



With the support of the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union



Jean Monnet Chair  
*The EU in a Challenging  
World*



Centro Studi sull'Europa



Università degli Studi di Torino

# Forze armate europee? riflessioni e proposte per una politica della difesa europea



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI TORINO

*A cura di*  
Umberto Morelli  
Giuseppe Romeo e Lorenzo Soncin



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI TORINO

Collane@unito.it  
Università di Torino

ISBN: 9788875901660



Quest'opera è distribuita con  
Licenza Creative Commons Attribuzione.  
Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale.

Cattedra Jean Monnet No Fear 4 EUrope  
*Forze Armate europee?*  
*Riflessioni e proposte per una politica della difesa europea*

---

Jean Monnet Chair No Fear 4 Europe  
[www.jeanmonnetchair-nofear4europe.unito.it/it](http://www.jeanmonnetchair-nofear4europe.unito.it/it)

Grafica copertina e impaginazione, Sisho - Silvio Ortolani



With the support of the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union



Jean Monnet Chair  
*The EU in a Challenging  
World*



Università degli Studi di Torino  
Comando per la Formazione e Scuola d'Applicazione dell'Esercito

---

**FORZE ARMATE EUROPEE?  
RIFLESSIONI E PROPOSTE PER UNA POLITICA  
DELLA DIFESA EUROPEA**

*A cura di  
Umberto Morelli,  
Giuseppe Romeo e Lorenzo Soncin*

**Cattedra Jean Monnet**

---

**2020**

## INDICE

---

### **Prefazione**

---

- 7 ***Forze armate europee?***  
***Riflessioni e proposte per una politica della difesa europea***  
Edoardo Greppi
- 11 ***Introduzione***
- 13 ***Forze Armate europee:***  
***un obiettivo ricorrente finora disatteso***  
Umberto Morelli
- 37 ***Europeismo e Atlantismo:***  
***una necessaria complementarità***  
Massimo De Leonardis
- 49 ***Difesa comune e Forze Armate.***  
***Dall'esperienza UEO alla EU-Global Strategy***  
Giuseppe Romeo
- 65 ***Forze Armate europee, pianificazione ed operazioni.***  
***Un limite alle sovranità nazionali***  
Col. Antonello Arabia
- 79 ***Esercito europeo, un'utopia od una necessità?***  
Carlo Cabigiosu
- 91 ***Unione Europea e potere marittimo***  
Gianfranco Annunziata
- 109 ***Uno spazio aereo comune:***  
***Integrazione delle forze aeree***  
Vincenzo Camporini
- 113 ***Lo Stability Policing***  
***come strumento operativo nelle missioni Nato e Ue***  
Andrea Paris

- 119 ***Forze Armate e modelli di formazione europea***  
Enrico Spinello
- 135 ***La necessità di collegare sicurezza interna ed esterna:  
lo scambio di dati nell'ambito delle missioni europee***  
Lorenzo Soncin
- 141 ***Verso la "Dual Army" Europea:  
la proposta SPD del 28° Esercito***  
Vincenzo Camporini e Domenico Moro
- 147 **Bibliografia \ Sitografia**
- 159 **Autori**



# Prefazione

---





## **Forze Armate europee?**

### **Riflessioni e proposte per una politica della difesa europea**

Edoardo Greppi

---

L'Unione europea vive una stagione di grande incertezza. Il processo di integrazione, fondato sui trattati istitutivi delle tre Comunità (quello di Parigi del 1951 e quelli di Roma del 1957), modificati e integrati dal successivo Atto Unico Europeo e poi dai trattati di Maastricht, Amsterdam, Nizza e Lisbona, sta in questi anni segnando il passo.

Nel preambolo del trattato di Roma del 25 marzo 1957, istitutivo della Comunità economica europea, i governi dei sei Stati fondatori si dichiaravano “determinati a porre le fondamenta di un'unione sempre più stretta tra i popoli europei”. Nel preambolo del trattato sull'Unione europea, nel testo in vigore oggi, il riferimento alla “unione sempre più stretta” (per di più attenuato da quello al principio di sussidiarietà) è scivolato dal primo all'ultimo posto.

Non si può negare che il processo di integrazione, avviato con entusiasmo dagli ultimi grandi statisti europei, sia oggi in crisi profonda. Quegli statisti sono stati per lo più sostituiti da politici privi di visione e di riferimenti ai valori che ispiravano invece coloro che, all'indomani della tragedia del conflitto, pensavano a un futuro di pace e di prosperità affidato a istituzioni sovranazionali.

La crisi economica e finanziaria, le sfide della globalizzazione, la pressione dei fenomeni migratori, il terrorismo, l'Isis e i conflitti nel mondo islamico, la Brexit, la dura competizione con la Cina e gli Stati Uniti portano i governi a operare scelte lontane da quel nobile e ambizioso obiettivo. Il “sovranismo” (versione contemporanea del nazionalismo) porta alcuni politici a rinnegare le scelte di integrazione (con connesse necessarie rinunce a elementi significativi delle sovranità statuali) e a vagheggiare pericolosi ritorni a frontiere, barriere, ostacoli, soluzioni nazionali.

Nel fervore dei primi anni di vita delle Comunità, i sei Stati membri originari avevano concepito un progetto davvero impegnativo, che aveva condotto alla firma del trattato istitutivo della CED, la Comunità europea di difesa. La mancata autorizzazione alla ratifica da parte dell'Assemblea Nazionale francese aveva soffocato la nuova creatura istituzionale nella culla, e a pochi risultati avevano condotto i trattati che, nei successivi decenni, avevano appena abbozzato nuovi impegni nella sfera di una “politica estera e di difesa comune”.

A dieci anni dal trattato di Lisbona, si è finalmente dato vita alla promessa di una cooperazione strutturata permanente in materia di difesa. Si è, inoltre, costituito il primo centro di comando unificato per le missioni militari europee. L'UE si è dotata di un Comitato militare, presieduto attualmente dal generale italiano Claudio Graziano, già capo di stato maggiore della difesa. Qualche passo in avanti è stato altresì compiuto per incoraggiare la ricerca e l'innovazione tecnologica (con relativi finan-

ziamenti dal bilancio dell'UE). I rapporti tra UE e NATO sono improntati ai valori che sono all'origine e a fondamento dell'europeismo e dell'atlantismo, e l'UE può fare tesoro dell'esperienza dell'UEO. L'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Federica Mogherini, ha presentato una "Strategia globale per la politica estera e di sicurezza europea". Insomma, vi sono attualmente segnali che indicano la ripresa della consapevolezza che l'ordine mondiale contemporaneo richiede agli Stati europei di assumere un ruolo più incisivo sul terreno della politica estera e di sicurezza. Questo ruolo non può che essere giocato con la costruzione di solide istituzioni comuni nel settore della difesa e, a monte di queste, con l'avvio di serie e determinate scelte politiche.

A questo tema, complesso e delicato, guardano gli argomenti di questo volume sul tema "*Forze armate europee? Riflessioni e proposte per una politica militare europea*". Il confronto apertosi con il convegno del maggio del 2019, e proseguito nella elaborazione degli approfondimenti sino al gennaio del 2020, con contributi di esperti militari e accademici, ha approfondito l'ipotesi di creare un modello di Forze Armate integrato quale strumento di difesa e sicurezza dell'Unione Europea in una prospettiva sovranazionale, ripartendo dall'ormai lontano precedente della CED.

Gli ufficiali della Scuola di Applicazione (prestigioso istituto fondato nel 1739) frequentano i corsi di laurea e di laurea magistrale della SUISS, la Scuola Universitaria Interdipartimentale di Scienze Strategiche dell'Università di Torino, che tiene molto ad allargare gli orizzonti della formazione ai temi che riteniamo possano offrire ai futuri comandanti strumenti idonei ad affrontare le sfide più complesse della realtà contemporanea. Nove dei ventisette Dipartimenti dell'Ateneo torinese sono impegnati in una didattica multidisciplinare, che spazia dalle discipline scientifiche e tecnologiche (quali matematica, chimica, fisica, informatica, biotecnologie) alle scienze sociali (storia, diritto, economia, sociologia, management, relazioni internazionali).

Il professor Umberto Morelli, leader del progetto, si è soffermato su come e in che misura e con quali prospettive di soluzione, l'idea di Forze Armate europee sia ancora oggi un obiettivo ricorrente, ma ancora disatteso.

Il professor Massimo De Leonardis ha affrontato il tema fondamentale della complementarità tra europeismo e atlantismo, mettendo in relazione i valori, le scelte politiche, le diverse soluzioni offerte nell'ambito del multilateralismo istituzionalizzato.

Il dott. Giuseppe Romeo ha poi tracciato i passaggi della difesa comune e delle forze armate dall'esperienza dell'Unione europea occidentale alla recente Strategia globale dell'UE.

Il colonnello Antonello Arabia ha offerto una riflessione sulle forze armate europee in chiave di limitazione delle sovranità nazionali per quanto attiene alla pianificazione e alla conduzione delle operazioni militari europee.

Il generale, oggi della riserva, Carlo Cabigiosu, considerata la sua lunga esperienza di comando e di condotta di missioni in teatri complessi, ha offerto un esame articolato sull'idea di un Esercito europeo, visto tra un'utopia o una necessità.

Il contrammiraglio Gianfranco Annunziata ha offerto la prospettiva di un “potere marittimo” dell’Unione, della quale sono membri Stati che hanno tradizioni e interessi di una politica militare marittima.

In parallelo il generale Vincenzo Camporini ha ragionato sulla dimensione dello spazio aereo comune, che postula l’opportunità di forme di integrazione delle forze aeree degli Stati membri dell’Unione.

Il colonnello Andrea Paris, ha presentato lo Stability Policing quale strumento operativo nelle missioni sia sotto egida Nato che Ue.

Il tenente colonnello Enrico Spinello nella sua relazione descrive come la necessità di poter disporre di Forze Armate europee e, in particolare di un Esercito europeo, richieda un altrettanto comune percorso formativo alla cui base vi dovrà essere una condivisa interazione didattica ed esperenziale.

A sua volta, il dott. Lorenzo Soncin ha sottolineato gli aspetti di un collegamento necessario tra gli aspetti di sicurezza interna e i risvolti di quella esterna, che comportano lo scambio di dati per una efficace realizzazione delle missioni militari europee.

Le relazioni prodotte in questi mesi, hanno rappresentato e rappresentano, nella loro attualità, uno stimolante contributo alla riflessione sul futuro dell’integrazione europea nel settore della difesa, e alla formazione di personale militare e civile capace di affrontare efficacemente i più complessi (e complicati) scenari della comunità internazionale del nostro tempo.



## *Introduzione*

---

Il 15 maggio 2019 si tenne una giornata di studio presso il Comando per la Formazione e Scuola d'Applicazione dell'Esercito organizzata dalla Scuola stessa e dalla Cattedra Jean Monnet attivata presso il Dipartimento Culture, Politica e Società dell'Università di Torino.

Alcune delle relazioni presentate al convegno, insieme a contributi successivi, vengono pubblicate in questo volume collettaneo per vari motivi. Il primo, e più importante, è la messa in circolazione delle idee esposte. Il dibattito sul tema, infatti, è di stringente attualità nel mondo contemporaneo, sempre più insicuro, anche se poco approfondito se non in sede accademica e fra gli addetti ai lavori. Questa pubblicazione ha l'obiettivo di indurre il lettore a riflettere sul problema della difesa europea, fornirgli spunti di riflessione e di critica (nel senso greco del termine, ovvero del giudicare) affinché possa elaborare una valutazione o, meglio ancora, una presa di posizione personale basata sui fatti qui esposti. Il fatto che si discuta di "esercito europeo" è già da solo una buona motivazione e un successo per i relatori e gli organizzatori del convegno. Poco importa che si sia favorevoli o contrari; ciò che conta è disporre di sufficienti informazioni per essere consapevoli del problema e delle sfide che l'Unione Europea deve affrontare.

Un altro motivo che ci ha condotti a questa pubblicazione è l'impegno e la dedizione dimostrata dai singoli relatori e dalle organizzazioni a vario titolo coinvolte nella riuscita dell'evento. Ad aprire la fila di queste è la Scuola d'Applicazione dell'Esercito, la quale nella figura del Generale Salvatore Cuoci conferma il suo interesse e la sua disponibilità al dibattito ed alla crescita del personale che tale istituzione è volta a formare. L'Università degli Studi di Torino costituisce poi la seconda colonna portante del successo dell'evento. Attraverso la Cattedra Jean Monnet, di cui è titolare il prof. Umberto Morelli, ha favorito la partecipazione di illustri studiosi e fornito i mezzi materiali necessari alla buona riuscita della conferenza. Ai singoli relatori va rivolto un ringraziamento particolare per la competenza, la passione e la dedizione profusa.

Ci auguriamo, dunque, che il lettore trovi in queste pagine sia spunti di riflessione interessanti e stimolanti sia il piacere dell'approfondimento di un tema troppo ignorato dall'opinione pubblica.

---



# Forze Armate europee: un obiettivo ricorrente finora disatteso

Umberto Morelli

---

## 1. La crisi dell'Unione Europea e la rinascita dei nazionalismi

Il processo di integrazione europea attraversa da tempo una delle crisi più gravi della sua storia, una crisi non solo economica, ma anche esistenziale che investe la natura stessa dell'Unione Europea (UE), il suo *ubi consistam*. Questa crisi è composta da numerosi e diversi elementi che sono emersi quasi contemporaneamente; una crisi complessa e sfaccettata a cui è difficile fare fronte con gli strumenti previsti dagli attuali trattati. Il fattore più evidente della crisi è la diffusione dei movimenti euroscettici e nazionalisti, che in taluni casi arrivano a reclamare l'uscita dalla moneta unica, se non dalla stessa UE, come peraltro si è già verificato con la *Brexit*; mai come ora l'UE ha dovuto affrontare difficoltà e contestazioni tali da mettere a rischio la sua stessa esistenza e i risultati conseguiti con l'integrazione (pace, democrazia, benessere).

Il drammatico flusso di immigrati, con la conseguente chiusura dei confini e l'erezione di nuovi muri, ha messo in discussione il principio della libera circolazione delle persone all'interno dell'UE, una delle quattro libertà di circolazione garantite dai trattati, e ha generato gravi tensioni politiche e sociali. La richiesta dell'ex ministro tedesco delle finanze Wolfgang Schäuble di escludere la Grecia dall'euro e la volontà espressa da vari leader euroscettici di far uscire il proprio paese dalla moneta unica hanno compromesso il principio dell'indissolubilità dell'unione monetaria, già minacciata dall'aumento degli squilibri economici, sociali e territoriali. La *Brexit* ha minato l'idea dell'irreversibilità dell'appartenenza all'UE. Le vicende internazionali hanno confermato, se mai ce ne fosse stato bisogno, la debolezza della politica estera dell'UE, il suo scarso peso sulla scena mondiale, la sua vulnerabilità di fronte alle minacce globali alla sicurezza. Il terrorismo ha alimentato la paura dell'altro, del diverso e favorito la reazione nazionalistica e xenofoba di chiusura verso l'esterno. La crisi economica ha ridotto il potere d'acquisto dei cittadini e ridimensionato la rete di sicurezza sociale garantita dal *welfare state* realizzato dopo la seconda guerra mondiale.

Di fronte a queste crisi l'UE ha dato risposte insufficienti che hanno deluso i cittadini e contribuito alla crescita dei movimenti nazional-populisti, che a loro volta hanno alimentato l'ostilità dell'opinione pubblica verso l'Europa. Tali movimenti hanno utilizzato e attizzato la politica della paura verso presunte minacce provenienti dall'interno (le élite tecnocratiche e finanziarie supposte artefici delle politiche di austerità a danno dei lavoratori) e dall'esterno (migranti, terroristi). La propaganda populista ha diffuso la convinzione che tali sfide potessero essere meglio affrontate dai singoli Stati nazionali anziché dall'UE e reclamato conseguentemente la rinazionalizzazione di politiche già trasferite all'UE e rivendicato il ripristino della piena sovranità di ciascun paese.

---

Ne è conseguito un grave indebolimento dell'UE, il declino della sua attrattività e un mutamento dell'atteggiamento dei cittadini verso l'integrazione. Da un consenso piuttosto esteso, anche se generico, poco informato e scarsamente motivato (il cosiddetto "consenso permissivo" tipico dei primi decenni dell'integrazione, un europeismo tutto sommato diffuso ma passivo), si è passati a una forma di disaffezione che talora diventa rifiuto dell'integrazione. La ricomparsa del nazionalismo e l'aspirazione a ripristinare la piena sovranità nazionale, caldeggiati dalla retorica populista, fanno intravedere il sogno del ritorno a una mitica età dell'oro di Stati nazionali auto-sufficienti, supposti in grado di soddisfare i bisogni dei cittadini e di continuare a garantire un esteso sistema di sicurezza sociale.

Alla delegittimazione dell'Europa hanno concorso i media che, nonostante un iniziale atteggiamento euroretorico e celebrativo degli aspetti ideali dell'integrazione, tipico dei primi decenni dell'unificazione, non hanno creato uno spazio pubblico europeo, formato un'opinione pubblica europea consapevole e informata. Ai tradizionali deficit di efficienza (voto all'unanimità e bilancio inadeguato) e di democrazia (Parlamento e Commissione con poteri inadeguati) della UE si è così aggiunto un deficit di informazione, cioè la mancanza di un dibattito pubblico capace di coinvolgere l'opinione pubblica, che ha influito negativamente sulla legittimazione delle istituzioni europee, sul rafforzamento della fiducia dei cittadini verso la EU, sulla creazione dell'identità europea e del sentimento di appartenenza all'Europa. Alla costruzione economica e istituzionale non è seguita la costruzione mediatica dell'Europa, il dibattito politico è rimasto nazionale<sup>1</sup>.

Bill Emmott ha sottolineato come i media abbiano assecondato i pregiudizi e gli interessi nazionali più gretti:

These crises — of economics, of public finances, of migration and refugee flows, of the multiple security threats around our borders and even inside our countries — are shared across the continent. But is the European media doing a proper job reporting, analyzing and reflecting the shared, cross-border, cross-cultural nature of those crises? As a former editor of a European publication myself, I don't think so. Too often, today's European media — and the British are the worst culprits, but not the only ones — have been pandering to narrow, national interests and prejudices, and failed to explain the true nature of what has been going on. Worse still, some of the media — and here the British are true pioneers — have been conniving in the efforts of nationalists and anti-Europeans to close down the debate, to muzzle honest reporting by discrediting inconvenient views, and thereby choking off that most European, and quintessentially British, value of freedom of information and expression [...] the media failed their readers and viewers by not recognizing that they are European, rather than simply national<sup>2</sup>.

Si è fatta l'Europa senza gli europei, senza coinvolgere i cittadini nel processo di unificazione. Non c'è stato un fenomeno di europeizzazione dell'opinione pubblica,

---

<sup>1</sup> C. Marletti e J. Mouchon (a cura di), *La costruzione mediatica dell'Europa*, Milano, Franco Angeli, 2005, pp. 8-9, 25-26.

<sup>2</sup> B. Emmott, *An open letter to the European media*, 2015 in: <https://www.politico.eu/article/an-open-letter-to-the-european-media-migration-ukraine-economist-crisis/>



ad eccezione delle élite, paragonabile al processo di nazionalizzazione delle masse che si è verificato nel corso dell'Ottocento<sup>3</sup> e che ha integrato i popoli europei nei rispettivi Stati nazionali.

La convinzione che gli Stati nazionali siano in grado di risolvere efficacemente le sfide contemporanee è un'illusione: si fonda sul presupposto che ogni paese possa essere assolutamente sovrano e fornito dei mezzi per affrontare i problemi. Sovranità significa disporre del potere di decidere in piena libertà, indipendentemente da condizionamenti esterni, e delle risorse economiche per mettere in atto le decisioni prese. Dalla rivoluzione industriale in poi, invece, il mondo è diventato sempre più interconnesso e interdipendente. Non a caso nel corso dell'Ottocento sono nate le organizzazioni internazionali, fino a quell'epoca inesistenti, al fine di gestire i problemi generati dal progresso economico-sociale e comuni a più paesi.

Il sistema westphaliano impostosi con le paci di Westphalia del 1648, il cui elemento costitutivo era lo Stato sovrano *superiorem non recognoscens*, ha regolato le relazioni internazionali per secoli. Oggi è stato messo in crisi dalla globalizzazione e dal regionalismo, che hanno intaccato i fattori costitutivi dello Stato: la sovranità, ridimensionata dall'interdipendenza globale e dalla presenza di organizzazioni internazionali e regionali sovraordinate; il territorio, svalutato dalla deterritorializzazione di molte funzioni; la popolazione, il consenso della quale è la fonte della legittimazione dei governi, legittimazione che difetta quando le decisioni di questi provocano effetti su altri paesi le cui popolazioni non hanno partecipato all'elezione dei decisori.

Oggi il mondo è diventato un villaggio globale, come sottolineato da Marshall McLuhan per indicarne il rimpicciolimento fino alle dimensioni del villaggio a seguito dello sviluppo delle comunicazioni<sup>4</sup>. Gli Stati non sono più sovrani, ma legati gli uni agli altri da numerosi vincoli di interdipendenza. Un secolo fa, nel 1918, Luigi Einaudi già confutava il dogma della sovranità assoluta e sottolineava con forza i legami di interdipendenza:

Bisogna distruggere e bandire per sempre il dogma della sovranità perfetta perché esso è falso, irrealista. La verità è il vincolo, non la sovranità degli Stati. La verità è l'interdipendenza dei popoli liberi, non la loro indipendenza assoluta. La verità dimostrata da diverse esperienze storiche, è che i popoli sono gli uni dagli altri dipendenti, che essi non sono sovrani assoluti e arbitri, senza limite, delle proprie sorti e che non possono far prevalere la loro volontà senza riguardo alla volontà degli altri. Alla verità dell'idea nazionale: "noi apparteniamo a noi stessi" bisogna accompagnare la verità della comunanza delle nazioni: "noi apparteniamo anche agli altri" ... Lo Stato isolato e sovrano perché bastevole a sé stesso è una finzione dell'immaginazione; non può essere una realtà. Come l'individuo isolato non visse mai, salvo che nei quadri idillici di una poetica età dell'oro, come l'uomo primitivo buono e pervertito dalla società fu un parto della fantasia di Rousseau; mentre invece vivono

<sup>3</sup> G. Maione, *Integrazione europea, tecnocrazia e deficit democratico*, «Rassegna italiana di sociologia», 2010, 4, pp. 604, 608.

<sup>4</sup> Cfr. M. McLuhan, *Understanding media: the extension of man*, New York, McGraw-Hill, 1964 (trad. it., *Gli strumenti del comunicare*, Milano, Il Saggiatore, 1967); *The Gutenberg galaxy: The making of typographic man*, Toronto, University of Toronto Press, 1962 (trad. it., *La galassia Gutenberg: nascita dell'uomo tipografico*, Roma, Armando, 1976).

soltanto uomini uniti in società con altri uomini; e soltanto l'uomo legato con vincoli strettissimi agli uomini può aspirare a una vita veramente umana, così non esistono Stati perfettamente sovrani, ma unicamente Stati servi gli uni degli altri; uguali e indipendenti perché consapevoli che la loro vita medesima, che il loro perfezionamento sarebbe impossibile se essi non fossero pronti a prestarsi l'un l'altro servizio<sup>5</sup>.

Se gli Stati non sono più sovrani, la rivendicazione di una illusoria sovranità nazionale non significa acquisire autonomia decisionale e maggiore indipendenza, ma si traduce in incapacità di agire, o in un agire sterile, e quindi in una ulteriore perdita di sovranità, cioè nell'opposto di ciò che i sovranisti pretendono.

Affinché le soluzioni ai problemi siano efficaci, ci deve essere corrispondenza fra il livello cui questi si pongono (municipale, regionale, nazionale, continentale, mondiale) e il livello dell'ente territoriale preposto a risolverli (città, regione, Stato nazionale, integrazioni regionali, organizzazioni mondiali). Gli Stati nazionali, singolarmente, sono troppo piccoli e troppo deboli per affrontare sfide che si pongono a livello continentale e mondiale, fra cui quelle alla propria sicurezza e alla propria difesa; il livello adeguato è quello continentale, cioè dell'UE. L'integrazione europea non è un optional, ma una necessità per poter far fronte adeguatamente a tali sfide.

