora ampiamente indefiniti, a partire dalla precisa configurazione delle forze armate dell'Unione europea, che potrebbero essere composte, per limitarsi alle opzioni più ovvie, da militari professionisti direttamente al servizio dell'Unione e soggetti alla catena di comando delle sue istituzioni politico- amministrative, inclusa la Commissione, oppure utilizzare personale militare delle forze armate degli Stati membri e soggetto a una catena di comando intergovernativa. Se i caratteri della funzione europea sono in buona parte indeterminati, è relativamente chiaro l'obiettivo di medio periodo, che è quello di porre le condizioni per quello che potrebbe essere chiamato un «potenziamento coordinato» delle capacità militari degli Stati membri, in funzione dello sviluppo di capacità militari proprie dell'Unione.

Si tratta di un obiettivo condivisibile, non solo nella prospettiva del realismo politico che rientra inevitabilmente nell'orizzonte progettuale degli ordinamenti contemporanei, ma anche rispetto all'evoluzione storica del processo di integrazione europea nel settore della sicurezza e della difesa. La ricerca di una autonomia operativa in questo settore, infatti, supera la tradizionale rimozione del problema dell'uso della forza militare operata nella costruzione dell'ordinamento sovranazionale, la cui causa Joseph Weiler ha rinvenuto, nella sua riflessione sulla dimensione valoriale del processo di integrazione europea, nel fallimento del progetto di Comunità europea di difesa nei primi anni Cinquanta<sup>41</sup>. Inoltre, e soprattutto, potrebbe rendere l'Unione meglio in grado di operare all'interno del sistema comune globale per la sicurezza della comunità mondiale.

Eppure, allo stesso tempo, questo obiettivo sconta la posizione molto debole assunta dalla Commissione e dall'Alto rappresentante sul multilateralismo.

---

definizione del fabbisogno delle loro forze armate» e che l'Unione «agirà sempre in modo da non pregiudicare il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri e tenendo conto degli interessi di sicurezza e di difesa di tutti gli Stati membri»; in questa prospettiva, il ruolo dell'Unione è essenzialmente di sostegno e di coordinamento delle iniziative degli Stati membri; così il Libro bianco congiunto sulla prontezza alla difesa europea per il 2030, cit., p. 5.

<sup>40</sup> Nella quale si discute, ad esempio, se il potenziamento della difesa dell'Unione dovrà realizzarsi esclusivamente all'interno dell'ordinamento dell'Unione o nella forma di uno specifico «pilastro europeo» della stessa NATO.

<sup>41</sup> J.H.H. Weiler, *The political and legal culture of European integration: An exploratory essay*, in I•CON, 2011, p. 678 ss., p. 692.

Il Libro bianco, infatti, muove da una diagnosi dura sullo stato dell'assetto internazionale: l'ordine internazionale tradizionale, fondato su regole condivise, è stato scosso dal ritorno della guerra in Europa e dal moltiplicarsi di guerre, aggressioni e atti ostili. In questo contesto, la difesa dell'ordine internazionale fondato sul diritto resta una priorità dell'Unione, a tutela tanto dei suoi interessi quanto dei suoi valori. Ma occorre realisticamente prendere atto, prosegue il ragionamento del Libro bianco, che è in corso un processo di formazione di un nuovo ordine internazionale, che l'Unione deve contribuire attivamente a plasmare.

In questo quadro, la scelta per il multilateralismo incentrato sulle Nazioni Unite, compiuta in maniera tanto netta a partire dai primi anni Novanta e ribadita anche con lo *Strategic Compass*, sembra essere ora messa da parte. Il Libro bianco ribadisce che le minacce alla sicurezza «richiedono la cooperazione internazionale»<sup>42</sup> e che l'Unione è tenuta a collaborare con le organizzazioni internazionali e i paesi partner. La collaborazione che concretamente prospetta, però, riguarda, in effetti, solo questi ultimi, dagli Stati Uniti al Regno Unito, alla Turchia, all'India. Le Nazioni Unite, elemento imprescindibile del modello consolidato a cavallo tra i due secoli, non sono mai menzionate nel documento. A differenza della posizione espressa nello *Strategic Compass*, quella formulata nella nuova strategia sembra rinunciare alla difesa del multilateralismo incentrato sulle Nazioni Unite. Né sono articolati modi diversi per affrontare il problema della sicurezza della comunità mondiale. L'unica prospettiva presentata nel Libro bianco è il rafforzamento dei partenariati bilaterali, tra l'Unione e altri paesi.