## **2. La difesa europea: un'aspirazione vecchia quanto l'integrazione**

L'obiettivo di creare una difesa europea, addirittura un esercito europeo, è secolare. Nel 1918 Giovanni Agnelli, il fondatore della FIAT, e l'economista liberale Attilio Cabiati, in un volume dal titolo evocativo in cui criticavano la Società delle Nazioni proposta dal presidente americano Woodrow Wilson e proponevano l'istituzione di una federazione europea, includevano fra i suoi compiti quello della difesa. Secondo i due autori, la federazione europea avrebbe avuto bisogno di soli 300.000 soldati in tempo di pace, rispetto ai 2 milioni che erano sotto le armi allo scoppio della prima guerra mondiale, con una riduzione consistente delle spese militari e un notevole risparmio di energie produttive. L'unificazione degli eserciti europei avrebbe procurato non solo vantaggi materiali, ma anche benefici morali. Un piccolo esercito federale avrebbe fugato la seduzione del militarismo, con una conseguente più agevole affermazione del valore della libertà<sup>6</sup>.

Il 16 giugno 1940 il primo ministro britannico Winston Churchill rivolse al governo francese, in procinto di capitolare, la proposta di costituire una unione tra la Francia e il Regno Unito con un unico esercito, parlamento, governo, politica estera ed economia; la proposta fu lasciata cadere dal governo francese che si dimise lo stesso giorno.

---

<sup>5</sup> Junius (pseudonimo di L. Einaudi), *Il dogma della sovranità e l'idea della Società delle Nazioni*, «Corriere della Sera», a. 43, n. 362, 28 dicembre 1918; ristampato nel 1986 in L. Einaudi, *La guerra e l'unità europea*, Bologna, il Mulino, 32-33.

<sup>6</sup> G. Agnelli, A. Cabiati, *Federazione europea o Lega delle nazioni?*, Torino, Fratelli Bocca, 1918; ristampa anastatica con una prefazione di G. Agnelli e una introduzione di S. Pistone, Torino, Edizione E.T.L., s.d., pp. 93-95; ristampato nel 1995 a cura di M. Monti, Pordenone, Studio Tesi; nel 2004 con un'introduzione di V. Castronovo, Roma, Treves Editore.

Luigi Einaudi proponeva l'esercito europeo nel 1943 in uno scritto in cui sosteneva la necessità di creare la federazione europea, dotata di un esercito unico, composto non da contingenti degli Stati membri, ma reclutato individualmente; ai singoli paesi sarebbe rimasto il controllo della polizia. Senza una forza propria la federazione sarebbe stata un puro nome, una dannosa società delle nazioni. Il diritto di dichiarare la guerra sarebbe così stato sottratto alle singole nazioni e trasferito alla federazione<sup>7</sup>.

La prima organizzazione europea a essere istituita dopo la Seconda Guerra Mondiale fu di natura militare, l'Unione occidentale. Il Patto di Bruxelles venne firmato il 17 marzo 1948 da Belgio, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Regno Unito e prevedeva un comando comune stabilito a Fontainebleau con a capo il maresciallo britannico Bernard Montgomery. A seguito della caduta della Comunità europea di difesa, gli accordi di Parigi del 23 ottobre 1954 trasformarono l'Unione in Unione dell'Europa occidentale (UEO), che includeva Germania e Italia, sciolta nel 2011.

Nel 1952 veniva firmato a Parigi il trattato che istituiva la Comunità europea di difesa, ratificato da Belgio, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi, ma bocciato dall'Assemblea nazionale francese il 30 agosto 1954.

Alla fine del 1956, dopo la crisi di Suez e l'invasione dell'Ungheria da parte del Patto di Varsavia, Francia, Germania occidentale e Italia elaborarono un accordo tripartito, sulla spinta della delusione e dell'umiliazione provate dai paesi europei per l'atteggiamento tenuto dagli Stati Uniti in quelle occasioni, allo scopo di realizzare la bomba atomica europea. Si trattò di una serie di incontri segreti, tenuti in francese e senza interpreti, fra i tre ministri della difesa (Jacques Chaban-Delmas, Franz Joseph Strauss e Paolo Emilio Taviani) che nel 1957 concordarono un protocollo d'intesa per la standardizzazione degli armamenti e l'uso militare dell'energia nucleare. Nel 1958 l'arrivo al potere di Charles de Gaulle in Francia fece fallire il progetto; il generale optò per il deterrente nucleare francese. Tra i motivi del fallimento, oltre la scelta nazionale di de Gaulle, ci fu il mancato accordo sulla creazione dell'istituzione politica che doveva controllare l'atomica europea; un problema, quello dell'unione politica, irrisolto ancora oggi.

Sul tema della difesa tornava il presidente francese de Gaulle con i due piani Fouchet del 1961-1962, che contemplavano una comune politica estera e di difesa di natura intergovernativa. Il progetto si arenò nell'aprile 1962.

Nel 1970 era varata la Cooperazione politica europea, un timido inizio di cooperazione in politica estera, divenuta nel 1992 Politica estera e di sicurezza comune (PESC) con il trattato di Maastricht che menzionava finalmente la difesa nelle competenze dell'UE, ma con un'espressione contorta, risultato del compromesso tra la posizione sostenuta dai paesi atlantisti, guidati dal Regno Unito, intesi a limitarsi a una politica di difesa comune e quella degli Stati europeisti, guidati dalla Francia, determinati ad avviare la difesa europea. L'art. J.4 comprendeva entrambe le espressioni:

---

<sup>7</sup> L. Einaudi, *I problemi economici della federazione europea*, siglato con lo pseudonimo Junius e pubblicato in tre puntate in «L'Italia e il secondo Risorgimento» (Lugano), a. 1, n. 18, 26 agosto 1944, pp. 3-4; n. 19, 2 settembre 1944, pp. 3-4; n. 20, 9 settembre 1944, p. 4; ristampato nel 1986 in L. Einaudi, *La guerra e l'unità europea* cit., pp. 99-161.

La politica estera e di sicurezza comune comprende tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione europea, ivi compresa la definizione a termine di una politica di difesa comune, che potrebbe successivamente condurre a una difesa comune.

Nel 1999 i vertici di Colonia e di Helsinki istituivano la Politica europea di sicurezza e di difesa (PESD), divenuta Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) con il trattato di Lisbona.

La difesa, dunque, è stata una preoccupazione costante dell'integrazione europea fin dalle origini. L'Europa non è mai stata concepita unicamente come un grande mercato; l'obiettivo dell'unione politica ha sempre accompagnato il processo di integrazione, unione politica necessaria sia per realizzare il mercato unico, che includeva non solo le quattro libertà di circolazione (integrazione negativa), ma anche politiche comuni (integrazione positiva), sia per poter perseguire obiettivi politici sul piano interno e sulla scena internazionale. Nonostante ciò, è stato il settore dove meno è avanzata l'unificazione a causa della sua incidenza sulla sovranità. La spada, infatti, cioè l'esercito, è uno degli elementi che, con la borsa, cioè la moneta, più caratterizzano la sovranità degli Stati; questi hanno preteso di mantenerla a livello nazionale nel settore della difesa.

In effetti, l'integrazione militare è stata modesta; si è proceduto attraverso timidi passi avanti, frenati da alcuni paesi, fra i quali soprattutto il Regno Unito, e piccoli aggiustamenti, cercando soluzioni cosiddette pragmatiche, cioè accettabili dai governi degli Stati nazionali refrattari a cedere sovranità sulla difesa. Qualsiasi soluzione a un problema, però, va giudicata in base alla sua efficacia nel risolverlo, non in base alla sua accettabilità da parte dei governi nazionali perché sono proprio questi la causa del problema con il loro rifiuto di trasferire all'UE i poteri necessari per rispondere efficacemente e democraticamente alle sfide contemporanee. La soluzione effettivamente pragmatica e capace di garantire la sicurezza dell'UE è quella ispirata a una prospettiva sovranazionale, in grado di cambiare la realtà e rispondere alle sfide, non i piccoli passi insufficienti a risolvere il problema. La via dei piccoli passi si adegua alla realtà senza modificarla sostanzialmente, suggerisce soluzioni riduttive e minimaliste, incapaci di assicurare una efficace difesa europea, ed è ispirata a una prospettiva nazio-centrica di conservazione dei poteri nazionali; il risultato è il permanere della debolezza dell'UE. La soluzione dei piccoli passi, ispirata alla logica intergovernativa e di conservazione della sovranità nazionale, non rappresenta un passo avanti, ma la continuazione degli errori delle politiche precedenti.

In tema di difesa europea i piccoli passi avanti compiuti con il consenso unanime di tutti i paesi membri migliorano di poco la situazione presente. L'UE continua a rimanere poco incisiva sulla scena internazionale, incapace di parlare con una voce sola, di essere credibile. Occorrono soluzioni coraggiose e audaci capaci di permettere all'UE di diventare un attore globale e di garantire la propria sicurezza.

### **3. Perché una difesa europea?**

#### **a. *La natura dell'UE***

In primo luogo bisogna considerare la natura dell'UE. Questa è composta da 27 paesi, ha una popolazione di circa 446 milioni di abitanti (la terza comunità più

popolosa al mondo dopo Cina e India), produce poco meno di un quarto del prodotto interno lordo mondiale, è un rilevante importatore di petrolio e di gas, la prima potenza commerciale, il donatore più importante di aiuti ai paesi in via di sviluppo. Un'entità di queste dimensioni non può limitarsi a essere solo un grande mercato, le sue dimensioni la portano ad agire inevitabilmente come attore globale.

**b. *I mutamenti sulla scena internazionale***

Gli interessi strategici degli Stati Uniti e dell'Europa, convergenti per tutto il periodo della guerra fredda (gli USA non potevano permettere che il potenziale economico, industriale, tecnologico dell'Europa occidentale cadesse in mani sovietiche), hanno iniziato a divergere dagli anni Novanta, quando gli obiettivi strategici americani si sono spostati verso il Pacifico, marginalizzando il vecchio continente, la cui difesa ha cessato di essere una priorità per gli USA. L'UE ha dovuto iniziare a provvedere in prima persona alla propria sicurezza e non più sfruttare quella prodotta da altri. L'esigenza della difesa europea si è accentuata con la presidenza Trump e l'incertezza che ne è seguita circa l'impegno americano in Europa. L'integrazione europea era decollata alla fine degli anni Quaranta del Novecento sotto la spinta americana, grazie alla cui protezione si è realizzato il superamento del secolare antagonismo franco-tedesco, premessa dell'unificazione. Trump, invece, è il primo presidente che si è espresso contro l'integrazione europea, che ha applaudito la *Brexit* e invitato altri paesi a seguirne l'esempio. In ogni caso, al di là delle posizioni dell'amministrazione americana, bisogna chiedersi fino a quando il contribuente americano sarà disposto a pagare per difendere l'Europa, una delle aree più ricche del mondo.

- L'UE, anziché essere attorniata da una fascia di paesi amici, è circondata da un'area di instabilità che si estende dal confine orientale e dal Caucaso, dove la Russia persegue una politica aggressiva (annessione della Crimea, destabilizzazione in Ucraina, pressione sui paesi baltici), fino al Medio Oriente, all'Africa settentrionale e dal Sahel al Corno d'Africa. Il vicinato, lungi dall'essere un insieme di paesi ben governati e aperti alla cooperazione, è fonte di minacce (guerre, instabilità, terrorismo, criminalità), sull'origine delle quali ha influito anche l'assenza dell'Europa, cioè l'insufficienza, o il fallimento, di politiche europee mirate allo sviluppo e alla stabilizzazione di queste aree, politiche che avrebbero impedito l'attuale degenerazione politica ed economica e aiutato l'evoluzione verso la democrazia.

**c. *I costi della non Europa della difesa***

I paesi europei occupano il secondo posto nel mondo dopo gli USA per la spesa militare, ma l'efficienza delle loro forze armate è ben inferiore al 50% di quella americana. Nei primi anni del nuovo secolo, a partire soprattutto dal 2008, gli europei hanno deciso di incassare il "dividendo della pace", complice anche la crisi economica, operando riduzioni ai bilanci della difesa, compresi gli investimenti in ricerca e sviluppo, con conseguenze negative sull'industria militare, mentre sono aumentati i costi delle missioni (negli ultimi anni si è verificata

un'inversione di tendenza dovuta alla decisione NATO di portare i bilanci della difesa al 2% del PIL). Nello stesso periodo, invece, altri paesi, in particolare Cina, Russia, India, Arabia Saudita, hanno aumentato la spesa militare in maniera sostanziosa (rispettivamente del 167%, 97%, 39%, 112%; fonte SIPRI, IISS). Alcune potenze asiatiche, grazie al loro sviluppo economico, industriale e scientifico, hanno iniziato a ridurre il gap militare rispetto all'Occidente e nel 2012 per la prima volta questi paesi, guidati da Cina, Russia e Corea del Sud, hanno speso di più dell'Europa per le forze armate. L'area asiatica sta crescendo come non era mai capitato in precedenza e i cospicui investimenti nel settore della difesa hanno favorito l'emergere nei paesi stranieri di un'industria militare concorrente con quella europea.

- Le riduzioni di bilancio non sono state compensate con un aumento della cooperazione a livello europeo. I paesi membri dell'UE hanno 27 eserciti, 23 forze aeree e 21 forze navali. Nel 2016 i sistemi d'arma erano 178 in Europa, 30 negli USA; 17 i modelli di carri armati rispetto a 1 negli USA; 20 i veicoli da combattimento della fanteria contro 2; 29 i tipi di cacciatorpediniere e fregate contro 4; 20 i tipi di caccia contro 6; 12 tipi di missili antinave contro 2; 13 missili aria-aria contro 3 (fonte NATO, SIPRI, IISS). Appalti e investimenti nella ricerca sono effettuati per oltre l'80% a livello nazionale; la cooperazione europea è un'eccezione (fonte EDA). Ciò significa duplicazioni, mancanza di economie di scala, aumento dei costi di produzione, basso livello di interoperabilità, sovraccapacità in alcuni settori, inadeguatezza di un'industria europea competitiva e di campioni europei, frammentazione del mercato della difesa che, data la sensibilità del settore per la sovranità nazionale, gode di eccezioni rispetto alla liberalizzazione commerciale. Infine, i bilanci europei della difesa spendono troppo per il personale (49%) e troppo poco per gli investimenti (21%; rispettivamente 33% e 29% negli USA).
- Per quanto sia difficile la valutazione, è stato stimato che il costo della non Europa della difesa ammonterebbe ogni anno fino a 100 miliardi di euro, senza contare quello politico e strategico, non calcolabile, dell'irrelevanza dell'UE sulla scena internazionale. La non-Europa della difesa, cioè la mancata integrazione del settore, è politicamente e strategicamente penalizzante, economicamente insostenibile e i suoi costi irragionevoli, soprattutto in un periodo di crisi<sup>8</sup>.
- A seguito delle riduzioni ai bilanci della difesa, alcuni paesi hanno cercato di conservare l'intera gamma delle capacità militari, pur dovendo ridurre la dimensione delle forze armate. I tagli non sono stati coordinati a livello di UE, ignorando la divisione del lavoro e la specializzazione dei ruoli a livello europeo, ma hanno seguito logiche nazionali. Invece di valorizzare la specializzazione e la complementarità al prezzo di una maggiore interdipendenza, si sono mantenute duplicazioni non necessarie, ottenendo un surplus di materiale per

---

<sup>8</sup> V. Briani, *I costi della non Europa della difesa*, Centro Studi sul Federalismo, Istituto Affari Internazionali, 2013.

lo più obsoleto (carri armati) e rischiando di perdere preziose capacità di nicchia (aerei senza pilota)<sup>9</sup>. Sven Biscop nell'introduzione a un volume collettaneo dal titolo evocativo (*The state of defence in Europe: state of emergency?*) riprende l'espressione icastica contenuta nel primo saggio per stigmatizzare i tagli alla difesa e scrive:

“the state of defence in Europe” is nearing the state of emergency. The “bonsai armies” that they fear we will end up with are nice to look at – on the national day parade for example – but not of much use.

**d. Criticità degli eserciti nazionali**

La guerra in Kosovo aveva già evidenziato il gap tra le forze europee e quelle statunitensi e determinato la decisione di avviare la PESD. Nella guerra in Libia del 2011 le azioni belliche dei paesi europei non sarebbero state possibili senza il supporto americano, che ha provveduto all'80% dei rifornimenti in volo, al 75% delle ore di sorveglianza aerea, al 100% delle missioni di guerra elettronica<sup>10</sup>. Senza il supporto delle capacità strategiche americane, l'Europa non sarebbe in grado di provvedere alla propria sicurezza: ha carenze di capacità in particolare nei seguenti settori: facilitatori strategici, velivoli senza pilota, trasporto aereo, munizioni di precisione, rifornimento aria-aria, capacità anti-accesso e di interdizione, eliminazione delle capacità di difesa aerea del nemico, comunicazione satellitare, accesso autonomo allo spazio, attività di comando e controllo, *intelligence*, sorveglianza e ricognizione, guerra informatica, intelligenza artificiale, sommergibili, veicoli da combattimento corazzati moderni<sup>11</sup>. L'autonomia strategica europea è limitata a operazioni a bassa intensità. Uno studio dell'IISS ha calcolato che se i paesi dell'UE membri della NATO dovessero contrastare un attacco militare senza poter contare sulla protezione americana, per colmare le attuali deficienze di capacità dovrebbero investire tra i 288 e i 357 miliardi di dollari<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> S. Biscop, *Introduction: one EU, one NATO-one Europe?*, in *The state of defence in Europe: state of emergency?*, edited by S. Biscop, D. Fiott, Bruxelles, Academia Press, 2013, pp. 5; C. Major, C. Mölling, *The dependent state(s) of Europe: European defence in year five of austerity*, in *The state of defence in Europe: state of emergency?* cit., pp. 13-14; A. Marrone, A. Ungaro, *La cooperazione nella difesa ed il Consiglio europeo di dicembre: la situazione e le opzioni per l'Italia*, Osservatorio di politica internazionale, 2013, n. 87, p. 8; A. Marrone, O. De France, D. Fattibene (editors), *Defence budgets and cooperation in Europe: developments, trends and drivers*, 2016, p. 37; U. Morelli, *La difesa europea e le relazioni in ambito ONU in: Europa un'utopia in costruzione*, direttori scientifici G. Amato, E. Moavero Milanese, G.F. Pasquino, L. Reichlin, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 2018, pp. 535.

<sup>10</sup> US Department of Defence, News Briefings with Vice Adm. Bill Gortney on Libya Operation Odyssey Dawn, 2011, <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4803>; C. Taylor, *Military Operations in Libya*, House of Commons, Standard Note SN/IA/5909, 2011, [www.parliament.uk/briefing-papers/SN05909.pdf](http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN05909.pdf); P. Batacchi, *Le iniziative di Pooling & Sharing: impatto sulla base industriale nazionale nell'ambito concettuale della "Smart Defence" NATO*, Centro Militare di Studi Strategici, Rapporto di Ricerca, 2012, [http://www.difesa.it/SMD\\_/CASD/IM/CeMiSS/Pubblicazioni/ricerche/Pagine/LeiniziativePoolingandSharing.aspx](http://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/CeMiSS/Pubblicazioni/ricerche/Pagine/LeiniziativePoolingandSharing.aspx).

<sup>11</sup> Vedi la relazione della Corte dei conti europea sulla difesa europea: Corte dei Conti Europea, *Difesa europea*, Analisi n. 09, 2019, <https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=51055>.

<sup>12</sup> *Defending Europe: scenario-based capability requirements for NATO's European members*, The International Institute for Strategic Studies, 2019 in <https://www.iiss.org/blogs/research-paper/2019/05/defending-europe>.

- Il rapporto annuale al Bundestag sulla difesa ha denunciato le criticità dell'esercito tedesco: nel 2017 più della metà di Eurofighter e Tornado non erano pronti al combattimento, come gli aerei da trasporto militare e tutti i sottomarini; si registravano carenze nell'addestramento degli equipaggi; solo il 39% dei carri armati Leopard 2 erano pronti all'uso a causa della mancanza dei pezzi di ricambio; necessitavano 48000 visori notturni, ma se ne potevano comprare solo 4000 all'anno; c'erano problemi riguardanti il funzionamento degli elicotteri; mancavano 21000 effettivi e per colmare le posizioni scoperte si proponeva l'impiego di personale proveniente da altri paesi europei<sup>13</sup>.
- e. ***I limiti delle operazioni militari e delle missioni civili della PSDC***

L'UE ha varato dal 2003 35 operazioni, di cui due terzi circa civili e un terzo militari. Tali missioni hanno mostrato le capacità dell'UE di utilizzare mezzi sia militari sia civili per fare fronte alle nuove minacce emerse dopo la fine della guerra fredda. Tali minacce sono state elencate nella dottrina strategica del 2003 e nell'aggiornamento del 2008<sup>14</sup>: terrorismo internazionale, proliferazione delle armi di distruzione di massa, conflitti regionali, fallimento degli Stati, crimine organizzato, competizione per il controllo delle risorse naturali, degrado ambientale, *cybersicurezza*, pandemie, pirateria. Queste minacce sono meno visibili e meno prevedibili di quelle della guerra fredda e non sono esclusivamente militari. La risposta, quindi, non può essere solo militare, ma ha richiesto l'utilizzo di strumenti sia militari sia civili. Inoltre, si è resa necessaria la revisione della tradizionale dottrina strategica basata sulla difesa territoriale (difesa dei confini da un attacco esterno) e l'adozione del concetto di *defence abroad*, cioè la costruzione della sicurezza fuori dai confini nazionali. Conseguentemente gli eserciti hanno dovuto ristrutturarsi abbandonando il modello tipico della guerra fredda (difesa statica territoriale con eserciti pesantemente armati) e adottando il modello *expeditionary*, cioè un esercito agile e flessibile, proiettabile all'estero, professionale, capace di affrontare conflitti asimmetrici e non convenzionali.
- Inoltre, nessun paese è in grado di affrontare queste minacce da solo, come chiaramente affermato da entrambe le dottrine strategiche approvate all'unanimità dal Consiglio europeo, quella già ricordata del 2003 (*no single country is able to tackle today's complex problems on its own*, p. 3) e la seconda del 2016 (*None of our countries has the strength nor the resources to address these threats*<sup>15</sup>). Il mul-

---

<sup>13</sup> C. Brandimarte, *Le inefficienze delle forze armate tedesche. Report Bundestag*, <https://formiche.net/2019/02/germania-ambizioni-realta-difesa/>. Vedi anche *German army 'could recruit EU citizens'*, BBC News, 27 December 2018, [www.bbc.com/news/world-europe-46692176](http://www.bbc.com/news/world-europe-46692176); *La grande Bundeswehr cade a pezzi: l'esercito Tedesco è il più obsoleto d'Europa*, RaiNews 20 febbraio 2018 in <http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/La-grande-Bundeswehr-cade-a-pezzi-esercito-tedesco-il-piu-obsoleto-d-Europa-4af838ec-b035-4581-be3a-9279c40992b0.html>.

<sup>14</sup> Consiglio Europeo, *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza*, Bruxelles, 2003, <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIT.pdf>  
Id., *Relazione sull'attuazione della strategia europea in materia di sicurezza. Garantire sicurezza in un mondo in piena evoluzione*, Bruxelles, 2008, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/IT/reports/104641.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/IT/reports/104641.pdf)

<sup>15</sup> *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, 2016, p. 2



tilateralismo, lavorare insieme fra europei e con i paesi extra-europei e le organizzazioni internazionali è una necessità al fine di perseguire i fini della politica estera dell'UE, sanciti dall'art. 21 del Trattato sull'Unione europea<sup>16</sup>. Raggiungere questi fini, nobili e ambiziosi, richiede però strumenti adeguati, ma ci sono ragionevoli dubbi che l'attuale UE disponga di tali strumenti.