L'autonomia militare dell'Unione, allora, non risponde più alle esigenze del sistema comune globale per la sicurezza della comunità mondiale, con la sua struttura multilaterale, il suo baricentro nelle Nazioni Unite e il suo insieme di valori di riferimento. Risponde, piuttosto, alle esigenze della difesa dell'ordinamento dell'Unione, della deterrenza e della prevenzione di una possibile guerra di aggressione. Ma in questo modo l'Unione si allontana dalla sua storia e dalla sua tradizionale rappresentazione, anche normativa e valoriale, dell'ordine internazionale. Nel momento in cui si dimostra pronta ad affrontare il problema della guerra e dell'uso della forza militare nella costruzione europea, superando una rimozione storica, l'Unione si muove al di fuori del quadro di

---

<sup>42</sup> Libro bianco congiunto sulla prontezza alla difesa europea per il 2030, cit., p. 21.

valori che ne hanno storicamente orientato la propria azione nella comunità mondiale, senza peraltro avviare alcuna vera riflessione sulle modalità alternative di ristrutturazione dell'ordine internazionale.

### *3.3. Dalla coerenza alla strumentalità: l'evoluzione della funzione nazionale*

Gli sviluppi ricostruiti nelle pagine precedenti incidono sui caratteri della funzione nazionale di sicurezza e difesa. Non ne modificano direttamente i contenuti, intervenendo sulle sue finalità o attribuzioni. La inquadrano, però, all'interno di un disegno più ampio che porterà verosimilmente a ridefinirne i caratteri.

Tale disegno, come si è già osservato, è complessivamente volto alla graduale costruzione di una vera e propria funzione amministrativa europea di sicurezza e difesa. I caratteri della funzione europea che si intende realizzare restano in buona misura indeterminati. È relativamente chiaro, però, l'obiettivo di medio periodo, al quale ci si è riferiti, nelle pagine precedenti, nei termini di un «potenziamento coordinato» delle capacità militari degli Stati membri, in funzione dello sviluppo di capacità militari della stessa Unione. Ed è su questo piano che il disegno europeo incide, almeno indirettamente, sulla funzione di sicurezza e difesa del nostro paese, così come sulle equivalenti funzioni degli altri Stati membri. Le misure prospettate dalla Commissione, infatti, sembrano destinate a operare come fattori di convergenza delle funzioni dei singoli Stati membri. Se la funzione di sicurezza e difesa del nostro paese si è tradizionalmente posta in un rapporto di coerenza con il modello europeo di sicurezza e difesa, è ora chiamata a operare in modo complementare a quelle degli altri Stati membri al fine di realizzare l'obiettivo della costruzione di capacità militari dell'Unione. Ci si può riferire a questo sviluppo come a un passaggio da un rapporto di coerenza tra la funzione nazionale e il disegno europeo a un più complesso rapporto di strumentalità, nel quale la funzione nazionale viene orientata dall'Unione a realizzare un obiettivo suo proprio, quello dello sviluppo delle capacità militari della stessa Unione e, in prospettiva, della messa a punto di una funzione di sicurezza e difesa affidata al suo sistema amministrativo.

Per capire come tale effetto si realizzi, occorre ricostruire i modi nei quali l'Unione conforma le funzioni nazionali e intende guidarne la convergenza nella direzione sopra indicata. Questa analisi è istruttiva per due ragioni: perché mostra la varietà di strumenti utilizzati dalla Commissione, in linea con una lunga tradizione regolatoria orientata alla

convergenza<sup>43</sup>; e perché rivela l'ambivalenza funzionale degli interventi prospettati. Le misure concrete attraverso le quali la convergenza dovrebbe realizzarsi, così come individuate nel libro bianco per la *European Defence Readiness 2030* e nelle misure successive, presentano sia punti di forza che elementi di debolezza.

Un primo tipo di misure è direttamente orientato a promuovere la collaborazione tra gli Stati membri. È il caso, in particolare, delle proposte della Commissione relative ai cosiddetti «settori di capacità critici», che spaziano dalla difesa aerea e missilistica alle munizioni, dai droni alle applicazioni che utilizzano l'intelligenza artificiale e l'informatica quantistica per scopi militari. Nel disegno del Libro bianco, gli Stati membri dovrebbero unire i propri sforzi sia per porre rimedio alle lacune che minano la capacità di ciascuno di essi di realizzare efficacemente le proprie attività militari, sia per porre le condizioni per la costruzione delle capacità militari dell'Unione europea. Tra gli strumenti ipotizzati vi è quello dei progetti di comune interesse europeo, che gli stessi Stati dovrebbero determinare e che beneficerebbero, secondo la Commissione, di incentivi dell'Unione.