- Le missioni UE sono state oggetto di numerose critiche che ne hanno evidenziato i limiti. Le operazioni sono state di modesta portata, a bassa intensità, di scarso impatto strategico, caratterizzate da una timida concezione dell'uso della forza, varate con estrema lentezza e hanno impegnato in genere un numero ridotto di personale. L'efficacia operativa è stata ostacolata da un orizzonte temporale troppo corto, da un mandato limitato, talora dal sospetto di alcuni paesi circa una presunta volontà dello Stato proponente di perseguire interessi nazionali. Si sono presentate difficoltà a trovare il personale anche per i concomitanti impegni nelle operazioni NATO e ONU e per il meccanismo di finanziamento, che fa ricadere i costi su chi partecipa e non sul bilancio europeo, ad eccezione delle missioni civili e delle spese comuni di quelle militari.
- L'UE non dispone di un proprio Quartier Generale permanente, che assicurerebbe maggiore efficienza ed eviterebbe perdite di tempo e sprechi di risorse. La diversa percezione degli interessi strategici, dovuta per esempio alla posizione geografica (i paesi mediterranei sono più sensibili alla minaccia del terrorismo e delle migrazioni, quelli orientali al pericolo rappresentato dalla Russia), è un altro elemento che scoraggia la partecipazione a missioni per fronteggiare pericoli lontani dai propri confini. Al contrario, i rapporti ex-coloniali o commerciali sono fattori incentivanti. Qualora i benefici di una operazione vadano a vantaggio di tutti, è incoraggiato il fenomeno del *free riding*; poiché partecipare costa, è più conveniente tenersi fuori, pur godendo, per esempio, della stabilità nel vicinato garantita dalla missione. Anche il meccanismo del *pooling and sharing*, introdotto dall'Agenzia europea per la difesa, ha presentato dei limiti.
- Questo presuppone, sulla base della teoria dei vantaggi comparati, la condivisione e la specializzazione dell'uso delle risorse. Gli Stati avrebbero dovuto abbandonare certe capacità militari per svilupparne altre e realizzare conseguenti risparmi, potendo confidare sull'utilizzo delle risorse messe a disposizione dai pae-

---

<sup>16</sup> Art. 21, § 2: L'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di: a) salvaguardare i suoi valori, i suoi interessi fondamentali, la sua sicurezza, la sua indipendenza e la sua integrità; b) consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e i principi del diritto internazionale; c) preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'Atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi, compresi quelli relativi alle frontiere esterne; d) favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà; e) incoraggiare l'integrazione di tutti i paesi nell'economia mondiale, anche attraverso la progressiva abolizione delle restrizioni agli scambi internazionali; f) contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile; g) aiutare le popolazioni, i paesi e le regioni colpiti da calamità naturali o provocate dall'uomo; h) promuovere un sistema internazionale basato su una cooperazione multilaterale rafforzata e il buon governo mondiale.

si partner. Il meccanismo ha prodotto qualche risultato, ma le risorse continuano a essere controllate dagli Stati senza alcuna garanzia che questi le rendano disponibili ad altri quando necessario; per esempio, è pensabile che un paese metta a disposizione di altri risorse per missioni che non condivide<sup>17</sup>?

- In conclusione, le missioni dell'UE non sembrano capaci di superare i limiti di una portata ridotta, di dimensioni contenute e di durata circoscritta.

#### 4. Le difficoltà per realizzare la difesa europea

La difesa europea sembra dunque essere un obiettivo necessario al fine di assicurare la tutela dei valori europei e la sicurezza del continente. In un modo globalizzato e caotico è impossibile separare sicurezza e prosperità; queste, di fronte a minacce globali, a mercati globali, a media globali, dipendono da un sistema multilaterale effettivo retto da istituzioni internazionali funzionanti e da un ordine internazionale basato su regole. Ciò significa rafforzare la *global governance* e cooperare con le altre istituzioni europee (Consiglio d'Europa, OSCE), con le organizzazioni regionali (Unione africana, MERCOSUR, ASEAN ecc.) e con quelle internazionali (ONU, OMC, FMI, Corte penale internazionale ecc.).

In un mondo globale la sicurezza e l'ordine internazionale sono assicurati dalla diffusione del buon governo, dalle riforme, dalla lotta alla corruzione, alla criminalità, all'abuso di potere, dall'affermazione dello Stato di diritto e dalla tutela dei diritti umani. Sviluppo e commercio sono i mezzi più indicati per promuovere le riforme e per esportare la democrazia, che non può trionfare sulla punta delle baionette o con raid aerei. L'UE, in quanto primo fornitore di aiuti ai paesi in via di sviluppo, è ben attrezzata per perseguire questi fini utilizzando i programmi di assistenza vincolati alla clausola di condizionalità (per esempio, la tutela dei diritti umani).

L'UE, in effetti, è stata definita una superpotenza civile per avere impiegato soprattutto il potere civile, più che quello militare<sup>18</sup>. Il potere civile si è rivelato fondamentale per contribuire a risolvere quelle crisi scoppiate negli ultimi decenni che il solo poter militare era stato incapace di appianare. Il potere militare, tuttavia, rimane ineludibile in un mondo anarchico; proprio in questo settore l'UE è rimasta indietro nel processo di integrazione.

Una delle cause più importanti che hanno frenato l'integrazione militare è stata la strenua volontà di conservare la sovranità nazionale. La difesa è uno degli aspetti più sensibili della sovranità e i governi hanno voluto mantenerne il controllo, a costo dell'inefficienza della PSDC, dell'irrilevanza dell'UE sulla scena internazionale, dell'illusorietà e dei costi della sovranità militare nazionale. È noto il ruolo svolto dal

---

<sup>17</sup> M. Eilstrup-Sangiovanni, *Europe's defence dilemma*, «The International Spectator», 2014, 2, pp. 87-102; T. Tardy, *CSDP in action. What contribution to international security?*, Paris, 2015, pp. 13-14 in [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Chaillot\\_134\\_CSDPmission.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Chaillot_134_CSDPmission.pdf); U. Morelli, *La difesa europea e le relazioni in ambito ONU* cit., pp. 534-535.

<sup>18</sup> G. Laschi, M. Telò (a cura di) *Europa potenza civile o entità in declino?*, Bologna, il Mulino, 2007; Id., *L'Europa nel sistema internazionale*, Bologna, il Mulino, 2009; J. McCormick, *The European superpower*, New York, Palgrave Macmillan, 2007; M. Telò, *L'Europa potenza civile*, Bari, Laterza, 2004.

Regno Unito nell'ostacolare ogni avanzamento dell'integrazione nel settore della difesa e l'ostilità di molti paesi alla cessione di una pur minima parte di sovranità all'UE. Eppure, il ruolo degli Stati è ineludibile nel processo di integrazione; è un ruolo nello stesso tempo di ostacolo e di strumento dell'unificazione, come chiarì Altiero Spinelli già nel 1950.

È ridicolo pensare di giungere a un'Europa federale ignorando gli Stati e scavalcandoli con un'ondata rivoluzionaria. Le conquiste militari si fanno sbaragliando gli Stati, scriveva Spinelli; le federazioni nascono grazie a patti fra Stati i quali decidono di rinunciare irrevocabilmente a certi attributi sovrani e di trasferirli a un organismo superiore. L'elemento imprescindibile è il patto iniziale fra Stati e il trasferimento alla federazione di qualche frazione di sovranità. Lo Stato sovrano, con le sue cristallizzazioni di interessi nazionali, è il principale ostacolo alla nascita della federazione per le resistenze frapposte alla cessione di sovranità, ma è anche il solo strumento che può realizzarla in accordo con altri Stati in quanto depositario della sovranità che deve essere condivisa. Ciò che obbliga gli Stati a prendere in considerazione l'alternativa sovranazionale è la crescente impossibilità di governare l'economia, di difendere l'indipendenza, di salvaguardare la democrazia singolarmente. Ogni volta che ricorreranno a soluzioni funzionalistiche, si ritroveranno la volta successiva di fronte all'imperativo sempre più categorico di federarsi o perire<sup>19</sup>.

La difesa della sovranità nazionale si esprime nel voto all'unanimità, come avviene nella PESC e nella PSDC, un ostacolo insormontabile per prendere decisioni efficaci e rapide, come si richiede in una situazione di crisi.

Vi è inoltre la diffidenza degli Stati Uniti verso la difesa europea. Durante la guerra fredda gli USA avevano preteso che il blocco occidentale si presentasse unito, sotto la loro direzione, di fronte all'URSS; ciò escludeva un ruolo autonomo dell'Europa sulla scena internazionale, considerato un elemento di indebolimento dell'alleanza. Caduta l'URSS, gli USA accettavano la costituzione di un'identità europea di sicurezza e di difesa. Quando questa venne creata, però, posero delle condizioni, preoccupati della dichiarazione anglo-francese di Saint-Malo del dicembre 1998 in cui il presidente francese Jacques Chirac e il premier britannico Tony Blair dichiararono che

the Union must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crises ... Europe needs strengthened armed forces that can react rapidly to the new risks, and which are supported by a strong and competitive European defence industry and technology. We are determined to unite in our efforts to enable the European Union to give concrete expression to these objectives<sup>20</sup>.

La dichiarazione rappresentò la premessa della PESD, istituita l'anno dopo.

---

<sup>19</sup> A. Spinelli, *Il cammino e gli ostacoli*, in A. Spinelli, *Dagli Stati sovrani agli Stati Uniti d'Europa*, Firenze, La Nuova Italia, 1950, pp. 335-336.

<sup>20</sup> [http://www.cvce.eu/obj/franco\\_british\\_st\\_malo\\_declaration\\_4\\_december\\_1998-en-f3cd16fb-fc37-4d52-936fc8e9bc80f24f.html](http://www.cvce.eu/obj/franco_british_st_malo_declaration_4_december_1998-en-f3cd16fb-fc37-4d52-936fc8e9bc80f24f.html)

Gli Stati Uniti temendo che la forza militare europea autonoma indebolisse la NATO, vollero salvaguardare la clausola del “NATO first”. Il Segretario di Stato Madeleine Albright enunciò le cosiddette “3D”: *no decoupling, no duplication, no discrimination*<sup>21</sup>. Non separare il *decision-making* europeo dal *decision-making* dell’Alleanza; non duplicare le risorse e gli assetti già esistenti nell’Alleanza, al fine di evitare sprechi e, soprattutto, che l’industria militare europea si sviluppasse in maniera tale da minacciare quella americana; non discriminare i membri della NATO non membri dell’UE, in particolare Turchia e Norvegia, che pur membri associati dell’UEO, si sarebbero potuti trovare esclusi dalle discussioni sulla sicurezza europea. La NATO, nei vertici del gennaio 1994 e del giugno 1996, aveva già deciso di sostenere lo sviluppo dell’identità europea di sicurezza e di difesa, dotata di forze “separabili ma non separate” dalla NATO, e di mettere a disposizione dell’UEO le proprie risorse, rafforzandone così le capacità operative, secondo quanto sarà poi convenuto negli accordi *Berlin Plus* del dicembre 2002 che regolano la cooperazione UE-NATO.

D’altronde i rapporti NATO-UE sono stati caratterizzati da ambiguità e contraddizioni: gli americani hanno da sempre rinfacciato agli europei di non condividere adeguatamente i costi della difesa (*burden sharing*), gli europei hanno messo in dubbio l’effettiva volontà americana di difendere l’Europa. Jolyon Howorth ha descritto il dilemma della sicurezza euro-atlantica: l’irrisolta questione tra la paura di Londra che una spinta troppo forte verso l’autonomia avrebbe potuto alimentare l’isolazionismo americano e la fiducia di Parigi che gli americani avrebbero preso più sul serio gli alleati che prendevano sé stessi sul serio. La richiesta europea di autonomia ha generato così due schizofrenie: gli USA da un lato incoraggiavano l’UE a sviluppare capacità militari per poter contare su alleati con eserciti più efficienti, dall’altro temevano che queste capacità determinassero in Europa la spinta ad allontanarsi dagli USA. Perciò Washington cercò di mantenere la leadership sul processo. L’UE aspirava all’autonomia e desiderava sviluppare capacità militari significative, ma temeva di andare troppo lontano su questa strada e di scatenare il ritiro americano dall’Europa<sup>22</sup>.

In sostanza, la difesa europea deve sciogliere due dilemmi: o la scelta risoluta e coraggiosa verso l’integrazione o la difesa miope e fallace della sovranità; o un’Europa europea (come prefigurata negli anni Sessanta dal presidente francese de Gaulle), alleata ma autonoma dagli USA, o un’Europa atlantica appiattita sulle scelte americane.

Un altro ostacolo alla difesa europea è la frammentazione dell’UE, non solo per le divisioni economiche fra paesi del Nord e del Sud, per quelle strategiche fra paesi dell’Est e del Sud, per le incertezze sulla tradizionale forza trainante dell’asse franco-tedesco, per il diffondersi dei vari nazionalismi, ma anche per le varie intese di natura militare fra un numero ridotto di paesi, il cosiddetto mini-lateralismo che non produce più indipendenza dagli USA e dalla NATO, ma accentua le già numerose divisioni

---

<sup>21</sup> Intervento del segretario di Stato Madeleine Albright al meeting ministeriale del Consiglio Nord Atlantico, Bruxelles, 8 dicembre 1998.

<sup>22</sup> J. Howorth, *The Euro-Atlantic Security Dilemma: France, Britain and the ESDP*, «Journal of Transatlantic Studies», 2005, pp. 39-54; Id., *EU-NATO Cooperation and Strategic Autonomy: Logical Contradiction or Ariadne’s Thread?*, KFG Working Paper Series, No. 90, August 2018, Freie Universität Berlin.

all'interno dell'UE. A ciò si deve aggiungere una sorta di smilitarizzazione culturale, indotta dall'abitudine alla protezione americana maturata durante la guerra fredda, cioè un disarmo culturale delle opinioni pubbliche europee divenute restie a concepire l'uso della forza e attratte dal potere miracolistico del *soft power*<sup>23</sup>.

Infine, vi è il problema della posizione della Francia, membro permanente, e quindi con diritto di veto, nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite e dotata di armamento nucleare. La difesa europea, almeno sul lungo termine, dovrebbe comportare la sostituzione del seggio francese al Consiglio di sicurezza con uno europeo e la comunitarizzazione della *force de frappe*, entrambe inimmaginabili oggi.

Occorre, inoltre, tenere presente la posizione dei paesi neutrali membri dell'UE, che frenano l'integrazione del settore, e quella della Danimarca, che ha esercitato l'*opt out* riguardo la PESC e la PSDC.

La Corte dei conti europea ha pubblicato nel settembre 2019 un'analisi dettagliata e impietosa sulla condizione della difesa europea<sup>24</sup>. Il rapporto dichiara che l'azione dell'UE nel settore della difesa è rimasta limitata, che l'UE ha maturato poca esperienza in questo campo, che non esiste a tutt'oggi un'unione europea della difesa, che la scarsa cooperazione e i tagli apportati ai bilanci hanno prodotto inefficienze, pregiudicato la competitività globale del settore e lo sviluppo delle capacità militari necessarie. I paesi membri non hanno una comune percezione delle minacce né una visione condivisa circa il ruolo dell'UE e l'uso della forza. La Corte chiarisce che gli Stati membri non possiedono le capacità militari corrispondenti al livello di ambizione dell'UE. Tali deficienze saranno aggravate dalla *Brexit* perché il 22,1% della spesa complessiva dell'UE28 per la difesa era sostenuto dal Regno Unito (45,3 miliardi di euro su 205,1 nel 2017); la *Brexit* causerà anche la diminuzione degli investimenti in ricerca e sviluppo. Infine, l'elevato livello di ambizione della *European Global Strategy* contrasta con le risorse e le capacità degli Stati membri, alcuni dei quali hanno difficoltà a rispettare gli impegni verso la NATO. Si registra quindi un netto divario fra ciò che i paesi dovrebbero fare e ciò che sono in grado di concordare e realizzare. Manca ancora un adeguato processo di pianificazione della difesa sotto forma di un libro bianco paragonabile a quelli nazionali; gli Stati pianificano la difesa e svolgono le acquisizioni nella dimensione nazionale.

La Corte analizza anche l'idea di esercito europeo riemersa in certi ambienti politici e ne evidenzia le difficoltà di realizzazione, sottolinea che i gruppi tattici non sono mai stati impiegati, che l'UE non ha mai partecipato alle operazioni militari più impegnative né ad azioni di difesa e deterrenza in senso stretto. Osserva che la costituzione di un esercito europeo comporta il trasferimento di poteri sovrani nazionali a livello sovranazionale, trasferimento cui molti Stati si oppongono.

Per la Corte occorre passare dalle parole ai fatti; il futuro della difesa europea dipende completamente dalla volontà politica degli Stati membri.

Le capacità d'intervento dell'UE nel settore della sicurezza sono dunque piuttosto carenti sia per le insufficienze delle strutture istituzionali europee, dotate di scar-

<sup>23</sup> C. Jean, *Perché la difesa comune rimarrà un sogno*, «Aspenia», 2019, n. 84, pp. 197-205. L'articolo di Carlo Jean è una sconsolata, ma realistica, analisi della difesa europea e dei motivi che la rendono un "sogno".

<sup>24</sup> Corte dei Conti Europea, *Difesa europea*, Analisi n. 09 cit.

si poteri e vincolate dal voto all'unanimità che rende difficile le decisioni, sia per problemi tecnici (frammentazione del mercato della difesa, scarsa interoperabilità delle forze armate, essenziale per operare efficacemente).

## 5. Il rilancio della PSDC

Lungo tutto il processo di integrazione europea, oltre alle iniziative ricordate nel paragrafo 2, si sono succedute numerose proposte per realizzare la difesa europea e anche un esercito europeo da parte di centri di ricerca, di movimenti, gruppi e partiti politici, di singole personalità a testimonianza dell'importanza del tema<sup>25</sup>. Negli anni recenti si è assistito a una ripresa di iniziative in materia da parte della stessa UE, soprattutto dopo il referendum sulla *Brexit* e l'avvio della presidenza Trump.

Il presidente francese Emmanuel Macron e la cancelliera tedesca Angela Merkel si sono espressi a favore della difesa europea, il primo auspicando un vero esercito europeo capace di far fronte a Russia e Cina e di difendere l'Europa senza dipendere dagli USA, la seconda delineando un progetto a lungo termine capace di portare in futuro a un esercito europeo complementare alla NATO. Macron ha ribadito, nel discorso all'annuale conferenza degli ambasciatori francesi, la necessità che l'UE cessi di contare sugli USA per la sua difesa e rafforzi l'integrazione di fronte ai crescenti nazionalismi<sup>26</sup>. Di fronte al Parlamento europeo la Merkel è stata chiara affermando che il tempo in cui noi europei potevamo contare su altri è finito; ora dobbiamo prendere il nostro destino nelle nostre mani e lavorare sulla visione di un futuro in cui verrà creato un vero esercito europeo<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Alcune di quelle proposte sono ricordate in U. Morelli, *La politica di sicurezza e di difesa dell'Unione Europea*, in: *L'Unione Europea nelle relazioni internazionali*, a cura di G. Finizio e U. Morelli, Roma, Carocci, 2015, pp. 25-42. Sulla difesa europea vedi anche T. Kucera, *What European Army? Alliance, Security Community or postnational Federation*, «International Politics», 12 December 2017 in [https://www.researchgate.net/publication/321767575\\_What\\_European\\_army\\_Alliance\\_security\\_community\\_or\\_postnational\\_federation](https://www.researchgate.net/publication/321767575_What_European_army_Alliance_security_community_or_postnational_federation); L. Pecchi, G. Piga, A. Truppo, *Difendere l'Europa*, Milano, Chiarelettere, 2017; A. Aversani Stabile, A. Marrone, C. Polito, *Europa della difesa: quali prospettive?*, Istituto Affari Internazionali, 2017; D. Moro, *Verso la difesa europea. L'Europa e il nuovo ordine mondiale*, Bologna, il Mulino, 2018; P. Preziosa, D. Velo, *La difesa dell'Europa. La nuova difesa europea per le grandi sfide europee*, Bari, Cacucci, 2019; A. Marrone e P. Sartori, *Recenti sviluppi verso la difesa europea: opportunità e sfide per l'Italia*, a cura dell'Istituto Affari Internazionali, 2019; N. Tocci, *On European Power*, Istituto Affari Internazionali, December 2019 in <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/european-power>; F. Pettinari, *L'Europa della difesa accelera, e l'Italia?*, Istituto Affari Internazionali, gennaio 2020 in <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/leuropa-della-difesa-accelera-e-litalia>.

<sup>26</sup> *Macron défend l'idée d' "une vraie armée européenne" pour répondre aux peurs des Européens*, «Le Vif», 6 novembre 2018, <https://www.levif.be/actualite/europe/macron-defend-l-idee-d-une-vraie-armee-europeenne-pour-repondre-aux-peurs-des-europeens/article-normal-1049595.html>; *EU security must no longer depend on US, says Macron*, Euractiv, 28 August 2018, [https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/eu-security-must-no-longer-depend-on-us-says-macron/?utm\\_source=EURACTIV&utm\\_campaign=3e03afa2b3-RSS\\_EMAIL\\_EN\\_GlobalEurope&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_c59e2fd7a9-3e03afa2b3-115008451](https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/eu-security-must-no-longer-depend-on-us-says-macron/?utm_source=EURACTIV&utm_campaign=3e03afa2b3-RSS_EMAIL_EN_GlobalEurope&utm_medium=email&utm_term=0_c59e2fd7a9-3e03afa2b3-115008451).

<sup>27</sup> *Germany's Merkel calls for a European Union military*, 13 November 2018, <https://www.reuters.com/article/us-eu-politics-merkel/germanys-merkel-calls-for-a-european-union-military-idUSKCN1N1IUQ>. Vedi anche *Armée européenne: un tabou est levé*, Euractiv, 16/12/2018, <https://www.euractiv.fr/section/monde/news/armee-europeenne-un-tabou-est-leve/>.

a. **PESCO**

Le recenti iniziative hanno preso avvio a seguito della pubblicazione della dottrina strategica del 2016 da parte dell'Alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Nel dicembre 2017, dopo dieci anni dalla sua creazione con il trattato di Lisbona (art. 42.6 e protocollo n. 10), il Consiglio dei ministri degli Esteri dell'UE ha avviato la cooperazione strutturata permanente (PESCO secondo l'acronimo inglese). Gli Stati che dispongono di più avanzate capacità militari possono avviare una maggiore integrazione nel settore della difesa per aumentare i finanziamenti e gli investimenti congiunti nel settore e le capacità e gli strumenti militari. Hanno aderito 25 paesi (salvo Regno Unito, Danimarca e Malta). I progetti approvati sono stati 17 il 6 marzo 2018, 17 il 20 novembre 2018 e 13 il 12 novembre 2019 per un totale di 47<sup>28</sup>. L'aspetto critico sollevato da molti commentatori concerne la numerosità dei partecipanti. La PESCO viene decisa a maggioranza qualificata, ma fra i paesi partecipanti le decisioni sono poi prese all'unanimità; il dubbio riguarda la possibilità di trovare l'accordo unanime sulle questioni rilevanti nella UE25, stante le difficoltà già riscontrate nella UE28. Pier Virgilio Dastoli, presidente del Movimento europeo, ha espresso questo tagliante giudizio sulla PESCO:

Per rimanere nell'ambito della politica estera, della sicurezza e della difesa e stendendo un velo di pietoso silenzio sull'inutile "strategia globale dell'Unione europea" del giugno 2016 – ben conservata negli archivi del Consiglio dell'Unione europea – sappiamo che la cooperazione strutturata permanente in materia di difesa, nata con l'idea di creare una *avant-garde*, è diventata, perché estesa su richiesta tedesca a 25 paesi che devono decidere all'unanimità, una *arrière-garde*<sup>29</sup>.

b. **Fondo europeo per la difesa**

Nel 2017, su proposta della Commissione, è stato creato il Fondo europeo per la difesa al fine di coordinare e accrescere gli investimenti nel settore, promuovere una base industriale e tecnologica europea innovativa e competitiva, contribuire all'autonomia strategica dell'UE e aumentare l'interoperabilità delle forze armate<sup>30</sup>. Le critiche rivolte al Fondo fanno osservare che i finanziamenti sono inadeguati, l'efficacia nel ridurre duplicazioni e diseconomie è incerta, che il vero obiettivo del Fondo sarebbe quello di far finanziare dagli altri paesi i programmi francesi e tedeschi relativi alla difesa, che nella ripartizione dei fondi gli interessi nazionali giocheranno un ruolo importante nell'impedire accordi efficaci.

c. **Capacità militare di pianificazione e condotta**

L'8 giugno 2017 il Consiglio ha istituito la capacità militare di pianificazione e condotta (MPCC), una struttura permanente di comando e controllo all'interno dello

<sup>28</sup> Sull'Italia e la PESCO vedi A. Marrone, *PeSCO The Italian Perspective*, ARES, September 2018 in <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/pesco-italian-perspective>.

<sup>29</sup> P.V. Dastoli, *Il futuro incerto della Conferenza sul futuro dell'Unione europea*, «Linkiesta», 7 settembre 2020, <https://www.linkiesta.it/2020/09/conferenza-futuro-unione-europea/>

<sup>30</sup> Sulla politica industriale della difesa dell'UE vedi S. Besch, *The European Commission in EU Defense Industrial Policy*, Carnegie Endowment for International Peace, 22 October 2019, <https://carnegieeurope.eu/2019/10/22/european-commission-in-eu-defense-industrial-policy-pub-80102>.

Stato Maggiore dell'UE, incaricata della pianificazione e della condotta operativa delle missioni militari senza compiti esecutivi. Il 19 novembre 2018 il Consiglio ha deciso di affidare all'MPCC anche il compito di pianificare e condurre eventuali operazioni militari con compiti esecutivi dei gruppi tattici dell'UE, finora tenuti in *stand-by*<sup>31</sup>. Dovrebbe essere l'embrione di un Quartier Generale europeo, ma attualmente presenta ancora limiti operativi per essere un vero quartier generale.

**d. *Coordinated Annual Review on Defence***

Il Consiglio affari esteri ha lanciato nel novembre 2018 la *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD), un meccanismo intergovernativo per confrontare annualmente i piani di difesa e gli investimenti nazionali in modo da acquisire la situazione aggiornata delle forze armate e individuare le possibilità di cooperazione e le lacune da colmare<sup>32</sup>. La difficoltà è rappresentata dalla riluttanza degli Stati a condividere le informazioni sulla difesa e sui programmi di investimento, anche per non danneggiare le proprie industrie; i governi preferiscono agire autonomamente a livello nazionale.

**e. *Iniziativa europea d'intervento***

L'iniziativa è nata il 25 giugno 2018 a seguito del discorso del presidente francese Macron alla Sorbona del 2017 in cui auspicava per l'inizio del prossimo decennio una forza d'intervento congiunta, un bilancio comune della difesa e una dottrina operativa comune<sup>33</sup>. Attualmente hanno aderito 13 paesi con lo scopo di sviluppare un più stretto coordinamento, elaborare una cultura strategica comune e favorire la capacità di agire insieme e rapidamente nelle missioni militari sotto l'egida dell'ONU, dell'UE o della NATO. Il ridotto numero di paesi dovrebbe renderne credibile il funzionamento, ma alcuni lo considerano uno strumento dell'interventismo francese, stante anche la volontà della Francia di ricoprire il ruolo di leader, soprattutto per gli interventi nelle ex colonie<sup>34</sup>.

## Conclusioni

Da quanto scritto, mi sembra che si possa concludere che la difesa europea sia una necessità<sup>35</sup>. Nessun paese singolarmente è in grado di provvedere alla propria sicurezza. Sono tuttavia evidenti le difficoltà di far avanzare l'integrazione in questo

---

<sup>31</sup> Su MPCC vedi Yf Reykers, *A permanent headquarters under construction? The Military Planning and Conduct Capability as a proximate principal*, «Journal of European Integration», 2019, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07036337.2019.1599882>.

<sup>32</sup> Sulla CARD vedi R. Van Reybriek, *What's in the CARDS?*, Egmont Royal Institute for International Relations, February 2019, No. 103, <http://www.egmontinstitute.be/whats-in-the-cards/>.

<sup>33</sup> *Discours d'Emmanuel Macron pur une Europe souveraine, unie, démocratique*, 26 septembre 2017, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>.

<sup>34</sup> Sull'iniziativa francese vedi T. Canetta, *L'esercito europeo è una necessità. E l'Italia fa malissimo a restarne fuori*, «Linkiesta», 27 giugno 2018, <https://www.linkiesta.it/it/article/2018/06/27/lesercito-europeo-e-una-necessita-e-litalia-fa-malissimo-a-restarne-fu/38595/>.

<sup>35</sup> Vedi anche N. Witney, *Building European's capacity to defend themselves*, European Council on Foreign Relations, 25 June 2019, [https://www.ecfr.eu/publications/summary/building\\_europeans\\_capacity\\_to\\_defend\\_themselves](https://www.ecfr.eu/publications/summary/building_europeans_capacity_to_defend_themselves).



settore. In particolare, come conciliare il rispetto della sovranità nazionale con la necessità di dividerla per creare il potere politico europeo sovranazionale indispensabile se si crea la difesa europea e come conciliare il mantenimento dell'alleanza atlantica, comunque necessaria per la sicurezza dell'UE, diretta dagli USA con un'Europa politica e militare.

Come risolvere il problema della sovranità nazionale? Se molti fattori frenano la difesa europea, altrettanti la favoriscono. Non c'è più il nemico esterno che giocava il ruolo di federatore, l'URSS e l'armata rossa, che durante la guerra fredda rappresentarono un forte elemento di coesione dell'Europa occidentale e di spinta verso l'integrazione. Sono, però, sorte altre minacce, elencate nelle due strategie di sicurezza dell'UE, che coinvolgono tutti i paesi europei e che vanno affrontate insieme. Le pressioni e le minacce alla sicurezza che provengono dall'esterno e la dinamica interna dell'integrazione (l'effetto *spill over*, i consistenti interessi economici e commerciali che legano i paesi membri) dovrebbero spingere i governi a prendere atto dell'incapacità di risolvere le sfide da soli e quindi a rafforzare l'unificazione.

Come superare l'atteggiamento ambivalente degli USA verso l'UE che da un lato incoraggia lo sviluppo delle capacità militari europee, dall'altro ostacola la costruzione di un'identità politica europea? Dovrebbe essere chiaro a una lungimirante amministrazione americana che è interesse degli USA avere un'Europa forte e unita come efficiente alleato nella gestione della stabilità internazionale, non un'area debole, divisa e talora litigiosa oggetto delle influenze di Russia e Cina. D'altronde, l'interesse degli USA per un'Europa forte e unita era già emerso con il Piano Marshall, quando l'amministrazione Truman condizionò la concessione degli aiuti all'avvio di qualche forma di integrazione<sup>36</sup>. La NATO, per essere un elemento di stabilità internazionale e non di egemonia occidentale, dovrebbe poter contare su due pilastri, quello americano e quello europeo, bilanciati sulla base della *equal partnership* proposta da John Kennedy nel 1962:

We see in such a Europe a partner with whom we can deal on a basis of full equality in all the great and burdensome tasks of building and defending a community of free nations<sup>37</sup>.

Una politica lungimirante della NATO dovrebbe quindi favorire la costruzione di un efficiente pilastro europeo al suo interno.

I provvedimenti presi recentemente, analizzati nel paragrafo 5, indicano la direzione corretta verso la difesa europea? Certamente rappresentano un passo avanti, necessario e urgente, ma non consentono di concludere che l'UE disponga di una difesa europea, come rilevato dalle osservazioni critiche riportate. Mettere in atto una

<sup>36</sup> Il segretario di Stato George Marshall, nel discorso all'Università Harvard in occasione della concessione della laurea *honoris causa* il 5 giugno 1947, in cui enunciò le linee generali del piano, disse: «The program should be a joint one, agreed to by a number, if not all European nations» ponendo una clausola di condizionalità alla concessione di aiuti: che i paesi europei li gestissero secondo un programma comune, cioè si integrassero, per essere più forti di fronte alla minaccia sovietica.

<sup>37</sup> Discorso pronunciato dal presidente americano John Kennedy il 4 luglio 1962 (*Independence day*) a Philadelphia in [http://www.cvce.eu/obj/address\\_given\\_by\\_john\\_f\\_kennedy\\_philadelphia\\_4\\_july\\_1962-en-052b3b13-dfe1-40df-9396-3abbb425.html](http://www.cvce.eu/obj/address_given_by_john_f_kennedy_philadelphia_4_july_1962-en-052b3b13-dfe1-40df-9396-3abbb425.html)

politica estera significa qualche cosa di più che effettuare le missioni di Petersberg o inviare qualche centinaio di soldati, di agenti di polizia o della protezione civile, di magistrati in qualche sventurato paese. Nonostante l'annosa diplomazia declaratoria sui diritti umani, l'UE non ha giocato alcun ruolo nell'esplosione della richiesta di democrazia che ha caratterizzato la primavera araba. Ancora oggi la UE è per lo più assente, o gioca un ruolo in genere marginale con missioni di basso profilo, nella gestione delle crisi che minacciano la sua stessa sicurezza, dal Medio Oriente alla Libia e all'Africa saheliana, dall'Ucraina al Caucaso e all'Asia centrale. Ammesso che l'UE incrementi risorse umane (soldati), economiche (bilancio adeguato), industriali e tecnologiche (mezzi di trasporto, armi, sistemi di comunicazione ecc.), ciò non significa ancora avere una strategia, esercitare un'influenza determinante e sviluppare capacità di leadership sulla politica mondiale.

La PESCO e le altre iniziative, per quanto importanti, non sono la politica estera o di difesa dell'UE. Possono rappresentare un passo avanti se sono l'inizio di un processo programmato e chiaramente scadenzato in un ragionevole arco di tempo che porti alla politica estera e di difesa. Come è avvenuto con la moneta unica. Per la sua realizzazione occorsero trent'anni: la prima decisione fu presa al vertice dell'Aia del 1969; l'euro entrò in vigore al terzo tentativo, dopo il serpente monetario e il sistema monetario europeo, con il piano Delors, scadenzato in varie tappe secondo un processo graduale iniziato nel 1989 e che doveva terminare in ogni caso nel 1999 con la nascita della moneta unica. E come per la moneta unica, anche nel caso della politica estera e di sicurezza è impensabile procedere a 27; la difesa europea si dovrà realizzare fra un gruppo ridotto di Stati.

Le iniziative in materia di difesa sopra ricordate rappresentano la razionalizzazione dei meccanismi attuali, il perfezionamento del coordinamento intergovernativo, una certa ottimizzazione del mercato della difesa. Si possono migliorare le operazioni del rifornimento in volo degli aerei, l'apparato elicotteristico, il munizionamento di precisione, la standardizzazione dei materiali, l'uropeizzazione dell'addestramento, lo sviluppo dell'intelligence ecc., obiettivi indiscutibili e necessari. Sono passi avanti che migliorano la realtà attuale, ma non la modificano. Avere una politica estera, di sicurezza e di difesa significa compiere scelte politiche: stabilire alleanze, che possono provocare eventuali inimicizie; utilizzare il potere militare (quindi chiedere ai cittadini di rischiare la vita in missioni sotto bandiera europea e non più nazionale); imputare una quota del bilancio alla difesa anziché ad altri settori. Queste decisioni politiche vanno prese da un'autorità politica europea sovranazionale, cioè dai ministri degli Esteri e della Difesa, responsabili di fronte ai cittadini, cioè al Parlamento europeo.

L'autorità politica europea deve essere in grado di elaborare una volontà coerente, determinata, permanente, con obiettivi chiari e raggiungibili, condivisi dalla maggioranza degli europei, in grado di stabilire obiettivi, interessi e priorità dell'UE sulla scena internazionale; per fare questo deve essere legittimata dal consenso dei cittadini, cosa che implica concedere poteri sulla politica estera e di difesa al Parlamento europeo. Oggi in Europa non esiste una tale autorità politica (l'Alto rappresentante

non è il ministro degli Esteri né della Difesa e il Parlamento Europeo non ha poteri di controllo sulla PESC e sulla PSDC).

La politica estera, di sicurezza e di difesa, come la moneta, esige lo Stato, come aveva osservato Spinelli a proposito della Comunità europea di difesa<sup>38</sup>. Quindi, occorre affrontare il nodo che può rendere efficace la PESC e la PSDC, cioè la creazione dell'autorità politica europea sovranazionale responsabile di queste politiche e il superamento del voto all'unanimità.

Quando è in gioco la sovranità nazionale, il metodo integrativo di Monnet, adeguato per liberalizzare il commercio, entra in crisi, come è accaduto con la moneta unica creata senza il governo politico dell'unione economica e monetaria, cioè il ministro europeo dell'Economia, e il funzionalismo mostra il passo.

La politica della difesa è strettamente interrelata a quelle estera, commerciale, industriale, energetica, dei trasporti. Non si garantisce la difesa solo con una più stretta cooperazione settoriale e razionalizzando e migliorando l'esistente in una situazione in cui la guerra non è più scontro fra eserciti contrapposti, ma coinvolge settori sensibili della società (infrastrutture elettroniche, informatiche, energetiche, d'informazione, finanziarie, dei trasporti, il cyberspazio).

L'UE oggi non è in grado di formulare una visione strategica coerente e di vasta portata, obiettivi a lunga scadenza, una valutazione delle minacce, una concezione dell'uso della forza condivise dai paesi membri e tali da permetterle di diventare un attore internazionale credibile.

È ben nota l'opposizione al trasferimento di sovranità in un settore così sensibile come quello della difesa da parte di molti Stati e di molte forze politiche, soprattutto in un periodo di revival di sovranismo e nazionalismo. Il problema è dovuto al fatto che siamo abituati a leggere la realtà del mondo esterno con il paradigma culturale dello Stato nazionale, considerato sovrano e autosufficiente. Questo paradigma è un atavismo dell'Ottocento, un'eredità del passato che ha portato l'Europa verso due guerre mondiali. Consideriamo i fatti politici, economici, sociali dal punto di vista del nostro Stato nazionale, come se tutto girasse intorno a questo centro fisso. Ogni paese si comporta in questo modo naziocentrico; il risultato è che i vari paesi elaborano visioni della realtà diverse, distorte, opposte e come tali inconciliabili. La conseguenza è l'incomprensione e in ultima istanza la guerra. Tale modo di pensare distorce la realtà contemporanea che è fatta da un mondo globalizzato, interdipendente, senza centri fissi. Il mondo in cui viviamo è copernicano, ma noi usiamo categorie tolemaiche, cioè quelle naziocentriche, per cercare di orientarci, con il risultato di ottenere una distorsione della realtà, di non capire ciò che ci circonda, di avere l'illusione di poter affrontare i problemi all'interno del nostro Stato nazionale, sovrano e ritenuto in grado di risolverli. Per capire il mondo contemporaneo è necessaria una sorta di rivoluzione copernicana<sup>39</sup> nel nostro modo di pensare e di agire, l'adozione di un approccio globa-

<sup>38</sup> A. Spinelli, *Promemoria sul rapporto provvisorio presentato nel luglio 1951 dalla conferenza per l'organizzazione di una Comunità europea della difesa*, ristampato in *L'Italia e l'unità europea*, a cura di S. Pistone, Torino, Loescher, 1996, pp. 191-206.

<sup>39</sup> Sulla rivoluzione copernicana del modo di pensare vedi E. Reves, *Anatomia della pace*, Bologna, il Mulino, 1990.

le capace di cogliere le interdipendenze che legano gli Stati e quindi di affrontare le sfide contemporanee con gli strumenti adeguati, e il rigetto dell'approccio naziocentrico che impedisce la visione corretta della realtà. Adottare una logica globale, copernicana, significa superare il punto di vista grettamente nazionale e porsi dal punto di vista anche degli altri, che condividono con noi una serie di problemi, non limitarsi ai *self-regarding interests*, ma considerare anche gli *other-regarding interests*.

Per esempio, il concetto tradizionale di difesa era basato sulla convinzione che un paese era sicuro se il nemico era debole; la conseguenza era che il debole non accettava ovviamente di rimanere tale e cercava di diventare forte, scatenando la corsa al riarmo e instabilità. Al contrario, un paese è sicuro se anche il nemico è sicuro. La politica del primo ministro francese Georges Clemenceau alla conferenza della pace di Parigi nel 1919 fu la punizione della Germania, sulla base della convinzione che la Francia sarebbe stata sicura se la Germania fosse rimasta debole. La conseguenza fu il nazismo e la Seconda Guerra Mondiale. Nel 1950 l'atteggiamento di Robert Schuman e Jean Monnet fu l'opposto: decisero di associare la Germania sconfitta alla costruzione europea nella creazione della Comunità del carbone e dell'acciaio; il risultato sono stati settanta anni di pace, democrazia e benessere.

In conclusione, la difesa non può prescindere dall'unione politica:

La difesa non si affronta solo con regole tecniche che ne migliorino l'efficienza perché investe i settori della democrazia, del controllo politico sulle decisioni, del potere e della sovranità: essa non può prescindere quindi dall'unione politica. Il gigante economico, per disporre di risorse militari efficaci, deve cessare di essere un nano politico<sup>40</sup>.

Scriva Jürgen Habermas confrontando lo slancio ideale e federalista dei padri fondatori con quello degli attuali epigoni:

Vi è un curioso contrasto tra le aspettative e le istanze degli "europei della prima ora", che con la fine della seconda guerra mondiale si adoperarono subito per l'unità politica d'Europa, stendendone il progetto, e quelle di quanti, oggi, hanno il compito di proseguire il progetto avviato allora. Ciò che colpisce, nel confronto, non è solo il decadimento della retorica, ma la diversità dei fini tra gli uni e gli altri. Se la generazione dei primi precursori parlava apertamente di "Stati Uniti d'Europa" e non temeva il paragone con gli Stati Uniti d'America, l'odierna discussione si affranca ormai da certi modelli.

Già solo il termine "federalismo" risulta una volgarità. Viene da chiedersi se questo cambio nel clima politico sia espressivo di sano realismo – risultato di secoli di apprendimento – o segno piuttosto di una alquanto nociva codardia, quando non di puro e semplice disfattismo ... L'Europa come entità collettiva non può imporsi alla coscienza dei propri cittadini solo nella forma dell'euro. Al trattato internazionale di Maastricht manca la forza e lo spessore simbolico che solo un atto politico di fondazione può conferire<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> U. Morelli, *La difesa europea e le relazioni in ambito ONU*, op. cit. p. 537.

<sup>41</sup> J. Habermas, intervento tenuto il 26 giugno 2006 alla *IX Hamburg Lecture* della Universität Hamburg in J. Habermas, *Una costituzione per l'Europa?*, Roma, Lit edizioni, 2017.

Un'utopia pensare alla difesa europea, all'esercito europeo, all'unione politica? Ai seguaci della *Realpolitik* che sottolineavano la necessità di limitarsi a fare il possibile, Spinelli affermava che compito della politica non è fare ciò che è possibile, ma rendere possibile ciò che è giusto<sup>42</sup>. Se l'Europa non si unisce anche nel campo della difesa, farà la fine degli Stati italiani della fine del Quattrocento: diventerà il campo di battaglia dello scontro delle grandi potenze mondiali e finirà satellite del vincitore. Scrive Sławomir Sierakowski:

If this stagnation continues, the only question is whether Europe will become the satellite of the US or of China. And, ultimately, that will be decided outside the EU. If isolationism wins out in America, Europe will become a Chinese satellite. And if the US maintains a confrontational stance vis-à-vis China, Europe will remain dependent on America. Until recently, Europe could have hoped to be a partner for the US. But that now appears increasingly unlikely – not only because of US President Donald Trump's America-first instincts, but also as a result of the EU's own failings. In the face of a rising China, European passivity is no less problematic than Trump's unpredictability<sup>43</sup>.

Per evitare questa deriva, è bene riflettere sull'auspicio di Josep Borrell, Alto Rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza: «The EU has to learn to use the language of power»<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> A. Spinelli, *L'Europa non cade dal cielo*, Bologna, il Mulino, 1960.

<sup>43</sup> S. Sierakowski, *Europe's Age of Humiliation*, Project Syndicate, December 18, 2019 in: <https://www.project-syndicate.org/commentary/european-union-looks-like-weak-china-humiliation-by-slawomir-sierakowski-2019-12>

<sup>44</sup> Intervento alla Commissione Affari esteri del Parlamento europeo, 7 ottobre 2019 in <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190926IPR62260/hearing-with-high-representative-vice-president-designate-josep-borrell>



## Europeismo e Atlantismo: una necessaria complementarità

Massimo De Leonardis

---

### 1. Nuovi elementi per un vecchio dibattito

Del tema in oggetto si discute da più di un quarto di secolo, a livello politico e accademico. Inizierò con il riferimento a tre posizioni, non a caso di personalità francesi, che riguardano i temi qui svolti. Alla fine degli anni '60 del secolo scorso, Raymond Aron rilevava la situazione “senza precedenti che uno dei centri della civiltà umana [l'Europa]” aveva rinunciato “per così dire a proteggere sé stesso”<sup>1</sup>. Pochi anni dopo François Duchène elaborava però il concetto di Europa “potenza civile”, ossia di un'entità politica che rinunciava programmaticamente a far valere il potere militare come fattore indispensabile. Concetto contestato come una “contraddizione in termini” dal politologo realista Hedley Bull<sup>2</sup> e influenzato certo dal clima della “grande distensione”. Nel gennaio 1991 il ministro della difesa francese Jean-Pierre Chevènement, dimettendosi per protestare contro la partecipazione della Francia all'operazione *Desert Storm* contro l'Iraq invasore del Kuwait<sup>3</sup>, osservò che “per l'avvenire della sicurezza 340 milioni di europei non potranno dipendere eternamente da 250 milioni di americani”. Chevènement era un socialista, ma sovranista (tipo di personalità politica certo non sorta oggi), tanto che si batté poi contro la ratifica del Trattato costituzionale dell'UE.

Ovviamente la fine della Guerra Fredda sembrava rendere possibile il recupero da parte dell'UE, in via di costituzione, della sovranità politica e militare persa dalle due maggiori Potenze europee, Francia e Regno Unito, a Suez nel 1956. Si pose subito il problema del rapporto con la NATO, dovendosi tener conto dell'atteggiamento americano e manifestandosi in ambito europeo le divergenze tra Paesi più “atlantisti” e Paesi più “europeisti”.

Con l'avvento alla Presidenza americana di Donald Trump è diventato più pressante un semplicistico ritornello: l'Europa (intesa come UE) deve dotarsi di una propria difesa, poiché non può più contare sul sicuro sostegno degli Stati Uniti e comunque un attore internazionale che voglia svolgere un ruolo di primo piano deve avere un proprio potere militare. Allo stesso tempo, anche i più entusiasti europeisti non possono nascondere le enormi difficoltà di creare l'Europa della Difesa. Le due frasi precedenti racchiudono molti problemi che si cercherà di approfondire. In parte sono vecchie questioni, che si dibattono da quasi trent'anni; come sempre sarà

---

<sup>1</sup> R. ARON, *Pace e guerra tra le nazioni*, trad. it., Milano, Edizioni di Comunità, 1970, pp. 571-72.

<sup>2</sup> F. Duchène, *Europe's Role in World Peace*, in R. Mayne (a cura di), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, London, Fontana, 1972; H. Bull, *Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms*, in «Journal of Common Market Studies», 1983, n. 2, pp. 149-64.

<sup>3</sup> *Le Golfe à reculons*, in «Les Echos», 20 gennaio 1991.

---

utile farne la storia per capire cosa c'è di vecchio e di nuovo. Di nuovo, si dice, c'è appunto Trump. Senza negare l'impatto forte del personaggio, vi è da chiedersi se il Presidente non riproponga, in termini sicuramente più decisi, posizioni da sempre sostenute dai suoi predecessori e se la rivoluzione geopolitica che allontana gli Stati Uniti dall'Europa non risalga anch'essa a trent'anni fa e non si fosse già accentuata con Barack Obama<sup>4</sup>.

Ogni tanto, poi, si annunciano passi decisivi verso l'Europa della Difesa; un *déjà vu*, almeno dal vertice di Saint-Malo tra il Primo Ministro britannico Tony Blair ed il Presidente francese Jacques Chirac del dicembre 1998. L'annuncio è poi seguito da risultati modesti, in attesa della successiva svolta "decisiva", in un continuo gioco dell'oca. Altro luogo comune: dopo la *Brexit*, la costruzione della Difesa Europea non avrà più l'ostruzionismo di Londra. Logica simile a quella di chi per un dolore a un arto se lo amputasse per non soffrire più. La Difesa Europea senza il Regno Unito, ammesso nascesse, sarebbe mutilata.

Infine, una considerazione interpretativa di fondo: le cornici istituzionali e le personalità hanno un peso, ma sono le "forze profonde" ad essere alla fine decisive. L'UE ha una patologica ossessione per le forme istituzionali e le norme, ma le manca il copione da recitare. Che attore vuole essere? Per ora somiglia al Nanni Moretti bighellone di *Ecce Bombo*: «faccio cose, vedo gente». Certo è al di sopra delle sue possibilità il ruolo di Churchill ne *L'ora più buia*.

## 2. Un po' di storia

In verità dal 1948 esisteva un'organizzazione di difesa collettiva solo europea, il Patto di Bruxelles, meglio noto dal 1955 come Unione dell'Europa Occidentale (UEO), che in quell'anno contava sette Stati membri: Belgio, Francia, Germania Occidentale, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Regno Unito. La UEO era strettamente collegata alla NATO. Fu comunque la prima organizzazione occidentale a svolgere una missione "fuori area": nel 1987-88 l'operazione *Cleansweep* per il dragaggio delle mine nel Golfo Persico durante la guerra Iran-Iraq, seguita dal più rilevante impegno nell'embargo navale contro l'Iraq, dopo l'invasione del Kuwait, quando le marine dei Paesi UEO sostennero il 71% dello sforzo globale, dalla partecipazione all'operazione *Desert Storm* e dalla successiva opera di sminamento.













































La CEE, nata nel 1957, non si occupò di politica estera e militare, se non marginalmente nel primo caso negli anni '70, grazie alla fase di "grande distensione" e del temporaneo indebolimento degli Stati Uniti. La Cooperazione Politica Europea, formalizzata nell'Atto Unico Europeo del 1987, si manifestava attraverso l'utilizzo della potenza economica, in particolare nella cooperazione allo sviluppo in Africa.