Rispetto a questo tipo di misure, è chiaro l'effetto di convergenza che ci si attende: la collaborazione tra Stati membri che si vuole promuovere implica che le funzioni nazionali siano esercitate in modo tra loro complementare, per la realizzazione tanto degli obiettivi di ciascuno Stato, quanto di una finalità comune europea, ovvero il potenziamento della capacità industriale europea nel settore della difesa. Resta da valutare, però, l'effettiva capacità di queste misure di realizzare gli effetti attesi. È del tutto realistica e condivisibile, infatti, la scelta di superare le lacune esistenti attraverso progetti che, per complessità e le dimensioni, superano le capacità dei singoli Stati membri. Gli strumenti concreti della collaborazione tra Stati membri, però, restano, almeno per il momento, ancora da definire. Tra questi, varrebbe la pena sviluppare gli appalti collaborativi, che permetterebbero, come osservato dalla stessa Commissione, di aggregare la domanda, inviando un segnale più chiaro alle imprese, e di garantire l'interoperabilità.

---

<sup>43</sup> Sulle tecniche regolatorie direttamente o indirettamente funzionali alla convergenza dei diritti amministrativi degli Stati membri, restano centrali l'analisi e la valutazione (critica) svolte da Carol Harlow in numerosi suoi studi; si vedano, tra gli altri, C. Harlow and R. Rawlings, *National Administrative Procedures in a European Perspective: Pathways to a Slow Convergence?*, in *Italian Journal of Public Law*, 2010, p. 215 ss.; e C. Harlow, *At risk: national administrative procedure within the European Union*, in *Il diritto che cambia. Liber amicorum Mario Pilade Chiti*, a cura di G. della Cananea e C. Franchini, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, p. 31 ss.

Un secondo tipo di misure ha ad oggetto la semplificazione regolatoria e amministrativa. Tali misure dovrebbero alleggerire il quadro normativo e amministrativo che governa la produzione militare, facilitando la capacità di innovazione e di risposta dell'industria europea. A differenza delle precedenti, dunque, sono indirizzate non solo agli Stati membri, ma anche alle imprese operanti nel settore della difesa. La razionalizzazione del quadro regolatorio e giuridico, infatti, è volta, almeno nelle intenzioni, a realizzare due finalità tra loro collegate: consentire agli Stati di svolgere efficacemente tutte le attività - dagli investimenti all'assegnazione degli appalti pubblici, all'autorizzazione di progetti - dalle quali dipende la messa a punto di capacità militari adeguato sia nei singoli Stati, sia sul piano europeo; e liberare il «potenziale innovativo della base industriale e tecnologica di difesa europea»<sup>44</sup>, necessario per la costruzione di capacità militari adeguate nei singoli Stati membri e nell'Unione europea.

Come le misure del primo tipo, in ogni caso, anche queste potrebbero operare come fattori di convergenza delle politiche nazionali di sicurezza e difesa, perché gli Stati membri saranno chiamati, attraverso il nuovo quadro regolatorio, a realizzare un obiettivo comune, ovvero sostenere l'aumento della produzione industriale europea nel settore della difesa e, in tal modo, rafforzare le capacità militari proprie e dell'Unione nel suo complesso.

Anche in questo caso, però, resta da valutare la capacità delle misure prospettate di realizzare effettivamente i propri obiettivi. La razionalizzazione del quadro giuridico esistente passa attraverso numerosi strumenti di diritto amministrativo. Questi includono, secondo la cosiddetta proposta di semplificazione *omnibus*, approvata con qualche precisazione dal Consiglio europeo<sup>45</sup>, la semplificazione di normative essenziali per la costruzione di una industria europea, come la direttiva sugli appalti sensibili nel settore

---

<sup>44</sup> Così la Comunicazione della Commissione europea intitolata *Omnibus sulla prontezza alla difesa*, COM (2025) 820, p. 3.

<sup>45</sup> La proposta della Commissione è contenuta nella comunicazione menzionata alla nota precedente (COM (2025) 820) e presenta, nel complesso, il cosiddetto pacchetto legislativo "omnibus V" nell'ambito dell'agenda di semplificazione dell'Unione. È stata approvata dal Consiglio europeo nell'ottobre 2025. Per una discussione delle proposte avanzate in questo quadro, L. Calzolari, *Il c.d. Defence Readiness Omnibus: la natura servente del mercato interno (e non solo) al rafforzamento della capacità industriale degli Stati membri dell'Unione europea nel settore della difesa*, in *Unione europea e diritti*, 2026, disponibile alla pagina <https://uediritti.it/il-c-d-defence-readiness-omnibus-la-natura-servente-del-mercato-interno-e-non-solo-al-rafforzamento-della-capacita-industriale-degli-stati-membri-dellunione-europea-nel-settore-della-dife/>.

della difesa e della sicurezza<sup>46</sup>, la razionalizzazione dei modi di funzionamento di specifici strumenti, come il Fondo europeo per la difesa<sup>47</sup>, che sostiene la ricerca e lo sviluppo collaborativi nel settore della difesa, e l'uso di tecniche regolatorie sperimentali, come i *pathways*, tradotti in italiano come «percorsi», per migliorare le capacità di risposta militare dell'Unione. Ciascuno di questi interventi è in principio importante e utile all'obiettivo della costruzione di vere e proprie capacità militari dell'Unione. Restano tuttavia da chiarire le regole e gli istituti attraverso i quali tale progetto di semplificazione regolatoria e amministrativa sarà realizzata in concreto.

Un terzo e ultimo tipo di misure è volto a stimolare l'innovazione e la capacità di produzione nel settore della difesa attraverso investimenti pubblici. Tali misure sono indirizzate agli Stati membri e si fondano sul presupposto che il potenziamento delle capacità militari dell'Unione europea e di quelle degli Stati richieda inevitabilmente cospicui investimenti pubblici. Si tratta di misure eccezionali e provvisorie, sia per l'urgenza dell'intervento che pongono in essere, sia per la difficoltà politica di istituire meccanismi permanenti. Esse combinano due diverse iniziative, presentate nel Libro bianco come parallele e autonome, ma evidentemente collegate sul piano funzionale. La prima è un'iniziativa di tipo regolatorio, volta a liberare la capacità di spesa degli Stati membri nel settore della difesa. Si prevede, infatti, l'attivazione coordinata, da parte di tutti gli Stati membri, della clausola di salvaguardia nazionale del patto di stabilità e crescita, prevista dall'art. 26 del Regolamento 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale. Ciò consentirebbe agli Stati membri una deviazione dal percorso di spesa e un aumento delle spese per la difesa fino all'1,5 % del PIL. L'attivazione della clausola di salvaguardia è stata richiesta, al momento, da circa la metà degli Stati membri. La seconda iniziativa consiste nell'uso di programmi europei per finanziare gli investimenti degli Stati membri nel settore della sicurezza e della difesa. È funzionalmente connessa alla prima perché vuole sostenere lo sforzo degli Stati, nel presupposto che i loro investimenti per aumentare la capacità di fabbricazione

---

<sup>46</sup> Direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori, e recante modifica delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, in GUUE 2009 L 216.

<sup>47</sup> Regolamento 2021/697 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2021, che istituisce il Fondo europeo per la difesa e abroga il regolamento (UE) 2018/109, in GUUE 2021 L 170.

dell'industria della difesa abbiano un impatto significativo sulle loro finanze pubbliche e possano produrre crisi. Lo strumento predisposto dal legislatore europeo è SAFE, costituito, come si è già detto, nel maggio 2025, con l'obiettivo di fornire assistenza finanziaria agli Stati membri per realizzare appalti nel settore della difesa, con un importo fino a 150 miliardi di euro<sup>48</sup>.

L'effetto complessivo delle due iniziative è analogo a quello delle iniziative già ricordate. Anch'esse, infatti, promuovono la convergenza delle politiche nazionali di sicurezza e difesa, perché gli Stati membri sono indotti a ridefinire tali politiche nel quadro di una strategia condivisa e orientata alla costruzione della capacità militare dell'Unione. Il caso di SAFE è particolarmente chiaro: l'assistenza finanziaria fornita attraverso tale strumento è fornita in relazione all'acquisto dei prodotti espressamente indicati nel regolamento istitutivo, tra cui missili, sistemi di artiglieria e sistema antidrone; e deve essere utilizzata dagli Stati membri in un modo coerente con le decisioni concordate dagli Stati membri nel quadro della cooperazione strutturata permanente, disciplinata nel 2017<sup>49</sup>, e nell'ambito delle priorità relative alle capacità di difesa concordate nella politica estera e di sicurezza comune. La disciplina degli appalti comuni che beneficiano dell'assistenza finanziaria di SAFE indirizza ulteriormente il potenziamento delle capacità militari degli Stati membri verso gli obiettivi definiti dalle istituzioni politiche europee.