---

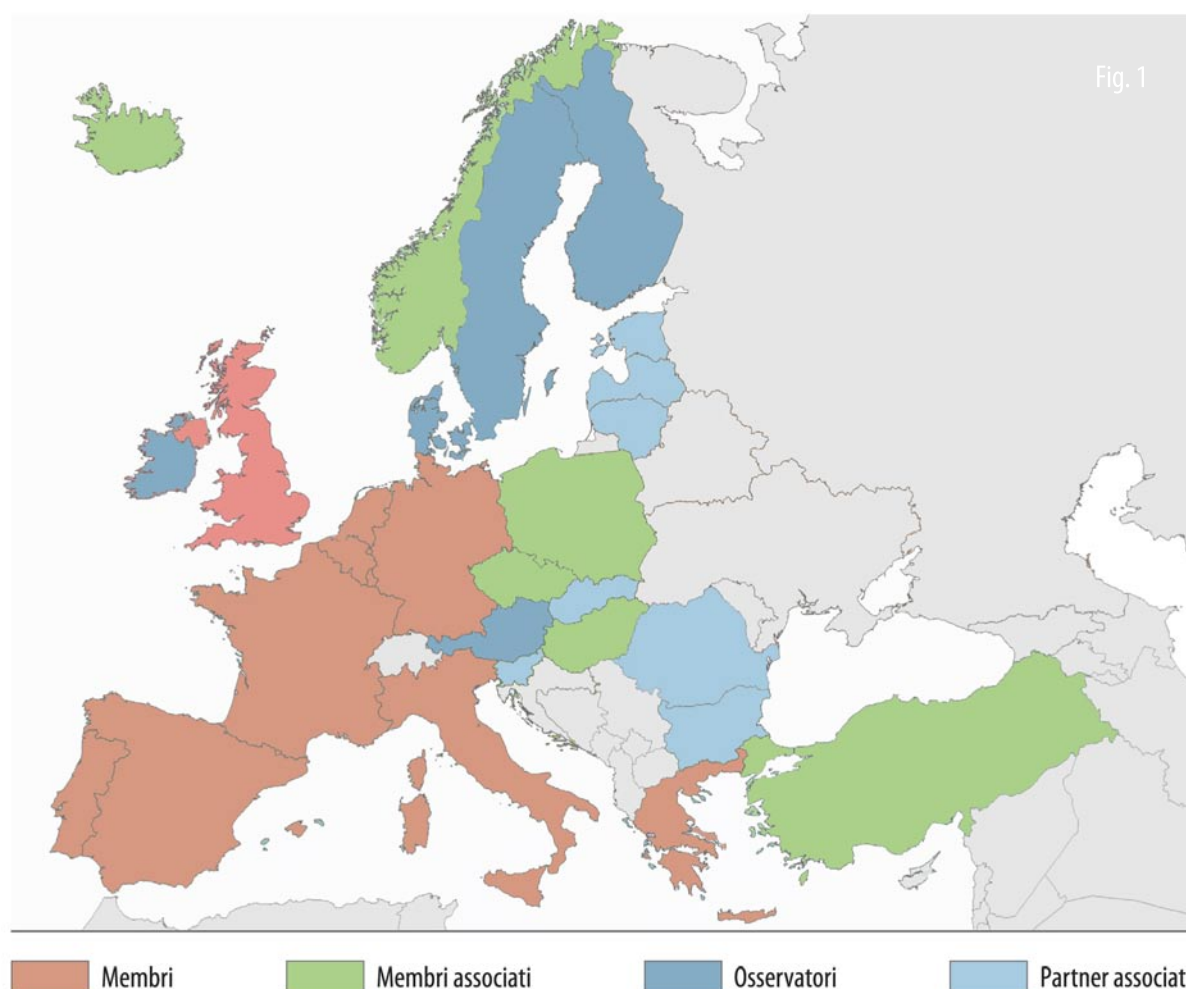
<sup>4</sup> M. de Leonardis, *Europa-Stati Uniti: un Atlantico più largo?*, Milano, Franco Angeli, 2001; Id., *Alla ricerca della rotta transatlantica dopo l'11 settembre 2001*, Roma, Centro Militare di Studi Strategici, 2008; Id., *Le relazioni tra Europa e Stati Uniti durante la presidenza di George W. Bush*, Milano, EduCatt, 2016; Id. (a cura di), *Effetto Trump? Gli Stati Uniti nel sistema internazionale fra continuità e discontinuità*, Milano, EduCatt, 2017; Id., *La politica estera di Barack Obama. Un primo bilancio di anni difficili*, in «Nuova Storia Contemporanea», seconda serie, n. 1, gennaio-aprile 2018, pp. 55-67; P. Magri (a cura di), *Il mondo di Obama. L'America nello scenario globale*, Milano, ISPI-Mondadori, 2016, pp. 7-12.



Le principali organizzazioni atlantiche ed europee ed i loro Stati membri (1948-1989)

<b>NATO</b>  	<b>1949</b>  Belgio  Canada  Danimarca  Francia  Islanda  Italia  Lussemburgo  Norvegia  Paesi Bassi  Portogallo  Regno Unito  Stati Uniti	<b>adesioni 1952</b>  Grecia  Turchia	<b>adesione 1955</b>  Germania Occ.	<b>adesione 1982</b>  Spagna	<b>1989</b>  <b>Totale membri</b> <b>16</b>
	<b>UEO</b> Patto di Bruxelles  	<b>1948</b>  Belgio  Francia  Paesi Bassi  Lussemburgo  Regno Unito	<b>adesioni 1955</b>  Germania Occ.  Italia		
<b>CED</b> non ratificato	<b>1952</b>  Belgio  Francia  Germania Occ.  Italia  Lussemburgo  Paesi Bessi				
<b>CEE</b>  	<b>1957</b>  Belgio  Francia  Germania Occ.  Italia  Lussemburgo  Paesi Bessi	<b>adesioni 1973</b>  Danimarca  Irlanda  Regno Unito	<b>adesione 1981</b>  Grecia	<b>adesioni 1986</b>  Portogallo  Spagna	<b>Totale membri</b> <b>12</b>

Finita la Guerra Fredda, parve giunto il momento per l'Europa di riconquistare, almeno in parte, la propria autonomia in politica estera e militare. Tutti gli anni '90 furono impegnati nella faticosa ricerca di modelli istituzionali e operativi che permettessero di raggiungere tale obiettivo, che comunque doveva essere compatibile con la sopravvivenza ed anzi il rilancio della NATO. Procedettero parallelamente i due progetti, complementari ma anche potenzialmente concorrenziali, di *Identità Europea di Sicurezza e Difesa* (ESDI, l'acronimo inglese), ossia il rafforzamento del pilastro europeo della NATO, e di *Politica Estera e di Sicurezza Comune* (CFSP) dell'UE. Si discusse a lungo se l'UEO dovesse essere il braccio armato dell'UE o il pilastro europeo della NATO, finché, dopo il vertice franco-britannico di Saint-Malo del 3-4 dicembre 1998, fu deciso che l'UEO dovesse sostanzialmente scomparire, l'UE assumendone direttamente i suoi compiti. L'UEO verrà infine sciolta, commettendo un grave errore. Al momento dello scioglimento, il 1° luglio 2011, la UEO contava 10 Stati membri, 6 membri associati, 5 Paesi osservatori e 7 partner associati (*fig. 1*)



Restarono però le divergenze tra i Paesi europei più atlantisti e quelli più europeisti. Gli Stati Uniti cercarono costantemente di frenare e limitare i progetti europei e di mantenere il più possibile la supremazia della NATO nel campo della sicurezza.

Tali resistenze trovarono forte espressione al vertice NATO del cinquantenario, nell'aprile 1999, quando il segretario di Stato Madeleine Albright invitò a rispettare le 3D, *no decoupling*, "ovvero che gli Stati Uniti devono, ovviamente, continuare a giocare 'il ruolo maggiore' nella NATO", *no duplication*, cioè evitare una duplicazione di equipaggiamenti e capacità, e *no discrimination*, ossia "come i paesi non membri dell'Unione Europea coopererebbero con il pilastro europeo".

Per smorzare l'effetto di criteri di tipo negativo, quali i tre "no" della Albright, il nuovo segretario generale della NATO, Lord Robertson of Port Ellen, ne elaborò una versione più morbida, ma sostanzialmente in linea (né poteva essere diversamente) con essi, scrivendo di voler basare la ESDI su 3I: *improvement* (miglioramento delle capacità di difesa dell'Europa), *inclusiveness* (coinvolgimento e trasparenza per tutti gli alleati) e *indivisibility* (indivisibilità della sicurezza transatlantica, basata sui valori comuni ad Europa e Nord-America).

Quando questi criteri furono formulati, il soggetto cui si riferivano la *no discrimination* e la *indivisibility* era la Turchia, membro importante della NATO ma non dell'UE, alla quale aveva chiesto l'ingresso, poco gradito da molti. Oggi e per il prevedibile futuro un ingresso della Turchia nella UE è impensabile ed Ankara è divenuta un partner problematico della NATO. Quei criteri identificano però il problema di come la UE vorrà collaborare nel campo della difesa con il Regno Unito dopo la *Brexit*.

Dal canto suo l'UE iniziò la costruzione di una propria *European Security and Defence Policy* (ESDP). Fino a quel momento i progressi più importanti nella costruzione dell'Europa della difesa si erano avuti con l'ESDI in seno alla NATO; ora gli europei mostrarono di nutrire ambizioni maggiori di quelle degli anni passati, sostituendo il termine *policy* a quello *identity* e dando vita ad un progetto interamente europeo in collaborazione con la NATO e non più solo ad un'aggregazione interna a quest'ultima.

L'UE decise di dotarsi di propri organi militari per la gestione delle crisi e di una propria forza militare d'intervento, la *European Rapid Reaction Force* (ERRF), per la quale il Consiglio Europeo di Helsinki del dicembre 1999 fissò una precisa scadenza:

Entro l'anno 2003, cooperando insieme su base volontaria, gli Stati membri saranno in grado di dispiegare entro 60 giorni e poi di sostenere [per almeno un anno, si dice successivamente] forze capaci della piena gamma dei compiti Petersberg quali descritti nel trattato di Amsterdam, compresi i più impegnativi, in operazioni fino a livello di corpo d'armata (fino a 15 brigate o 50.000-60.000 persone).

Tali forze di terra dovevano avere il sostegno di 300-500 aerei e 15 navi di superficie. Il 22 gennaio 2001 l'UE deliberò la costituzione di un Comitato Politico e di Sicurezza (COPS), di un Comitato Militare (CMUE), composto da delegati dei Capi di Stato Maggiore della difesa, e di uno Stato Maggiore militare (SMUE); il 20 luglio 2001 fu decisa la creazione di un Istituto dell'Unione Europea per gli Studi sulla Sicurezza (ISS), incorporando il precedente analogo Istituto dell'UEO, e di un Centro satellitare dell'Unione Europea (CSUE).

Lo scambio di lettere del 17 marzo 2003 tra il Segretario generale della NATO Lord Robertson e l'Alto Rappresentante per la *Common Foreign and Security Policy*, Javier Solana (immediato predecessore del primo alla NATO) dava vita al pacchetto di misure denominato *Berlin plus*, in base al quale l'UE poteva richiedere per una sua missione l'uso di risorse e capacità alla NATO, che le avrebbe fornite in base a regole concordate. Nello stesso mese veniva anche concluso l'accordo per il trasferimento di responsabilità in Macedonia dalla missione della NATO (*Allied Harmony*) ad una dell'UE (*Concordia*), al quale ne seguì in dicembre uno analogo per la SFOR in Bosnia (*Althea*). Il 20 giugno 2003 l'UE deliberò la costituzione di un'Accademia Europea per la Sicurezza e la Difesa (AESD) e tra il 19 ed il 25 novembre ebbe luogo la prima esercitazione congiunta NATO-EU di gestione delle crisi. Nel 2003 veniva pubblicato il "concetto strategico" dell'UE (EUSS)<sup>5</sup>, che si apriva con un'affermazione

Mai l'Europa è stata così prospera, sicura e libera.

Un'affermazione non errata in sé, ma surreale se collocata nel contesto generale e destinata ad essere presto smentita almeno in parte. Secondo la EUSS la sicurezza e la prosperità

dependono sempre più da un sistema multilaterale efficace [...]. Il quadro fondamentale in cui si collocano le relazioni internazionali è la Carta delle Nazioni Unite». All'ONU la UE doveva dare "cooperazione" e "sostegno". Le relazioni transatlantiche sono da annoverare tra gli elementi essenziali del sistema internazionale, non solo nell'ottica dei nostri interessi bilaterali, ma anche del rafforzamento della comunità internazionale nel suo insieme. La NATO è un'espressione importante di queste relazioni.

Quello tra UE e NATO era definito un "partenariato strategico". "Da soli possiamo risolvere pochi o addirittura nessun problema [...]. Le relazioni transatlantiche sono insostituibili. Agendo insieme, l'Unione Europea e gli Stati Uniti possono costituire una forza formidabile per il bene nel mondo. Il nostro obiettivo dovrà essere quello di realizzare un partenariato efficace ed equilibrato con gli Stati Uniti". Appariva evidente lo sforzo di conciliare le diverse posizioni, degli "atlantisti" e degli "europeisti" alla "francese", che si erano confrontate nelle discussioni precedenti l'approvazione del documento. In verità, nella EUSS, l'ONU, più della NATO, appariva il punto di riferimento dell'UE, il che non può non apparire strano, dato che si ammetteva che l'"aumento" della "capacità operativa" della UE dipendeva proprio dagli accordi con la NATO.

Con il trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, l'UE diventò finalmente anch'essa un'organizzazione di difesa collettiva, dotandosi di un *casus foederis* simile a quello dell'Alleanza Atlantica:

Qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro

---

<sup>5</sup> *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza*, Bruxelles, 12 dicembre 2003, [www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIT.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIT.pdf).

possesso, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite. Ciò non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri. Gli impegni e la cooperazione in questo settore rimangono conformi agli impegni assunti nell'ambito dell'Organizzazione del trattato del Nord-Atlantico che resta, per gli Stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva e l'istanza di attuazione della stessa (art. 49, C § 7).

I membri della NATO sono attualmente 30. Di questi, 21 (non calcolando più il Regno Unito) sono anche membri dell'UE, che ne conta 27 (senza appunto Londra). Alla luce dunque dell'articolo 49, la stragrande maggioranza dei membri della UE riconosce la preminenza della NATO nel campo della sicurezza. La divisione dei compiti tra NATO e UE sembra la soluzione più logica. Di fatto essa si è realizzata nei quindici anni scorsi, la NATO ha svolto missioni di robusto *peacekeeping* con punte di *major combat operations*, mentre la UE si è dedicata al puro *peacekeeping* e a missioni di polizia, giudiziarie o civili.

### 3. L'amministrazione Trump e la NATO

Un serio esame della politica estera trumpiana, che qui si limita alla NATO e alla UE, non può basarsi sulle dichiarazioni estemporanee o elettorali. Durante la corsa alla Casa Bianca suscitarono scalpore le affermazioni del candidato repubblicano che la NATO era 'obsoleta' perché focalizzata contro la Russia e non contro il terrorismo islamico. Verso Mosca Trump preannunciava anzi di voler cercare un accordo. L'ennesimo *reset* non si è però verificato, soprattutto poiché il Presidente è stato a lungo tenuto sotto costante ricatto dal *Russiagate*, una vicenda dimostratasi surreale e inconsistente.

I toni verso la Russia sono ritornati forti, mentre il vertice di Bruxelles del luglio 2018 ha riequilibrato l'attenzione della NATO anche verso il fronte sud. Trump non ha più criticato la NATO in generale, pur continuando a ribadire che gli europei non spendono abbastanza per la difesa. In tal senso ha ottenuto alcuni risultati. Gli alleati europei ed il Canada hanno aumentato nel 2019 le loro spese militari del 4,6%, quinto anno consecutivo di incremento, con una crescita complessiva di 130 miliardi di dollari, avendo come riferimento il quinquennio 2016-2020, mentre sempre quest'anno sono 9, rispetto ai cinque degli anni precedenti, i membri dell'Alleanza che hanno raggiunto la soglia del 2% di spese per la difesa sul PIL richiesta dalla NATO.

Nella *National Security Strategy*<sup>6</sup>, diffusa nel dicembre 2017, si legge:

The United States is safer when Europe is prosperous and stable and can help defend our shared interests and ideals. The United States remains firmly committed to our European allies and partners. The NATO alliance of free and sovereign states is one of our great advantages over our competitors, and the United States remains committed to Article V of the Washington Treaty. [...] The NATO alliance will become stronger when all members assume greater responsibility for and pay their fair share to protect our mutual interests, sovereignty, and values.

<sup>6</sup> <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

La UE non è citata, ma già nel precedente documento di Obama nel 2015 essa godeva solo di una citazione piuttosto anodina.

Il ruolo della NATO è ancor più in primo piano nel sommario della *2018 National Defense Strategy*<sup>7</sup>. Il documento ha il significativo sottotitolo *Sharpening the America's Military Competitive Edge* ed è ispirato dall'urgenza di fronteggiare le sfide strategiche:

We are facing increased global disorder, characterized by the decline of the long-standing rules-based international order – creating a security environment more complex and volatile [...]. Inter-state strategic competition, not terrorism is now the primary concern in U. S. National Security.

Tra i molti commenti che si potrebbero fare, ci si limiterà ad osservare che in genere proprio Trump è accusato di aver indebolito l'ordine internazionale liberale. Un paragrafo della NDS è intitolato *Fortify the Trans-Atlantic NATO Alliance* e afferma:

A strong and free Europe, bound by shared principles of democracy, national sovereignty, and commitment to Article 5 of the North Atlantic Treaty is vital to our security. The alliance will deter Russian adventurism, defeat terrorists who seek to murder innocents, and address the arc of instability building on NATO's periphery. At the same time, NATO must adapt to remain relevant and fit for our time—in purpose, capability, and responsive decision-making. We expect European allies to fulfill their commitments to increase defense and modernization spending to bolster the alliance in the face of our shared security concerns.

In questo secondo documento la UE non è minimamente menzionata, ma ciò è del tutto comprensibile, visto che il suo oggetto è come affilare la sciabola americana.

Vale poi la pena di citare uno studio preparato dal Congressional Research Service sul tema *Transatlantic Perspectives on Defense Innovation: Issues for Congress*, nel quale un intero paragrafo è dedicato alla *NATO-EU Cooperation*. Ricordando che nel 2016 le due organizzazioni hanno sottoscritto una dichiarazione congiunta concordando di cooperare in vari campi ed elencando 74 misure da prendere per attuare tale decisione, si rilevano gli scarsi progressi compiuti in realtà.

Un esame della politica dell'amministrazione Trump verso la NATO deve distinguere la retorica dalla realtà. Nella sostanza è rimasta invariata la fedeltà di Washington al rapporto transatlantico che dura da settant'anni; la collaborazione continua, tanto che le truppe americane stazionate in Europa su base permanente o a rotazione è salito da 63.000 nel 2016 a 74.000 nel 2018. È però diventato più "muscolare" l'atteggiamento dell'amministrazione americana, che alza i toni per indurre gli alleati europei a fare concessioni alle sue richieste relative alle spese per la difesa, allo squilibrio della bilancia commerciale o altre questioni. Di fatto, Trump ha aumentato l'impegno americano e spronato gli europei ad essere più seri nel rispettare gli impegni. Si è lamentato, giustamente, che Trump abbia deciso unilateralmente la fine dell'impegno in Afghanistan, ma Obama non si era comportato diversamente nel 2011 e nel 2014 e

---

<sup>7</sup> <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>. Il documento completo è *classified*.

gli europei non hanno molti titoli per protestare dopo avere per molti anni centellinato i loro sforzi.

Vanno inoltre ricordate almeno tre circostanze. *L'establishment* americano resta atlantista, e le dimissioni da segretario alla Difesa del Generale Mattis non hanno mutato tale situazione. Le spese per la NATO ammontano solo al 15% del bilancio della difesa americano. Infine, è improbabile che gli Stati Uniti mostrino disinteresse per la NATO che, tra l'altro, assicura loro importanti ricadute nella vendita dei sistemi d'arma.

La situazione geostrategica è cambiata e da tempo l'Europa non è più al centro dell'attenzione di Washington. Ciò non autorizza però a ritenere che la sicurezza dell'Europa non interessi più agli Stati Uniti. Quanto ai valori, essi non sono mai stati identici, tuttavia da questo punto di vista Europa e Stati Uniti (e Canada) restano le due aree geopolitiche più vicine al mondo.

Più recentemente, nel novembre 2019, è stato il Presidente Francese Macron a pronunciare un durissimo giudizio sulla NATO. Un “*bobo*”<sup>8</sup> francese, non un “rozzo palazzinaro” del Queens, quindi lo ha pronunciato non con un *tweet*, ma nell'ambito di una pensosa riflessione. In un colloquio pubblicato sull'*Economist*<sup>9</sup>, assai ricco di considerazioni interessanti sia dell'intervistato sia dell'intervistatore e di altri commentatori, Macron ha proclamato la “morte cerebrale della NATO”, spiegandola così:

You have no co-ordination whatsoever of strategic decision-making between the United States and its NATO allies. None. You have an uncoordinated aggressive action by another NATO ally, Turkey, in an area where our interests are at stake.

Alla domanda: “Did this mean that Article Five – the idea that if one NATO member were attacked the others would come to its aid, which underpins the alliance’s deterrence – is still functional?”, l'inquilino dell'Eliseo risponde: “I don’t know, [...] But what will Article Five mean tomorrow?”.

Queste frasi affastellano varie imprecisioni e sollecitano commenti e precisazioni. In primo luogo, si conferma che in politica estera si trova più facilmente la coerenza degli interessi di quella degli argomenti. La Francia in passato si è comportata più di una volta nel modo che ora rimprovera alla Turchia. Nell'ottobre 1956, insieme al Regno Unito, non consultò nessun alleato della NATO prima di attaccare l'Egitto in complicità, allora nascosta, con Israele. Nel marzo 2011 la Francia iniziò da sola l'attacco alla Libia di Gheddafi, peraltro subito seguita da Regno Unito e Stati Uniti; la NATO fu coinvolta solo in seguito, in particolare su pressione dell'Italia che cercava di salvaguardare i suoi interessi, a rischio per l'iniziativa di Parigi. Nel 2012, sempre la Francia si ritirò unilateralmente dall'Afghanistan, preferendo combattere il terrorismo jihadista nelle sue ex colonie africane.

Dal punto di vista formale, in queste vicende l'articolo 5 nulla c'entra; semmai andrebbe chiamato in causa l'articolo 4, più volte utilizzato dalla NATO per consul-

---

<sup>8</sup> Letteralmente *bourgeois-bohémien*, in senso figurato *radical-chic*. All'epoca dell'intervista Macron aveva un indice di gradimento bassissimo nel suo Paese (34%), inferiore a quello di Trump (41%).

<sup>9</sup> *Briefing. Macron's view of the world. A president on a mission*, in «The Economist», 9 novembre 2019, pp. 19-21.

tazioni e operazioni “fuori area”. Nella sostanza, si potrebbe chiedere a Macron cosa abbiano fatto la Francia o la UE, della quale egli atteggia a mentore, di fronte all’attacco portato dalla Turchia ai Curdi. Certo hanno espresso indignazione, ma Bruxelles non ha minimamente considerato di schierare sul campo, in sostituzione delle forze americane ritirate, una delle unità di reazione rapida della UE che, almeno sulla carta, esistono da anni, né ha vagheggiato di sospendere gli ingenti finanziamenti alla Turchia perché tenga fermi sul suo territorio i molti profughi che ospita. La soluzione poi l’hanno trovata gli americani durante il viaggio del vice presidente Mike Pence ad Ankara e soprattutto i russi: l’Occidente ha offerto ancora una volta a Putin su un piatto d’argento l’occasione di presentarsi come abile diplomatico.

#### 4. UE e Difesa Europea dopo la *Brexit*

Nel 2017 la UE ha annunciato l’ennesimo rilancio, varando la Cooperazione Strutturata Permanente nella Difesa (PESCO). Una seria attuazione di tale programma per rendere (quasi) auto-sufficiente la difesa europea appare un obiettivo assai arduo da raggiungere, in termini sia politici sia economici<sup>10</sup>. Nonostante il Trattato di Aquisgrana, Francia e Germania non hanno le spalle abbastanza solide per conseguirlo e la leadership imperiosa di Parigi non è accettata dagli altri e suscita riserve anche a Berlino. Mettere poi ai margini il Regno Unito nel campo della difesa per punirlo di avere abbandonato l’UE sarebbe una politica miope<sup>11</sup>. Emerge l’errore compiuto nel 2011 sciogliendo la UEO, un gruppo di Paesi ristretto, comprendente anche Londra.

Come osservato da diverse parti, le Forze Armate tedesche sono in condizioni assai precarie e la Francia per la sua operazione militare *Barkhane* nei cinque Stati del Sahel (Burkina Faso, Ciad, Mali, Mauritania, Niger), è dipesa dal sostegno americano e britannico<sup>12</sup>. Secondo le ultime stime della NATO<sup>13</sup>, nel 2019 il Regno Unito spenderà per la difesa il 2,14% del PIL, la Francia l’1,84% e la Germania l’1,34% ed è improbabile che Macron, con il suo bassissimo indice di gradimento, abbia la forza per aumentare le spese militari.

Seguendo la tradizione gollista, che ispira tutti i politici francesi, Macron vuole marcare le distanze da Washington e assumere la guida dell’organizzazione europea, ieri la CEE oggi la UE. Peraltro, essendo persona preparata, come si conviene ad un allievo dell’ENA (che sembra però voglia chiudere), Macron sa bene che pensare ad

---

<sup>10</sup> «Establishing a purely European defense, however, would overwhelm the Europeans politically, financially, and militarily. Not only would it require significantly higher defense expenditures, but also massive investments in defense research and development and much more rationalized defense procurement – just when the United Kingdom, Europe’s biggest defense player, is distancing itself from the EU. It would ultimately require a genuine European security policy, including a consensus on a European nuclear deterrent. In short, it would require a quantum leap in the process of European integration that is utterly unrealistic» (M. Rühle, *Imagining a World Without NATO*, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/imagining-a-world-without-nato>).

<sup>11</sup> M. de Leonardis, *La collaborazione del Regno Unito alla difesa europea dopo la Brexit*, in «Rivista Marittima», aprile 2018, pp. 20-29.

<sup>12</sup> *Que font les forces spéciales américaines en Afrique?*, [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/10/20/que-font-les-forces-speciales-americaines-en-afrique\\_5203625\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/10/20/que-font-les-forces-speciales-americaines-en-afrique_5203625_3212.html)

<sup>13</sup> [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2019\\_11/20191129\\_pr-2019-123-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_11/20191129_pr-2019-123-en.pdf).



un'Europa della difesa totalmente autonoma è un'utopia e pensare di costruirla senza il Regno Unito è una sciocchezza. Infatti, parla di “complementarità” della PESCO rispetto alla NATO e apre alla collaborazione con il Regno Unito nel campo della difesa anche dopo la *Brexit*<sup>14</sup>.

Del resto a privilegiare una posizione atlantista non è solo Londra, ma, tra i membri della UE, anche i Paesi dell'Europa centro-orientale e alcuni di quella occidentale, come Danimarca, Paesi Bassi e Portogallo. Al di là delle capacità militari del Regno Unito, potenza nucleare che vanta Forze Armate di alta professionalità, resta sempre valido che Londra e Parigi esprimono, per ovvie ragioni storiche, una cultura politica e un'esperienza che considera l'uso della forza militare uno strumento indispensabile a sostegno della politica estera; sui problemi della difesa il consenso all'interno dei due Paesi è sempre stato assai vasto, con larga continuità fra i differenti governi.

È tuttora operante il *Five Eyes Agreement*, firmato nel 1948 fra Stati Uniti, Gran Bretagna, Australia, Nuova Zelanda e Canada per la collaborazione nell'ambito dell'*intelligence*, come pure il *Five Power Defence Arrangement*, siglato nel 1971 da Regno Unito, Nuova Zelanda, Australia più Singapore e Malesia per una cooperazione nel settore della difesa che, naturalmente, vede nel nucleo dei Paesi anglofoni il *security provider*. La *Special Relationship* anglo-americana è l'anello chiave della “anglosfera”<sup>15</sup>, della quale è espressione il trattato di alleanza firmato nel 1951 da Stati Uniti, Nuova Zelanda e Australia volto al contenimento del comunismo (ANZUS) e che, come la NATO, si è evoluto per far fronte alle nuove minacce e sfide.

Un'obiezione volta a ridimensionare l'importanza di Londra è che la sua *Special Relationship* con Washington, pur riaffermata da Donald Trump come primo punto fermo della sua politica estera, non ha lo smalto dei tempi migliori, con un Presidente americano non certo dotato della visione e della coerenza ideologica di Reagan. Peraltro Trump aveva una madre nata e cresciuta in Scozia e trasferitasi in America a 18 anni; un caso simile, a nazionalità invertite, a quelli di due grandi fautori del rapporto anglo-americano Churchill e Harold Macmillan, altro Primo Ministro britannico (1957-1963), che avevano madri americane. Diversamente dal predecessore Barack Obama, Trump ha un *background* senza dubbio più radicato nella cultura occidentale e un legame con la storia e la cultura britannica, come dimostrato, sul piano simbolico, dalla immediata decisione di riportare nello Studio Ovale il busto di Churchill che, otto anni fa, Obama aveva invece rimosso. Sempre diversamente da Obama, Trump è stato un sostenitore dell'uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea.

<sup>14</sup> «The French president cites his pet project, the European Intervention Initiative, a coalition of countries (including Britain), ready to act together in crises, as well as the German-favoured EU defence co-operation agreement, known as PESCO. He also points to the hefty new €13bn (\$14bn) European Defence Fund to finance research and equipment, and a Franco-German agreement for a joint future-generation tank and fighter plane. All of these, Mr Macron insists, are “designed to be complementary to NATO”» (*Briefing. Macron's view of the world*, cit., p. 21).

<sup>15</sup> *Langosfera* vedrebbe un'alleanza a maglie larghe incentrata sulla sicurezza ed il commercio tra Stati Uniti, Gran Bretagna, Australia, Nuova Zelanda e Canada, collegata ad un'Europa atlantica nella quale Regno Unito e PESCO giocherebbero un ruolo di primo piano, in alternativa al progetto di Europa politicamente integrata, protezionista, ripiegata su se stessa e poco amica dell'America, guidata da Francia e Germania (cfr. D. Borsani, *Ritorno all'Anglosfera? Una prospettiva storica sui rapporti tra Gran Bretagna e Stati Uniti al tempo di Trump*, in M. de Leonardis (a cura di), *Effetto Trump?*, cit., pp. 59-82).

## Conclusione

In sintesi, la difesa dell'Europa è pur sempre assicurata da una certezza consolidata, la NATO, mentre la ESDP è un *wishful thinking*, in gran parte da costruire. Nel prevedibile futuro non paiono esservi alternative realistiche ad una ESDI all'interno della NATO<sup>16</sup>.

In campo atlantico bisogna tener presente la distinzione concettuale e pratica tra Alleanza Atlantica e NATO<sup>17</sup>. Quest'ultima gode di salute migliore della prima: militarmente la NATO non ha rivali. L'esercitazione *Trident Juncture*, la maggiore da molti anni, svolta dal 25 ottobre al 7 novembre 2018 in Norvegia ha coinvolto circa 50.000 militari, 250 aerei, 65 navi e 10.000 veicoli di 31 Paesi (membri o partner). Tuttavia la NATO è lo strumento militare di un'alleanza politica fondata su comuni valori e interessi, che oggi sono meno forti e condivisi. Il giudizio di Macron sulla «morte cerebrale» è assolutamente improprio per la NATO, ma, ahimè, riflette il fatto che dalla fine della Guerra Fredda l'Alleanza Atlantica è alla ricerca di una *raison d'être* che ne giustifichi non solo la *routine* e la sopravvivenza ma anche la centralità strategica. Nel 1958 uno storico italiano aveva espresso l'auspicio che la NATO diventasse «il cervello politico dell'Occidente»<sup>18</sup>.

A conferma di quanto appena detto, il vertice di Londra<sup>19</sup> del dicembre 2019 ha segnato dei progressi soprattutto in campo militare, meno in quello politico, anche se va notato che in reazione all'attacco di Macron Trump si è detto un fan della NATO. Dal punto di vista militare, lo spazio viene aggiunto a quello terrestre, navale, aereo e cibernetico come quinto dominio operativo per la NATO e alla NATO *Readiness Initiative* sono stati assegnati 30 battaglioni, 30 squadriglie aeree e 30 navi da combattimento pronte in 30 giorni.

La grande novità è che per la prima volta in assoluto la NATO menziona la Cina e gli alleati si impegnano ad affrontare insieme le sfide che essa pone. Si profilerebbe un grande disegno strategico: l'UE si focalizza sulla sicurezza europea e la NATO assume un ruolo globale in difesa dell'Occidente di fronte alle sfide cinesi. Un'idea ragionevole, ma che presenta difficoltà enormi.

---

<sup>16</sup> Cfr. J. Howorth, *EU-NATO Cooperation and Strategic Autonomy: Logical Contradiction or Ariadne's Thread?*, [https://www.polsoz.fuberlin.de/en/v/transformeurope/publications/working\\_paper/wp/WP\\_90\\_Howorth/WP\\_90\\_Howorth\\_WEB.pdf](https://www.polsoz.fuberlin.de/en/v/transformeurope/publications/working_paper/wp/WP_90_Howorth/WP_90_Howorth_WEB.pdf).

<sup>17</sup> Il Trattato nord-atlantico fu firmato il 4 aprile 1949, ma la NATO (Organizzazione del Trattato Nord-Atlantico) nacque solo tra la metà del 1950 e l'inizio del 1952. Il Trattato è il patto di alleanza politica, la NATO è prevalentemente la struttura militare integrata. In tempi e con durata diversi, Francia, a lungo (dal 1967 al 2009), Grecia e Spagna hanno fatto parte della prima ma non della seconda.

<sup>18</sup> V. De Caprariis, *Storia di un'alleanza. Genesi e significato del Patto Atlantico*, Roma, Opere Nuove, 1958, p. 167.

<sup>19</sup> Per un'analisi a caldo di autorevoli esperti sui risultati del vertice si vedano: F. W. Lucioli, *Da Londra esce una Nato più forte (anche sulla Cina)*, <https://formiche.net/2019/12/nato-londra-cina-lucioli/>, pp. 1-2; più ottimista, S. Silvestri, *Nato: vertice Londra tra contestazioni e frecciate*, <https://www.affarinternazionali.it/2019/12/nato-vertice-londra/>; più pessimista, F. Venturini, *I veleni che minano la Nato*, [https://www.corriere.it/opinioni/19\\_dicembre\\_02/dubbi-certezze-nato-635c3aa2-1535-11ea-b557-51f830ff2b1f.shtml](https://www.corriere.it/opinioni/19_dicembre_02/dubbi-certezze-nato-635c3aa2-1535-11ea-b557-51f830ff2b1f.shtml).

## **Difesa comune e Forze Armate. Dall'esperienza UEO alla *EU-Global Strategy***

Giuseppe Romeo

---

[...] Military security and a policy of détente are not contradictory. Collective defence is a stabilising factor in world politics. It is the necessary condition for effective policies directed towards a greater relaxation of tensions. The way to peace and stability in Europe rests in particular on the use of the Alliance constructively in the interest of détente. The participation of the USSR and the USA will be necessary to achieve a settlement of the political problems in Europe [...].

Pierre Harmel. *Report of the Council on the Future Tasks of the Alliance*, 1967

### **1. Tutto iniziò con la CED...o forse no?**

Il fallimento della Comunità Europea di Difesa (CED), il ridimensionamento delle potenzialità militari dell'Inghilterra e della Francia e lo spostamento strategico verso gli Stati Uniti - quale aggregatore di ciò che era quell'Europa Occidentale definita su un piano di *sharing values* - avrebbero lasciato il campo al solo progetto atlantico di difesa collettiva. Un progetto che nel 1949 si sarebbe dovuto affiancare ad un'idea di una possibile difesa europea affidata all'esperienza di un'Unione dell'Europa Occidentale vista quale veicolo di integrazione militare, ma anche di convergenza politica verso la costruzione di un modello di sicurezza continentale. Quella sicurezza continentale che veniva considerata un motivo di integrazione forse più simbolicamente importante di quella politica ed economica successiva. Il trattato di Parigi del 1952 su cui si fondavano le ragioni per una Comunità Europea di Difesa rimase alla fine, però, nella sua autentica formulazione, lettera morta, ancorché fonte euristica dei principi fondamentali posti alla base della contrattazione comunitaria del 1957.

La creazione di una Comunità Militare poteva rappresentare una realtà interessante, se non fondamentale, per riorganizzare i rapporti di forza in Europa attraverso un modello, seppur embrionale, di cooperazione militare su base integrata, federale. Gli anni Cinquanta avrebbero lasciato molti conti aperti nel loro svolgersi a ridosso di un conflitto mondiale che aveva l'ambizione di dare al mondo un nuovo ordine. Eppure furono anni nei quali sembrò favorito un processo di maggior cooperazione tra Stati Uniti e Unione Sovietica. Così, se si guarda al 1953 si determinò la fine di un periodo di transizione dalla Seconda Guerra Mondiale alla Guerra Fredda. Si trattò di un periodo che vide sia l'avvento della presidenza Eisenhower al posto di Truman e, soprattutto, la scomparsa di Stalin.

Tuttavia, se tali eventi sembrarono favorevoli ad aprire ad una migliore contrattazione tra Stati Uniti ed Unione Sovietica, con la Guerra di Corea - e con la fine decretata della capacità europea di poter esprimere una politica di potenza quanto meno residua nel mantenere i domini coloniali come avvenuto nel 1954 a Dien Bien Phu da

---

parte dei vietnamiti ai danni delle forze francesi - quello che era stato fatto uscire dalla porta da parte di Parigi, ovvero la CED e prim'ancora l'idea di un esercito europeo che avrebbe avuto come presupposto il riarmo tedesco, cercò di rientrare dalla finestra. Se il 27 maggio del 1952 fu firmato a Parigi il cosiddetto trattato che avrebbe dovuto istituire l'Esercito europeo, di fatto il rigetto da parte francese con 319 voti contro 264 della CED dimostrò come e quanto l'idea di percorrere una strada di integrazione militare fosse piena di insidie. Difficoltà, queste, dettate da diverse ragioni tra le quali un sentimento nazionalistico che non aveva fatto ancora i conti con il prodotto geopolitico della fine della Seconda Guerra Mondiale: una frammentazione del continente e la divisione netta in due proposte completamente diverse, se non antitetiche, sia da punto di vista ideologico che di modello economico.

D'altra parte, le opinioni sulla CED erano molto diverse anche in Occidente e nessuno avrebbe fatto sconti ad altri dimostrando che l'interesse europeo non era ancora un paradigma sul quale poter costruire un'idea unitaria. Il fatto che personaggi legati al passato come un Kesserling, ad esempio, ritenesse che non vi "deve essere un sol giorno di esitazione nel ratificare il trattato per l'esercito europeo" o come il generale Graziani per il quale non dovevano essere ammessi né ritardi né condizioni alla ratifica della CED, di certo non favorivano la maturazione di un clima di consenso diffuso verso un progetto che aveva un significato politico ben preciso e che non poteva essere ostaggio di recriminazioni o di velate, se non eleganti, rivedicazioni o accuse arroccandosi su posizioni di reciproche intransigenze.

L'idea che la CED potesse rimilitarizzare l'Europa divenne il motivo per il quale la stessa unificazione pacifica della Germania fu vista come impossibile da realizzarsi se si fosse scelta la strada di una militarizzazione del continente. Una militarizzazione che attribuiva alla CED la possibilità di essere causa di una nuova Corea nel cuore dell'Europa. Eppure le vicende dalla Comunità Europea di Difesa non avrebbero lasciato il solco della storia senza creare presupposti di nuove discussioni e di nuovi confronti.

## **2. Difesa dell'Europa (occidentale), difesa europea e distensione**

All'indomani della fine della crisi missilistica di Cuba, e di fronte alle reciproche aperture di Kennedy e Kruscev verso un dialogo distensivo, l'idea di una possibile restituzione di iniziativa verso un valore "europeo" della difesa e sicurezza condivisa sembrava una strada percorribile senza per questo venir meno agli impegni atlantici, eccezion fatta per la Francia e solo per la parte militare del trattato dell'Atlantico del Nord. Dal 1954 al 1973 gli obiettivi della politica di difesa e sicurezza europea, sviluppati nell'ambito della dimensione atlantica quanto in quella UEO, erano ben precisi. Puntare su una maggior cooperazione tra i Paesi dell'Europa occidentale: accettare il ruolo fondamentale della Repubblica Federale di Germania dopo il superamento della dottrina Hallstein che disconosceva alla Germania Democratica la legittimità di rappresentare il popolo tedesco.

Riconoscendo con il Trattato Fondamentale del 1972 la Germania Orientale, Bonn si poneva come il presidio avanzato di un nuovo modello di relazioni continentali trascinandolo, vista la centralità assunta dall'*Ostpolitik* della RFT, con sé i destini dell'UEO e non solo. Tuttavia, ferme restando le vicende del cuore dell'Europa, due furono i momenti o le tappe fondamentali ai quali ricondurre una via europea alla sicurezza e difesa. La prima fu rappresentata dalla consapevolezza di aprire un dialogo esteso anche ad Est da parte dei Paesi atlantici. La seconda, fu l'avvio dell'*Ostpolitik* che ricollocò la Germania Occidentale al centro della vita continentale. Nel primo caso, fu il ministro degli esteri belga, Pierre Harmel, che nel suo rapporto sottolineò la necessità di una visione continentale del problema della sicurezza e difesa. Era, infatti, il 1967, quattro anni dopo la scomparsa di John Fitzgerald Kennedy e tre anni dopo l'uscita di scena di Nikita Sergeevič Chruščëv, quando Harmel si pronunciò in uno storico *Rapporto* sulla necessità di porre in essere un modello di relazioni tra Est ed Ovest fondato su un'apertura tale da restituire importanza ad una distensione possibile nata dalla non semplice composizione della crisi dei missili sovietici dislocati a Cuba dell'ottobre del 1962.

Per Harmel, sicurezza militare e distensione non erano da ritenersi contraddittorie. Una difesa collettiva, per il ministro belga, rappresentava un fattore stabilizzante nella politica mondiale, una condizione necessaria per politiche efficaci volte a un maggiore allentamento delle tensioni. In questa prospettiva, la via della pace e della stabilità in Europa si sarebbe dovuta costruire attraverso un uso costruttivo dell'Alleanza nell'interesse della distensione. Il *Rapporto Harmel* cercò di andare oltre, evitando le spaccature che l'approccio gollista avrebbe potuto creare nell'unità dell'Occidente, ma senza escludere un'opportunità di dialogo con l'Est. La Francia di Charles De Gaulle, tuttavia, apportò un secondo, sebbene involontario, elemento sullo sfondo del *Rapporto*. Ritiratasi la Francia dalla struttura militare dell'Alleanza, il Presidente De Gaulle manifestò la sua convinzione che il confronto militare con il blocco sovietico fosse una cosa del passato e che l'Unione Sovietica poteva essere trattata non come qualcosa d'anomalo che cercava la distruzione dell'Occidente, ma come un potenziale partner in un nuovo ordine europeo.

La Francia poneva, in questo modo, una sfida all'Alleanza, prevedendo che la stessa NATO si sarebbe dissolta allorquando i sovietici avrebbero ammorbidito il loro dominio sull'Europa orientale. In questo scenario, continuare ad attuare delle misure di difesa sarebbe stato irrilevante per il futuro dell'Europa. Il ritiro della Francia da SHAPE aprì delle opportunità per le nazioni più piccole aumentandone, non essendovi più la minaccia dell'opposizione della Francia, la loro importanza nel Comitato di pianificazione della difesa e nel Gruppo di pianificazione nucleare al quale gli Stati Uniti ponevano particolare cura. D'altra parte, anche se le armi nucleari non sarebbero mai state di proprietà degli europei, vi sarebbe stata una partecipazione europea, anche se limitata, alla pianificazione nucleare. Tutti gli alleati, con l'eccezione della Francia, avrebbero ricevuto informazioni riguardo alle questioni nucleari che erano state loro negate prima del 1966.

La collegialità richiesta sin dalla redazione nel Rapporto del *Comitato dei Tre* del 1956 sulla cooperazione non militare nella NATO forniva alle nazioni più piccole un interesse nel futuro della NATO che precedentemente non avevano<sup>1</sup>. Il nome di Harmel, belga, sul *Rapporto* doveva rappresentare una garanzia di effettivo cambiamento. Ma vi fu anche una terza trasformazione sulla scena internazionale che ebbe un ruolo nel completamento del *Rapporto*: vale a dire, l'impatto della Guerra del Vietnam sulla credibilità, come potenza guida dell'Occidente, degli Stati Uniti nella NATO. La pressione esercitata dal *Rapporto Harmel* in favore della distensione sconcertò gli Stati Uniti, benché fossero costretti a riconoscerne la necessità. Per Harmel, la partecipazione sia dell'Unione Sovietica che degli Stati Uniti al dialogo distensivo era ritenuta una condizione fondamentale – e ciò lo avvicinava alle posizioni scettico-atlantiche di De Gaulle - per raggiungere una soluzione ai problemi politici in Europa. Ormai si era lontani dal 17 marzo 1948 quando Belgio, Olanda, Lussemburgo, Francia e Regno Unito firmarono il Trattato di Bruxelles di mutuo soccorso e cooperazione<sup>2</sup>. L'idea di una comune politica europea significativo per affrontare le crisi future che si sarebbero costruite sia sul fronte ideologico, che su modelli economici molto diversi tra di loro, sembrò essere nuovamente l'unica via percorribile per allontanare un'ulteriore possibilità di conflitto: questa volta tra ex alleati e soprattutto, nuovamente, tra Paesi europei.

### 3. Verso un'identità comune...passando per le Germanie

L'altra tappa, o momento fondamentale, al quale ricondurre una via europea alla sicurezza e difesa fu l'avvio dell'*Ostpolitik* di Willy Brandt che, su suggerimento di Egon Bahr, mise in campo una nuova politica continentale nella quale la sicurezza dell'Europa non poteva che passare attraverso la soluzione del problema tedesco. Un problema posto su due livelli. Il primo, nel riconoscimento reciproco delle due Germanie. Il secondo, nella possibilità di giungere, in un tempo non definito, alla loro riunificazione.

Il primo successo fu contenuto nel trattato di Mosca del maggio 1970 cui seguì, in un processo lento ma costante, l'apertura di un dialogo tra la Germania Federale e l'Unione Sovietica. Ma fu con il trattato di Varsavia del dicembre dello stesso anno, all'interno del quale si stabilì l'immodificabilità dei confini degli Stati tedeschi definita al termine del Secondo conflitto mondiale, che l'apertura verso l'Est e il dinamismo di Willy Brandt prese corpo. Un dinamismo all'interno del quale si cercò di risolvere lo status di Berlino affidato all'accordo delle Quattro potenze del settembre 1971 a cui

---

<sup>1</sup> Il Rapporto del *Comitato dei Tre* sulla cooperazione non militare nella NATO” nel cinquantesimo anniversario dalla pubblicazione fu redatto da un Comitato voluto dal Consiglio Nord Atlantico. Il Compito del Comitato, formato da Halvard Lange per la Norvegia, Gaetano Martino per l'Italia e Lester B. Pearson per il Canada. Il compito assegnato fu quello di “*suggerire al Consiglio i modi e i mezzi per permettere la cooperazione nei settori non militari e per rafforzare l'unità della Comunità atlantica*”. I tre “Saggi” - da non confondersi con il precedente Comitato dei Tre Saggi del 1951 - consegnarono il loro Rapporto nel dicembre dello stesso anno.

<sup>2</sup> Un trattato che fu la base sulla quale nel 1954 la Conferenza di Parigi imposterà l'Unione Europea e il cui scopo è quello di fornire all'Europa occidentale un baluardo contro il comunismo.

seguì il cosiddetto *Trattato fondamentale* del dicembre 1972 con il quale stabilì il riconoscimento reciproco delle due Germanie.

Trattati conclusi con l'Est, con una sorta di supervisione di Mosca, con i quali il peso di un dialogo occidentale ed europeo ancorché mutuatosi sulle iniziative tedesche, andando a completare un quadro di distensione con il successivo *Trattato di Praga* del 1973 con la rinuncia da parte tedesca di ogni pretesa sugli ex territori contesi come i Sudeti. Un ruolo giocato in maniera decisiva dalla Germania Occidentale nonostante le critiche da parte della Cdu al cancelliere Brandt il quale mise in campo una sorta di *forward strategy* per una nazione che era ormai parte fondamentale non solo della NATO ma, in particolare, dal 1954 anche dell'Unione dell'Europa Occidentale.

Era ormai evidente che il fallimento della CED aveva lasciato alla UEO e alla Germania quale parte più sensibile, oltre che critica, dell'aggregazione continentale, un compito fondamentale: quello di far maturare un clima di fiducia reciproca tra gli Stati dell'Europa Occidentale e garantire un mutuo controllo degli armamenti. Cioè, per essere più concreti e prossimi agli anni Ottanta, attribuire alla UEO quell'essere lo strumento politico oltre che militare con il quale creare quei presupposti fondamentali su cui si costruirà l'idea di una possibile, se non fondamentale, *Identità Europea di Sicurezza e Difesa* (IESD-ESDI).