Come le misure già richiamate, peraltro, anche queste sono, sul piano funzionale, ambivalenti. Sul regolamento istitutivo di SAFE pesa il ricorso per annullamento presentato dal Parlamento europeo, che ne contesta la base giuridica, individuata dalla Commissione nell'art. 122 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che attribuisce al solo Consiglio il potere decisionale. Quanto all'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale del patto di stabilità e crescita, la soluzione è ingegnosa sul piano giuridico, perché evita il ricorso alla clausola di salvaguardia generale. Ma pone il problema della possibilità di utilizzare uno strumento evidentemente temporaneo, come la clausola di salvaguardia nazionale, per perseguire obiettivi di medio periodo. Si affida, inoltre, all'iniziativa dei singoli Stati membri, che non solo hanno posizioni politiche

---

<sup>48</sup> Regolamento 2025/1106 del Consiglio, cit.

<sup>49</sup> Si vedano l'art. 46, co. 2, del Trattato sull'Unione europea; il protocollo n. 10 allegato ai Trattati; e la decisione (PESC) 2017/2315 del Consiglio dell'11 dicembre 2017, che istituisce la cooperazione strutturata permanente (PESCO) e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti, in GUUE 2017 L 331.

diverse sul riarmo dell'Unione, ma hanno margini di manovra finanziaria assai diversi tra loro, anche per effetto della gestione della crisi del debito pubblico scoppiata nel 2010.

#### *4. Il senso della prospettiva*

La funzione nazionale di sicurezza e difesa, in conclusione, è soggetta a un processo di trasformazione non trascurabile, innescato dagli sviluppi in corso nell'ordinamento dell'Unione. Tradizionalmente costruita in modo da essere coerente con il modello europeo di sicurezza e difesa sviluppato a partire dai primi anni Novanta, è ora chiamata a divenire strumentale a una nuova, emergente funzione della stessa Unione, piuttosto che semplicemente coerente con il modello europeo. Il processo che si registra, in altri termini, è il passaggio da un rapporto di coerenza tra la funzione nazionale e il disegno europeo a un più complesso e stringente rapporto di strumentalità: la funzione nazionale viene orientata dall'Unione a realizzare un obiettivo suo proprio, individuato, nel breve termine, nello sviluppo delle capacità militari della stessa Unione, in prospettiva, nella messa a punto di una funzione di sicurezza e difesa affidata al suo sistema amministrativo. Ci si può riferire a questa trasformazione come a un vero e proprio processo di europeizzazione della funzione nazionale. Come si è osservato, però, è una europeizzazione di un tipo particolare: caratterizzata da un forte gradualismo, nonostante sia fondata sull'urgenza di risolvere una debolezza dell'Unione nello spazio geopolitico globale; chiara nella direzione complessiva, ma relativamente indeterminata nei contenuti specifici; incerta negli esiti, perché gli strumenti sin qui prospettati presentano sia punti di forza che evidenti debolezze funzionali.

Nella prospettiva giuridico-evolutiva che si è utilizzata, peraltro, la messa a fuoco di questo processo di trasformazione della funzione nazionale di sicurezza e difesa è rilevante per due ragioni principali. Essa suggerisce, anzitutto, che si stia aprendo una quarta fase della storia delle funzioni svolte dall'amministrazione militare italiana. Se l'interpretazione proposta in questo scritto è corretta, siamo all'inizio di un quarto tornante di una lunga storia iniziata con l'unificazione: un tornante che si caratterizza per la europeizzazione della funzione nazionale di sicurezza e difesa. Di tale sviluppo la scienza del diritto amministrativo è chiamata a ricostruire i tratti distintivi e la dinamica di fondo, con l'obiettivo di interpretare e spiegare i contenuti precisi e le modalità concrete del processo di europeizzazione. Il ruolo della scienza del diritto amministrativo,

peraltro, non si esaurisce nell'interpretare e nello spiegare. La comunità scientifica - ed è questa la seconda ragione di rilevanza della tesi proposta in questo scritto - non è interprete distaccata della trasformazione in corso, ma parte inevitabilmente attiva. Non siamo il legislatore italiano o europeo, naturalmente. Ma possiamo incidere in molti modi sulla costruzione degli strumenti giuridici e istituzionali attraverso i quali la europeizzazione concretamente si snoderà, a partire dall'obiettivo immediato, che è quello di rafforzare il coordinamento della committenza pubblica. Possiamo contribuire, con la nostra riflessione, a governare il processo di europeizzazione, discutendone e orientandone la direzione complessiva e le implicazioni per il complessivo assetto delle funzioni di sicurezza esercitate dall'ordinamento nazionale. Possiamo contribuire, ancora, a riempire di contenuti la funzione europea che si prospetta all'orizzonte. È uno spazio di riflessione - giuridica, istituzionale e anche, inevitabilmente, politica - con il quale la comunità degli studiosi del diritto amministrativo è chiamata a misurarsi.