Un'identità comune, attraverso la quale rilanciare un processo di integrazione continentale che alle esperienze comunitarie, derivate dai trattati dl 1957, si aggiungesse la politica di difesa e sicurezza come sarebbe avvenuto nella *Dichiarazione* del 27 ottobre 1984 a conclusione del vertice UEO di Roma. Dichiarazione nella quale si affermò la necessità di realizzare un'identità europea di difesa mediante una progressiva armonizzazione delle relative politiche. Alla fine, l'idea di fondo rimaneva quella già formulata da Harmel per il quale si trattava allora, come si sarebbe trattato in ambito UEO, di fare dell'Europa una piccola-grande protagonista, di evitare ogni tentazione centralistica o egemonica all'interno della NATO, di favorire l'apertura ad Est attraverso il dialogo e la cooperazione considerando la sicurezza continentale un valore comune.

#### 4. L'UEO braccio armato dell'UE?

In una prospettiva euro-unionista, e di fronte alla volontà di raggiungere un livello di integrazione che sancisse l'ineluttabilità del processo aggregativo continentale, ferma restando la dimensione economica e monetaria che dallo SME avrebbe ben presto portato alla creazione di uno spazio monetario comune, difesa e sicurezza ritornavano a galla quali ulteriori presupposti posti a premessa di ogni sforzo europeista. La conclusione del trattato di Maastricht nel 1992, e la nuova architettura che si definiva nei tre pilastri fondamentali, restituiva nella prospettiva della PESC alla sicurezza e difesa quella dignità storica che sembrò disperdersi nelle rigide logiche, se non una delle ragioni, del confronto bipolare.

Difesa e sicurezza ritornavano a porsi come premesse ad una *sharing values* fondamentale e pregiudiziale per ogni progetto futuro di unità. In questo senso, ogni esperienza in materia di sicurezza e difesa sembrava aver raggiunto la propria ragione di esistenza, veicolando possibilità e opportunità all'interno non solo della dimensione atlantica, ma nell'ambito del nuovo soggetto politico chiamato Unione Europea. La stessa UEO sembrò suggerire il modo di svolgere il proprio compito senza andare al di là della lealtà atlantica ma riservandosi, soprattutto dopo il 1989 e in prossimità delle crisi balcaniche, di rappresentare il primo braccio operativo e strategico della PESC.

Dal Consiglio UEO di Bonn del 19 giugno 1992 alla *Task Declaration* di Peterberg, l'assorbimento dell'Unione dell'Europa Occidentale nel Trattato UE alla prima utile occasione sembrò essere il passaggio più adeguato per dare respiro ad una nuova formula di cooperazione e di pianificazione politica e strategica degli obiettivi e delle forze nell'ambito di quella galassia di operazioni di *peace support*. Un panorama di possibili impieghi declinato in missioni di *peace-keeping*, *peace-building* o *peace-enforcement*, cosa, questa, che avverrà nell'ottobre 1997 con il Trattato sull'UE nella versione di Amsterdam. Tuttavia, sarebbe stato il 1993 l'anno più interessante per l'esperienza UEO in ottica PESC.

Creata a seguito di una decisione adottata durante il vertice di Maastricht, la cellula di pianificazione, operativa dal 1993 avrebbe dovuto svolgere le sue funzioni sia in tempi normali, con compiti di coordinamento e programmazione (stabilendo l'inventario delle varie azioni, preparando piani per l'arruolamento delle forze armate all'interno dell'UEO, coordinando i vari programmi delle esercitazioni e disponendo di una lista di forze per specifiche operazioni), sia in casi di emergenza, con un ruolo più operativo (preparando raccomandazioni e comunicazioni per ogni operazione, assistendo le autorità politico-militari dell'UEO).

Con l'inaugurazione nel 1993 della cooperazione franco-tedesca nell'ambito delle capacità militari esprimibili e la formazione di un *Eurocorps* disponibile a condurre missioni di *peacekeeping* e derivate denominate di "tipo Petersberg" sembrò rappresentare il compiersi di un'occasione mancata anche se l'idea maturò soprattutto tra Berlino e Parigi. Nel frattempo, il 6 dicembre 1994, con il Vertice di Budapest la CSCE si sarebbe trasformata in Organizzazione. La politica continentale affidata all'OCSE -trasformando una sede di cooperazione in Organizzazione con un sovradimensionamento delle capacità di intervento, ma senza andare oltre l'impegno politico - fece sì che una politica di sicurezza e cooperazione continentale si sovrapponesse dal 1994 alla volontà dell'Unione europea di definire una propria PESC in progressione secondo una nuova idea di difesa comune che andasse oltre l'esperienza atlantica. In questo senso, il Consiglio europeo di Essen del 9 dicembre 1994 fu fondamentale per affermare la necessità di ridefinire le istituzioni continentali nell'ottica di ritrovare, se non rideterminare, compiti e modalità di cooperazione tra le istituzioni stesse.

Apertura ad Est, la non esclusione dell'UEO, anzi il ritenerla un pilastro fondamentale per quello che sarebbe stata la PESC sembravano porre le condizioni giuste



per far sì che l'Unione dell'Europa Occidentale si trasformasse nello strumento operativo dell'Unione Europea in materia di gestione delle crisi. D'altra parte, nel 1994 il vertice UEO di Kirchberg propose ai nove paesi dell'Europa centro-orientale lo status di partner associati e la Slovenia sarebbe stata l'ultima ad aderirvi. In quest'ottica, si sarebbe trattato di rivedere le capacità di espressione politico-militare dell'UEO in chiave euro-unionista verificando la possibilità che si potesse dimostrare un valido strumento operativo per la PESC.

Insomma, l'idea che l'Unione dell'Europa Occidentale potesse rappresentare l'attuazione del "braccio" PESC della politica dell'Unione non era di certo così lontana dalla possibilità di ricondurre ogni speranza all'interno di un quadro giuridico già formulato e non contrario al trattato UE né, tantomeno, a quello Atlantico. In questo senso, l'*Eurocorps* si ritenne un primo momento attraverso il quale dare all'Unione Europea nel quadro PESC uno strumento di manovra seppur mutuato dall'UEO.

L'*Eurocorps*, infatti, doveva rappresentare una sorta di struttura di comando multinazionale a livello Corpo d'Armata capace di condurre anche missioni di *crisis response*. Una realtà che raggiunse la sua migliore formulazione al vertice di Colonia del 3 e 4 giugno 1999 nel quale l'Unione Europea sottolineò la necessità di poter disporre di forze armate multinazionali capaci di poter gestire la crisi future in un quadro più ampio. Il tutto doveva riassumersi nelle seguenti condizioni: capacità di allarme e predisposizioni entro 10 giorni, capacità operativa in teatro ed autonomia su 30 giorni sino a 120 giorni rispetto all'impiego iniziale e, soprattutto, interoperabilità.

L'idea di fondo però, e per dare maggior aderenza e rapidità all'impiego, fu la definizione di un livello tattico minimo di impiego organico delle forze: il *Battle-group*. Ovvero, un'unità a livello Gruppo Tattico (EUBG) visto come un combinato di forze europee congiunte e considerato un pacchetto minimo di forze militarmente efficace, credibile e coerente, rapidamente dispiegabile in grado di operare da solo o per affrontare almeno la fase iniziale di operazioni più grandi. Un'idea efficace se vista in un quadro di costruzione progressiva di uno strumento di difesa europea che andasse oltre il livello dottrinale atlantico, la cui unica possibilità di riuscita era affidata all'UEO.

## 5. UEO vs UE?

Il problema, però, all'indomani della definizione della PESC-PESD era come e in che termini considerare l'esperienza UEO in un'ottica di difesa europea. Le domande però rimanevano quelle di sempre: l'UEO doveva confluire nel nuovo quadro giuridico e politico dell'Unione Europea? Ci si poteva riferire a principi condivisi per una difesa comune? Quanta autonomia decisionale poteva essere ritagliata al di fuori degli asset istituzionali atlantici? Di certo la riattivazione dell'UEO nel 1997, dopo il vertice di Roma avrebbe aggiunto nuovi interrogativi ai precedenti. Come, ad esempio, il carattere intergovernativo e la riserva di sovranità in che termini si sarebbero potuti conciliare con la necessità di superare le diverse politiche di difesa nazionale se

non proprio di difesa atlantica? E, ancora, sino a che punto i possibili modelli europei si sarebbero potuti considerare dei modelli allargati?

Per dare risposte seppur parziali a tali interrogativi il Consiglio dei ministri dell'Unione dell'Europa Occidentale del 22 luglio 1997 sembrò rappresentare l'occasione giusta per chiarire tali aspetti adottando la *Dichiarazione dell'Unione dell'Europa Occidentale sul ruolo dell'Unione dell'Europa Occidentale e le sue relazioni con l'Unione europea e con l'Alleanza atlantica*. Era evidente che l'UE desiderasse “[...] creare una vera e propria identità europea in materia di sicurezza e di difesa [...] e che l'UEO avrebbe fornito [...] ...all'Unione Europea l'accesso ad una capacità operativa di difesa, in particolare nel contesto delle missioni di Petersberg [...]”<sup>3</sup>.

Ma non solo. Al vertice fu decisa l'istituzione di un Comitato Militare simile a quello esistente nella NATO. Condizioni, queste, che sarebbero state non solo ribadite nel trattato sull'UE nella versione di Amsterdam 1997, ma anche inserite nel relativo protocollo aggiuntivo riguardante la ridenominata Politica Estera di Sicurezza e Difesa. D'altra parte il trattato di Amsterdam era sin troppo chiaro su ciò che l'UE desiderasse nel prevedere all'articolo 1 punto 5, sostituendo l'articolo B, che:

L'Unione Europea si prefigge i seguenti obiettivi [...] affermare la sua identità sulla scena internazionale, in particolare mediante l'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune, ivi compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune, che potrebbe condurre ad una difesa comune, a norma delle disposizioni dell'articolo J.7;

Mentre il titolo V. *Disposizioni sulla PESD* introduceva all' art.J.1 – J.2 e ss. gli strumenti della PESD, definiti come Strategie (J.3), Azioni (J.4) e Posizioni Comuni (J.5). Ma non solo. Per l'art. J.7.1

La politica estera e di sicurezza comune comprende tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, ivi compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune, a norma del secondo comma, che potrebbe condurre a una difesa comune qualora il Consiglio europeo decida in tal senso.

Tuttavia è il seguente passaggio che tendeva a rimodellare il ruolo dell'UEO nello stabilire che

L'Unione dell'Europa occidentale (UEO) è parte integrante dello sviluppo dell'Unione, alla quale conferisce l'accesso ad una capacità operativa di difesa, in particolare nel quadro del paragrafo 2. Essa aiuta l'Unione nella definizione degli aspetti della politica estera e di sicurezza comune...

Era evidente che l'Unione europea tentasse di promuovere di conseguenza più stretti rapporti istituzionali con l'UEO, in vista di un'eventuale integrazione di quest'ultima nell'Unione, qualora il Consiglio europeo avesse deciso in tal senso.

Una volontà manifestata ancora all'interno del trattato di Amsterdam, laddove si aggiungeva all'art.J.7.2 che

---

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/PRES\\_97\\_246](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/PRES_97_246)

L'Unione si avvarrà dell'UEO per elaborare ed attuare decisioni ed azioni dell'Unione che hanno implicazioni nel settore della difesa. La competenza del Consiglio europeo a definire orientamenti a norma dell'articolo J.3 si estende altresì all'UEO per le questioni per le quali l'Unione ricorre a quest'ultima.

L'indispensabilità dell'UEO sembrò quasi indiscutibile, soprattutto nel momento in cui si riteneva ancora che

L'Unione si avvarrà dell'UEO per elaborare ed attuare decisioni ed azioni dell'Unione che hanno implicazioni nel settore della difesa. La competenza del Consiglio europeo a definire orientamenti a norma dell'articolo J.3 si estende altresì all'UEO per le questioni per le quali l'Unione ricorre a quest'ultima.

Compiti, comunque, che avrebbero trovato un loro *locus standi* nel 1999 al Consiglio Europeo di Helsinki dove sarebbe stato formulato il *The Helsinki Headline goal* nella prospettiva di creare uno strumento militare europeo entro il 2003, confluito nell'articolo 17 e modificato dal n.2 del Trattato sull'Unione nella versione di Nizza (anche se più conosciuto per aver introdotto la Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE). Versione nella quale si elencavano i seguenti compiti attribuiti all'UE in chiave PESC-PESD: prevenzione conflitti e gestione crisi, mantenimento della pace, missioni di unità di combattimento nella gestione delle crisi. In questo ultimo caso erano comprese le missioni indirizzate al ristabilimento della pace, le missioni umanitarie di soccorso, le missioni contro «nuove» minacce.

I progressi raggiunti in qualche modo erano sufficienti a far ben sperare per una visione comune in materia di PESC e poi PESD dal 1992 al 1997. Infatti, dal vertice franco-tedesco di Saint Malò del 3 e 4 dicembre 1998, l'idea di una PESD sembrò non rappresentare più un tabù al punto che l'idea di costruire rapidamente un'architettura operativa fece sì che al Consiglio europeo di Colonia del 1999 si affermasse l'idea di assorbire proprio l'UEO nel sistema UE. Tuttavia il vertice di Saint Malò si sarebbe diretto verso un epilogo molto chiaro per il futuro dell'UEO. Infatti, sembrava abbandonarsi l'ipotesi di una semplice integrazione dell'UEO in UE a favore di un graduale trasferimento di competenze dalla prima alla seconda in previsione di uno sviluppo di un'autonoma capacità militare da parte dell'UE. La dichiarazione congiunta del 4 dicembre 1998 in questo fu molto chiara:

1. L'Union européenne doit pouvoir être en mesure de jouer tout son rôle sur la scène internationale. Le Traité d'Amsterdam, base essentielle pour l'action de l'Union, doit donc devenir une réalité. La mise en œuvre complète et rapide des dispositions d'Amsterdam sur la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) doit être achevée. Cela inclut la responsabilité du Conseil européen de décider le développement progressif d'une politique de défense commune dans le cadre de la PESC. Le Conseil doit être en mesure, sur une base intergouvernementale, de prendre des décisions portant sur tout l'éventail des actions prévues par le titre V du traité de l'Union européenne.

2. A cette fin, l'Union doit avoir une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser et en étant prête à le faire afin de répondre aux crises internationales. [...] <sup>4</sup>

<sup>4</sup> Déclaration Fr-UK de St-Malo sur la défense européenne, 4 décembre. 1998; <https://mjp.univ-perp.fr/defense/1998malo.htm>

La possibilità di un concreto assorbimento/integrazione dell'UEO nel sistema UE, tuttavia, lasciava aperte alcune riserve circa le capacità esprimibili in ambito NATO. Madeleine Albright, segretario di Stato durante la Presidenza Clinton, manifestò abbastanza chiaramente le proprie perplessità su una possibile *via europea* alla difesa continentale ritenendo che ciò potesse ridurre interesse e capacità operativa della NATO. In questo senso, la posizione degli Stati Uniti fu molto cristallina. Le condizioni di Washington per accettare un simile spostamento in avanti dell'UE erano che la PESD non doveva prevedere in termini concettuali e operativi duplicazioni di compiti e di ruoli già assegnati/svolti dalla NATO, non formulare strategie diverse da quelle USA e, soprattutto, non attuare discriminazioni verso Stati NATO ma Non-UE come la Turchia.

Era evidente che per gli Stati Uniti si trattava di non perdere la propria leadership in Europa a seguito di uno spostamento in avanti di un'iniziativa europea nel settore della difesa continentale. Per questo, fu ribadita la necessità di cooperazione NATO-UEO-UE e con l'estensione delle missioni "tipo Petersberg" all'Unione europea, anche se militarmente condotte sotto egida UEO. Così sin dal vertice ministeriale NATO di Berlino del 1996 nel quale fu formulata, la *European Security Defense Identity* (ESDI) approdò non solo in ambito NATO, ma cercò di far sì che l'UEO si ponesse quale ponte tra NATO e UE. Ma il passaggio ad un più diretto coinvolgimento della UE rispetto alle richieste della NATO avrebbe ridotto ogni capacità di azione politica ed operativa all'UEO.

## 6. L'UEO tra NATO e UE

Con il *Berlin Plus agreement* si mise in campo il 16 dicembre 2002 una sorta di pacchetto di accordi tra NATO e UE. L'obiettivo era quello di realizzare una sorta di *comprehensive approach* tra NATO e UE allo stesso modo di quello intervenuto nel recentissimo passato tra NATO e UEO. Nel rispetto del paradigma di esprimere "capacità separate ma non separabili", l'idea fu declinata prevedendo lo scambio di informazioni classificate, assicurare capacità di pianificazione per le operazioni UE in termini di *Crisis Management Operations* (CMO), garantire la disponibilità degli assetti NATO ad impieghi sotto egida UE previo accordo ed individuazione comune dei livelli di comando, prevedere procedure e capacità di monitoraggio ed intervento in termini di interoperabilità tra forze NATO e UE all'interno di una coerente condotta di politiche militari e di sicurezza e difesa comuni.

I principi cui ispirarsi erano i seguenti: una capacità autonoma dell'Unione Europea di gestione delle crisi; capacità di gestione autonoma a condizione che non sia già stata impegnata la NATO sul medesimo scenario e che, come ricordato, le forze europee devono essere separabili ma non separate dagli assetti NATO, sia strutturali che di comando. Il compromesso fu rappresentato dal fatto che in caso di missione UE la NATO riconosceva l'accesso alle proprie capacità di pianificazione e comando, ma collocando in questo caso il DSACEUR (letteralmente il *Deputy Supreme Allied Commander Europe*) al comando.

Le missioni espresse sotto egida UEO, sia quelle condotte durante le crisi bosniaca (1992-1995) e in Kosovo (maggio-giugno 1995), dimostrarono una certa efficacia del dispositivo di pianificazione per il quale fu evidente una possibile interoperatività tra NATO e UEO.<sup>5</sup> Tuttavia, pur avendo lo stesso carattere intergovernativo, l'UEO presentò alcune difficoltà nel poter esprimere un'unica e incontrovertibile posizione politica rispetto alla NATO che, al contrario, poteva avvalersi di un'architettura decisionale collaudata ed integrata fondata su regole di trattato che vincolavano le parti ad accettare i comandi integrati atlantici.

È vero che L'Unione Europea si rivolgeva agli Stati Uniti per disporre degli asset necessari per costituire unità europee all'interno della NATO, le *c.d. European Combined Joint Task Forces* (CJTFs), ritenute "separabili ma non separate" dal momento che la NATO non escludeva l'UEO dall'averne un proprio ruolo. Ma, seppur ritenendo improcrastinabile il dare corso ad un programma di ridefinizione del ruolo e degli obiettivi della NATO - puntando sul superamento della fase di partenariato di fronte ad una domanda di costruzione di una *European Defense Identity*, fondata su un ruolo operativo dell'UEO e sull'impegno politico dell'UE in materia di difesa - sembrò quasi necessario ribadire ciò che in fondo già al Vertice NATO di Roma del novembre 1991 sembrò segnare il futuro della "nuova" Alleanza: riconoscerle un ruolo politico.

Ciò nonostante, l'idea di uno spostamento in avanti della politica di difesa e sicurezza europea si sarebbe ben presto presentata al Consiglio europeo di Laeken del 14-15 dicembre 2001 e formulata nelle conclusioni della Presidenza del gennaio 2002 con l'*UE Capabilities Action Plan* (ECAP) e con il lancio, dal marzo 2002, di 19 gruppi di esperti nazionali.<sup>6</sup> L'ECAP doveva esprimersi nel rispetto di quattro criteri: miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza degli sforzi di difesa europei, rafforzare la cooperazione tra Stati membri o gruppi di Stati membri; approccio *bottom-up* alla cooperazione europea in materia di difesa; coordinamento tra gli Stati membri dell'UE e coordinamento con la NATO; supporto pubblico attraverso la trasparenza e la visibilità di ECAP.<sup>7</sup> In questo senso l'idea di evitare una sovrapposizione tra PESD e obiettivi della NATO non poteva non rimettere in discussione tutto l'impianto con-

<sup>5</sup> L'esperienza delle missioni UEO può essere così riassunta: Missioni di tipo Petersberg 1988-1990 Golfo 1. Azione nel Golfo Persico; 1989 Operazione Danubio. In Ungheria e Romania; 1995-96. UPM. Contingente di polizia a Mostar (Bosnia-Erzegovina). Missioni di gestione delle crisi: 1997. MAPE-UEO. (*Multinational Advisors Police Element*) Missione in Albania; 1999-2001 (WEUDAM - *WEU Demining Assistance Mission*). Assistenza allo sminamento in Croazia; 1997-2001. Gestione della sicurezza della missione in Kosovo.

<sup>6</sup> Attack Helicopters/Support Helicopters - Nuclear, Biological, and Chemical Protection (NBC) - Unmanned Air Vehicles (UAV)/Surveillance and Target Acquisition (STA) Units - Medical Role 3/Medical Collective Protection Role 3 - Special Operations Forces (SOF) - Carrier Based Air Power - Suppression of Enemy Air Defence (SEAD) - Air-to-Air Refuelling (AAR) - Combat Search and Rescue (CSAR) - Cruise Missiles/Precision Guided Munitions - Theatre Ballistic Missile Defence - Deployable Communication Modules - Headquarters (OHQ, FHQ, CCHQs) - Theatre Surveillance and Reconnaissance Air Picture - Strategic ISR IMINT Collection - UAV (HALE, MALE and tactical UAVs) - Early Warning and Distant Detection Strategic Level - Strategic Air Mobility/Outsized Transport - Aircraft, General Cargo Aircraft - Roll-On-Roll-Off Vessels (RO-RO)/General Cargo Shipping Cfr. [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/sede/dv/sede030909noteesdp\\_/sede030909noteesdp\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede030909noteesdp_/sede030909noteesdp_en.pdf) p.4 e ss.

<sup>7</sup> B. Schmitt. *European Capabilities Action Plan (ECAP)*. Institute for Strategic Studies. In: <https://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/06-bsecap.pdf>

cettuale della sicurezza e difesa continentale in termini strategici, ma anche di previsione e dialogo tra le articolazioni di comando di SACEUR e di EUMC e le loro rispettive articolazioni di comando ed operative.

## 7. La fine dell'UEO. Verso la EU-GS

Nel 2004, furono formulate le *Headline Goal 2010* con l'obiettivo, o forse la pretesa, di potenziare capacità europee nella gestione delle crisi e proiezione delle forze<sup>8</sup>. Approvato dal Consiglio affari generali e relazioni esterne il 17 maggio 2004, e poi dal Consiglio europeo di Bruxelles del 17 e 18 giugno 2004, l'obiettivo era definire come, in che misura e con quali capacità l'Unione europea potesse dotarsi di capacità di reazione rapida rispondente a standard concordati per assolvere missioni ex TUE 2003 in materia di PDSC riconducibili, ad esempio, alle missioni umanitarie di soccorso in caso di calamità o di evacuazione in zona di crisi; operazioni di disarmo e controllo degli armamenti; lotta al terrorismo internazionale anche in sostegno a Paesi terzi; operazioni di peacekeeping e assimilate; operazioni di combattimento.

I tempi per la chiusura dell'UEO erano ormai decisi. Con la clausola di mutua difesa UEO incorporata nel trattato di Lisbona in vigore dal 1° dicembre 2009 all'art. 42.7, si stabiliva la fine dell'esperienza dell'Unione dell'Europa Occidentale che si compirà nel giugno 2011. I compiti residui furono così trasferiti dal 1° luglio all'UE. Si trattava, tra alti e bassi, di un destino già scritto. Già nel 2003 all'interno del Consiglio europeo di Bruxelles del 8 dicembre fu formulata la *European Security Strategy* (ESS)<sup>9</sup> a cui seguì un documento voluto da Javier Solana Segretario generale del Consiglio dell'UE - Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune dal titolo *A Secure Europe in a Better World*. L'idea, riconoscendo i forti cambiamenti intervenuti nelle relazioni mondiali, era quella di dare un contenuto alla PESDC cercando di attribuire ad una nuova *vision* il compito di superare lo stallo della Politica di Sicurezza e Difesa Comune.

Un approccio di ampio respiro, che nel luglio 2016 farà sì che l'Unione Europea definisse una propria *Global Strategy* (*EU Global Strategy - EUGS*). Un'idea, se non un concetto più politico che non pienamente strategico, considerato che non si sarebbe andato oltre le intenzioni e gli indirizzi, piuttosto che fissare termini operativi l'impiego di forze comuni. Gli obiettivi della EU-GS sembravano essere i seguenti: la sicurezza dell'Unione; la resilienza degli Stati membri e dei loro assetti sociali; un approccio integrato a conflitti e crisi; poter contare su ordini regionali cooperativi. Tutto questo cercando di poter garantire una comunicazione congiunta sull'approccio globale dell'Unione europea oltre che l'implementazione di partenariati<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup>[https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/sede110705headlinegoal2010\\_/sede110705headlinegoal2010\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede110705headlinegoal2010_/sede110705headlinegoal2010_en.pdf).

<sup>9</sup> Cfr. *European Security Strategy - A secure Europe in a better world*. European Consilium, Bruxelles, 2009 p.1-43.

<sup>10</sup> Per una visione complessiva della *UE-Global Strategy* vedasi, [https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy_en).

Lo scopo di una UE-*Global Strategy* doveva, deve e dovrebbe essere quello di soddisfare l'ambizione di autonomia strategica per l'Unione. Un'autonomia ritenuta necessaria per promuovere gli interessi comuni dei cittadini, nonché i principi e i valori dell'Unione Europea. L'UE-GS, operando in un sistema internazionale basato su regole e multilateralismo, ritiene che la politica estera e di sicurezza dell'UE dovrebbe gestire le pressioni globali e le dinamiche locali, dovrebbe far fronte alle superpotenze e alle identità sempre più fratturate. Inoltre, essa dovrebbe impegnarsi in modo pratico e di principio, condividendo le responsabilità globali con i propri partner e contribuendo ai loro punti di forza. Per la *Global Strategy* il paradigma di fondo rimane la lezione appresa nel passato: "*my neighbour's and my partner's weaknesses are my own weaknesses*" (le debolezze del mio vicino e del mio partner sono le mie debolezze).

Quindi si tratterebbe di investire in soluzioni vantaggiose per tutti, andando oltre l'illusione che la politica internazionale possa essere un gioco a somma zero considerato che l'idea della UE-GS è di investire su ordini regionali e in cooperazione tra e all'interno delle regioni. La sfida della UE-GS diventerebbe, così, quella di promuovere una governance globale riformata, in grado di affrontare le sfide del secolo. Un'idea di politica e strategia continentale ambiziosa sulla quale orientare la nuova dimensione della sicurezza e difesa rinvenuta all'interno degli articoli Art.42 e 46 TUE co. 1 nella versione consolidata di Lisbona.

In questo combinato, infatti, si prevede lo strumento di una sorta di Cooperazione Rafforzata dedicata e istituzionalizzata nel settore PESC/PESD/PSDC come *Permanent Structured Cooperation* (PESCO). Sembrerebbe quasi una riedizione in termini politici, ma ambiziosamente anche operativi, della UEO. Gli obiettivi indicati, oltre alla previsione/creazione di uno Strumento Militare Europeo sono: la gestione del *Burden Sharing* e delle spese per l'industria della difesa; la necessità di affidarsi a economie di scala europee; assicurare l'interoperabilità dei sistemi d'arma e delle forze; l'efficacia della schierabilità delle forze; la standardizzazione ed interoperabilità anche se ad oggi non è seguita sino ad oggi una politica industriale comune in termini di approvvigionamento.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Tutto questo al di là dei consorzi come Panavia (Tornado) o l'Eurofighter o la costruzione dell'ultimo semovente o le fregate Fremm. Il problema della razionalizzazione dei sistemi d'arma di certo rimane uno degli aspetti fondamentali del successo concreto di una EU-GS dal momento che, solo in termini di sistemi d'arma - ovvero l'associazione tra l'arma vera e propria e un dispositivo/struttura di servizio come un veicolo (anche convenzionale), un contenitore, un'apparecchiatura di osservazione (radar) o personale di servizio, adatti alle condizioni di battaglia, che permettono di aumentare le prestazioni dell'arma, rendendola ad esempio mobile o aumentando il numero di colpi - il rapporto tra sistemi d'arma degli Stati Uniti rispetto a quelli in dotazione alle Forze Armate dell'Unione europea è pari a 30 contro 178. Solo in termini di disponibilità di MBT - ovvero di *Main Battle Tank* - il rapporto Stati Uniti Ue è pari di 1 contro 17. Ma non solo. Anche nel campo degli elicotteri ogni nazionalità UE ha i propri velivoli al contrario degli Stati Uniti che dispongono dei soli velivoli necessari per ogni tipo di missione. Tuttavia la PESCO dovrebbe permettere, sul piano della standardizzazione ed efficienza operativa, ai partner più orientati o capaci nei diversi settori di poter dare corso a progetti nel campo della Cyber security; Veicoli da Combattimento di Fanteria terrestre e veicoli d'assalto per truppe per fanteria di marina; Centro Europeo di Certificazione della Formazione per gli Eserciti Europei (C2 + J + agenzia); Capacità di intervento in caso di gravi calamità/pandemie; Sistemi integrati di sorveglianza e scoperta relativamente sicurezza porti, aree costiere e stretti; Sistemi di artiglieria; Contromisure; MBT.

Al di là delle buone intenzioni la PESCO presenta ancora dei limiti dovuti alla partecipazione su base volontaria, ad un'integrazione differenziata con la definizione delle missioni attribuita al Consiglio europeo (ovvero, si rimane nel livello intergovernativo), alla distribuzione del *Burden sharing*, della previsione della clausola *opt-out* anche per PESC. In questo senso, le condizioni per stabilire e garantire la cooperazione ritornano alle difficoltà di ieri: poter disporre di un bilancio redatto sulla scelta degli obiettivi riferiti ai rispettivi livelli di investimento in difesa, di un equipaggiamento comune, di una capacità operativa espressa come interoperabilità e prontezza di impiego delle forze, di una capacità di assolvimento del compito/missione e, non ultima, poter contare su una politica industriale con programmi di sviluppo e procurement stabiliti.

Tuttavia, per rimediare nel settembre 2016 è stato redatto un documento, a livello Ministri della difesa, franco-tedesco con il quale si intendeva rilanciare la PSDC-CSDP dal titolo esemplificativo di *Toward a Comprehensive Realistic and Credible Defence in Europe*<sup>12</sup>. Nel novembre 2016 fu definito anche un ulteriore *Implementation Plan on Security and Defence* finalizzato al rilancio della PESCO quasi a ribadire la centralità di un modello cooperativo ritenuto innovativo. Ciò che è interessante, però, e che ci riconduce all'UEO e alla sua Cellula di Pianificazione Militare del 1993, è l'adozione di una capacità militare di pianificazione e condotta (MPCC) in seno allo Stato maggiore dell'UE (EUMS). Come dichiarato dall'Alto Rappresentante PESC,

L'istituzione dell'MPCC rappresenta una decisione operativa estremamente importante per rafforzare la difesa europea. Contribuirà a rendere più efficaci le missioni europee senza compiti esecutivi e a migliorare la formazione dei soldati dei paesi partner, al fine di garantire pace e sicurezza. È un lavoro importante non solo per i nostri partner, ma anche per la sicurezza dell'Unione europea<sup>13</sup>.

Insomma, siamo di nuovo di fronte a programmi di lungo respiro ma che fanno dell'UEO una sorta di nostalgico fantasma di un'idea, seppur minima, di condivisione di processi più immediati in termini di capacità di azione. Ma oggi, al di là delle dichiarazioni felici, e guardando alle reali capacità dimostrate sul campo, sembra che l'Unione europea con la sua UE-GS abbia voluto partorire dalla montagna l'ennesimo topolino.

## Conclusioni

Concludo, riportandomi sul terreno generale della difesa e sicurezza europea ricordando un aneddoto che mi ha colpito e che lascio alle riflessioni di ogni relatore e del pubblico. Un giornalista pose una domanda ad un generale della NATO su quale fosse la maggior minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. La risposta fu che

---

<sup>12</sup> Cfr. *Joint Position by Defence Ministers Ursula von der Leyen and Jean Yves le Drian, Revitalizing CSDP. Towards a comprehensive, realistic and credible Defence in the EU*, 11 September 2016. In <http://www.institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/franceandgermanyspearheadingeuropeansecurityanddefenceunion-koenigwalter-jdib-july2017.pdf?pdf=ok>.

<sup>13</sup> <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/06/08/military-mpcc-planning-conduct-capability/?Page=3>



non si sarebbe trattato dell'Isis o della Russia o della Cina, ma la disgregazione dell'Unione Europea. Lo sanno gli americani al punto tale che sarà lo stesso Obama ad ammetterlo a Londra e a Berlino. Lo sa la Cina che guarda molto in avanti in una sorta di *forward strategy* per la quale diventa necessario conquistare quanto e più possibile delle capacità infrastrutturali dell'Unione europea. Lo sa la Russia, che sulla fragilità di un continente incerto gioca con le sue doppie anime al gatto col topo. "La verità è" — come scriveva Otto von Habsburg nel suo *Europa imperiale* — "che i governi d'Europa avrebbero dovuto conoscere da molto tempo che per l'Europa nel lungo periodo non vi è alternativa all'unificazione"<sup>14</sup>. Se ciò non avviene in tempi ravvicinati, il vecchio mondo verrà di necessità allontanato dal palcoscenico principale della storia mondiale. Ciò vale soprattutto per le questioni di sicurezza. Riappropriarsi di una visione millenaristica, ma non apocalittica o tirannica di un "Destino Manifesto" questa volta "Europeo" significherebbe contenere ogni pretesa degli Stati Uniti di essere la nuova Terra Promessa o della Russia imperiale di considerarsi la Terza Roma a cui affidare la guida della cristianità post-occidentale dal momento che, entrambe, alla fine sono e rimarranno una sorta di reinterpretazione dell'esperienza storica del mai troppo Vecchio continente. Difendere e ribadire una comune consapevolezza di un possibile "Eccezionalismo europeo" al quale il motore del mondo si è affidato per secoli, significa garantire equilibrio e stabilità in un sistema nel quale la diffusione di potenza è la conseguenza più diretta della frammentazione degli interessi e delle ambizioni geopolitiche di attori che non ci faranno sconti nel futuro prossimo.

---

<sup>14</sup> O. Habsburg, von. (Ottone d'Asburgo-Lorena). *Geschichte Und Zufunkt Einer Übernationalen Ordnung*. Amalthea. Wien, 1986. Trad. it. *Europa imperiale. Storia e prospettive di un ordine mondiale*. Ecig. Genova, 1990.



# Forze Armate europee, pianificazione ed operazioni. Un limite alle sovranità nazionali

Antonello Arabia

---

## 1. Premessa

Nelle prime settimane del mio mandato ho partecipato alla ministeriale NATO e poi al Summit e al Consiglio Esteri Difesa dell'Unione europea. Il nostro Paese è fondatore della NATO, di cui fra un anno ricorrerà il 70° anniversario della firma del trattato.

Per noi è l'organizzazione di riferimento per garantire un'adeguata cornice di sicurezza all'intera regione euro-atlantica ed esercitare la dissuasione, la deterrenza e la difesa militare contro qualunque minaccia.

L'Italia contribuisce alle diverse iniziative dei tre *Core Tasks* in materia di Difesa Collettiva, di Gestione delle crisi e di Sicurezza Cooperativa.

Per poter assolvere a tali compiti, la NATO dovrà mantenere adeguate capacità tecnologiche ed operative degli strumenti militari dei paesi membri, anticipare e prevenire le crisi e garantire la difesa collettiva<sup>1</sup>.

Con queste parole, pronunciate davanti alle Commissioni Difesa di Camera e Senato, la dottoressa Trenta, attuale Ministro della Difesa, ha confermato l'intendimento politico di mantenere inalterato, se non addirittura rinforzare il legame con l'Alleanza Atlantica. "Il nostro Paese continuerà come sempre, ad essere parte attiva e propositiva della NATO, continuerà ad aggiornare le proprie capacità di difesa, in coerenza con gli impegni presi<sup>2</sup>".

## 2. Il *Burden Sharing* - La spesa militare, gli investimenti e gli impegni internazionali

Il *Burden Sharing*, ovvero la ripartizione degli sforzi tra gli Alleati in termini di contributi alla dimensione politica e militare della NATO è da tempo un tema centrale nell'Alleanza. A tale aspetto si è cercato di dare concretezza mediante il *Defence Investment Pledge* (DIP), ovvero l'impegno adottato dai Capi di Stato e di Governo di conseguire il 2% del rapporto spese per la difesa/PIL, il 20% delle spese della difesa in investimenti capacitivi e contribuire alle missioni ed operazioni per la stabilità e la sicurezza internazionale.

I tre elementi sono definiti ad Evere *cash, capabilities e contributions*. L'area della spesa militare rappresenta una criticità per il nostro Paese rispetto agli altri Alleati

---

<sup>1</sup> Ministero della Difesa – Audizione del Ministro della Difesa sulle linee programmatiche del Dicastero presso le commissioni congiunte 4<sup>a</sup>(difesa) del Senato della Repubblica e IV (Difesa) della Camera dei Deputati - Roma 26 luglio 2018.

<sup>2</sup> Elisabetta Trenta – *Un Patto che ha saputo rinnovarsi*. Formiche n. 146- aprile 2019.

---

europei. Il citato impegno è stato riconfermato nei successivi Vertici di Varsavia (2016) non ultimo quello burrascoso di Bruxelles (2018), dove il presidente americano Trump sfidò la cancelliera Merkel<sup>3</sup>, rilanciando l'incremento della spesa al 4%. Basti ricordare che la Germania oggi spende 1,24% e prevede di raggiungere non il 2% ma solo il 1,5% nel 2024.

La pressione esercitata dagli Stati Uniti sta comunque sortendo qualche effetto, spingendo la *membership* atlantica verso parametri crescenti di spesa. Infatti, entro quest'anno sono stimate spese incrementalmente pari a 100 Miliardi di dollari da parte dei Paesi Europei e Canada, mentre per il 2024 sono stimati circa 400 Miliardi. Inoltre, a dimostrazione del fatto che non sono più sufficienti dichiarazioni di buoni propositi, al Vertice di Bruxelles<sup>4</sup> del 2018 i Capi di Stato e di Governo dell'Alleanza hanno deciso di presentare entro la fine di dicembre di ciascun anno, i propri piani nazionali pluriennali che indichino quali sono le misure che ciascuna nazione intende adottare per il raggiungimento delle linee guida (*guidelines* e non *benchmarks*) del 2% e del 20% che vennero stabilite con l'approvazione della *Political Guidance* del 2011 (ricordo che l'elaborazione della Direttiva Politica della NATO, rappresenta il primo passo del processo ciclico di pianificazione della NATO – *Nato Defence Planning Process - NDPP*)<sup>5</sup> di cui parlerò successivamente. In tale piano si fa stato, altresì, delle intenzioni per la partecipazione a missioni ed operazioni nel contesto internazionale.

A testimonianza dell'importanza rivestita dal tema, recenti decisioni Ministeriali hanno aumentato la frequenza di presentazione del piano che ora è semestrale.

Al di là del vincolo o della linea guida che rimane comunque prerogativa nazionale, e del senso di urgenza che da parte americana ad ogni livello viene richiamato al riguardo, l'aspettativa del maggiore alleato è innanzitutto quella che gli europei dimostrino di aver imboccato un percorso credibile di convergenza progressiva verso il target, in altri termini un percorso virtuoso di riallineamento graduale verso il parametro.

Nei confronti del nostro Paese, da parte americana e in particolare da parte dello stesso presidente Trump, è stato tenuto un atteggiamento di apprezzamento per il livello di partecipazione alle operazioni militari della NATO, quale Alleato che fornisce un contributo di altissimo valore alla sicurezza internazionale, pur esprimendo cautele sulla effettiva possibilità di conseguire e sostenere gli obiettivi di pianificazione dichiarati alla NATO, alla luce delle risorse dedicate in valore assoluto, ben lontane dal tetto del 2%.

È utile, infatti ricordare che nel dicembre 2018 è stato inoltrato alla NATO il rapporto nazionale sul rispetto degli impegni assunti nell'ambito del *Defence Investment Pledge* c.d. *Burden Sharing*, aggiornato poi al mese di febbraio 2019. Tale documento

---

<sup>3</sup> [http://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/nordamerica/2018/07/11/trump-germania-prigioniera-della-russia\\_ba4e9809-ab6d-44e3-8bc8-eefd89768f1b.html](http://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/nordamerica/2018/07/11/trump-germania-prigioniera-della-russia_ba4e9809-ab6d-44e3-8bc8-eefd89768f1b.html)

<sup>4</sup> At the Brussels Summit in July, NATO leaders agreed there is a new sense of urgency to invest 2% of GDP on defence and to have credible national plans on how to meet this goal.

<sup>5</sup> [https://www.dsp.dla.mil/Portals/26/Documents/Publications/Conferences/2018/2018%20International%20Standardization%20Workshop/20181030--Item3-NDPPOverview-IntlStdznWorkshop\\_Schmaglowski.pdf?ver=2018-11-06-151624-033](https://www.dsp.dla.mil/Portals/26/Documents/Publications/Conferences/2018/2018%20International%20Standardization%20Workshop/20181030--Item3-NDPPOverview-IntlStdznWorkshop_Schmaglowski.pdf?ver=2018-11-06-151624-033)

è poi confluito nel rapporto riassuntivo che il Segretario Generale della NATO Stoltenberg ha presentato alla Ministeriale NATO del 13-14 febbraio 2019. In questo rapporto, sono stati sottolineati gli sforzi profusi dal 2016 al 2018 dal nostro Paese per invertire la tendenza negativa alle spese della Difesa che ha seguito un trend moderatamente crescente passando dall'1,18% del rapporto spese difesa rispetto al PIL all'1,21%. Si è invece al di sopra della soglia del 20% per il rapporto spesa della Difesa/Investimenti. Inoltre, è stata data attuazione alla comunicazione di proposta nazionale (poi ripresa anche da altri Alleati) di ricomprendere nel computo delle spese per la difesa altre voci comunque riconducibili alla sicurezza dell'Alleanza (capacità sviluppate in campo *Cyber* e quelle in ambito *European Defence Industrial Development Programme* – EDIDP)<sup>6</sup>.

Ciò a confermare che per il nostro Paese la dimensione europea rappresenta un caposaldo importante. Infatti da più di due anni l'Italia è nel gruppo di punta dei paesi dell'UE che spingono per lo sviluppo della difesa europea, sia attraverso le Cooperazione Strutturate Permanenti, sia attraverso il Fondo europeo della Difesa. L'Italia si è proposta come Paese leader per alcuni progetti PESCO ed aspira a partecipare ad altri. Ma senza una previsione certa delle risorse da investire, sarà impossibile capire su quali capacità concentrare la nostra attenzione anche per i risvolti industriali per il Nostro Paese.

Comprenderete bene che lo stretto coordinamento dei processi di pianificazione delle capacità militari delle due organizzazioni NATO e UE, diventa elemento fondamentale per evitare inutili duplicazioni e spreco di preziosissime risorse finanziarie, in un momento in cui le opinioni pubbliche nazionali non avvertono in maniera pressante la sensazione di investire in sicurezza e difesa dei rispettivi Paesi.

### 3. Il processo decisionale

Per poter, dotare le rispettive organizzazioni delle necessarie capacità militari e civili, volte al soddisfacimento dei rispettivi *Level of Ambition* (LoA), sono state attuati negli anni dei processi di pianificazione generale che assumono denominazioni e connotazioni diverse tra NATO e UE. Per ragioni di opportunità e di diretta conoscenza, per avere operato quale esperto nazionale presso la Rappresentanza Italiana presso il Consiglio Atlantico dal 2010 al 2013, fornirò qualche elemento di dettaglio relativamente al processo di pianificazione della NATO (già citato NDPP), così come farò anche cenno a quello dell'Unione europea, denominato *Headline Goal Process* (HGP).

### 4. *Nato Defence Planning Process*

---

<sup>6</sup> The European defence industrial development programme (EDIDP), established by Regulation (EU) 2018/1092, is an industrial programme of the EU aiming to support the competitiveness and innovation capacity of the union's defence industry. This programme will be implemented by the Commission through annual calls for proposals, to be published in 2019 and in 2020. The programme, with a financial envelope of €500 million will co-finance the joint development of defence products and technologies. The calls for proposals are based on a two year work programme defined in close cooperation with EU countries and adopted by the European Commission on 19 March 2019. There will be 9 calls for proposals in 2019, and 12 in 2020.

L'articolo 3 del Patto Atlantico sancisce che

allo scopo di conseguire con maggiore efficacia gli obiettivi del presente Trattato, le parti, agendo individualmente e congiuntamente, in modo continuo ed effettivo, mediante lo sviluppo delle loro risorse e prestandosi reciproca assistenza, manterranno e accresceranno la loro capacità individuale e collettiva di resistere ad un attacco armato.

Inoltre, così come statuito nel Concetto Strategico approvato dai Capi di Stato e di governo al Summit di Lisbona del 19-20 Novembre 2010

We will ensure that NATO has the full range of capabilities necessary to deter and defend against any threat to the safety and security of our population [...] <sup>7</sup>.

Da tali basi “giuridiche” discende l'esigenza di dotarsi di uno strumento che migliori le modalità con cui sviluppare le capacità degli Alleati e che possa far convergere verso obiettivi comuni le pianificazioni generali dei singoli Paesi.

La Pianificazione della Difesa è un'attività multidisciplinare finalizzata, essenzialmente, ad assicurare la costante disponibilità di capacità e forze militari/di sicurezza adeguate all'evoluzione della minaccia e della situazione geopolitica e rispondenti all'evoluzione tecnologica di lungo termine.

In ambito NATO, essa ha l'obiettivo di armonizzare la Pianificazione NATO con quella nazionale, al fine di conseguire gli obiettivi nella maniera più efficace possibile. Rimane il fatto, comunque che gli assetti militari di ogni singolo alleato rimangono a disposizione dei rispettivi Paesi che ne dispongono l'impiego per le esigenze contingenti della NATO, solo attraverso i rispettivi processi decisionali politici. Pertanto, in linea teorica, questo processo non rappresenta una limitazione della sovranità nazionale, anche se l'accettazione da parte di un Paese alleato dei pacchetti di capacità assegnati dalla NATO a ciascuna Nazione diventa – nei fatti – un impegno politico.

Come detto, per poter garantire le capacità necessarie a soddisfare il *Level of Ambition* dell'Alleanza, la NATO impiega il NDPP che ha una durata quadriennale e si articola su 5 passi o *steps* (fig. 1):

### **1. Definizione delle linee guida politiche**

L'obiettivo consiste nel fissare le linee guida politiche (obiettivi) che l'Alleanza intende conseguire globalmente. In particolare verrà fissato il *Level of Ambition* (LoA) NATO (in termini qualitativi e quantitativi) e le esigenze capacitive che ne derivano, tenendo conto dei documenti di policy (Concetto Strategico, Piani avanzati, Strategia di rinforzo, concetto di deterrenza e difesa dell'Area Euro Atlantica) e dei risultati del ciclo NDPP precedente. L'implicazione in termini capacitivi darà vita alla *Political Guidance*, che viene rivista con periodicità quadriennale, ed è sottoposta all'approvazione dei Ministri della Difesa. L'ultima versione è stata approvata nel 2019.

---

<sup>7</sup> Strategic Concept for the Defence and security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization – 2010. Para. 19 – page 15.

## 2. Individuazione dei *requirement*

Sulla base delle linee guida del livello politico vengono identificate le esigenze capacitive (tradotto in termini comprensibili, parliamo essenzialmente di sistemi d'arma) necessarie per soddisfare il LoA, attraverso un processo rigoroso e trasparente che si svolge con periodicità quadriennale. I *Minimum Capability Requirements* (MCR) comuni a tutte le discipline vengono confrontati con le capacità nazionali, multinazionali e NATO disponibili per determinare le aree dove esistono delle eccedenze e le aree deficitarie. Sulla base di queste ultime viene stilata una lista di carenze prioritarie (*Priority Shortfall Areas* – PSA), in base al rischio operativo ad esse associato.

## 3. Ripartizione dei *requirement* e definizione dei *target*

Sulla base dei principi del *fair burden sharing* e *reasonable challenge* le esigenze capacitive individuate nel precedente step vengono ripartite tra i Paesi. Ogni pacchetto viene inviato alla singola Nazione che lo esamina e ne indica il livello di accettazione. Ogni eventuale approfondimento e chiarimento è effettuato nel corso di apposite riunioni. I pacchetti definitivi degli obiettivi assegnati a ciascuna Nazione saranno sottoposti ai Ministri della Difesa per l'approvazione, contestualmente con il *Summary Report* che evidenzierà i rischi connessi con gli obiettivi non conseguibili nel periodo. Questa fase si svolge con cadenza quadriennale, salvo gli opportuni aggiornamenti a metà ciclo.

## 4. Facilitazione dell'implementazione

Questa fase si svolge senza soluzione di continuità, a differenza delle altre che hanno natura ciclica. Lo scopo è quello di valutare i progressi compiuti nell'ambito dello sviluppo capacitivo, selezionando quelle aree specifiche da monitorare. Le azioni di pertinenza nazionale sono poste all'attenzione dei Paesi e la NATO facilita, attraverso l'identificazione di un *capability monitor* (PoC), l'individuazione di soluzioni multinazionali e i contatti tra i Paesi potenzialmente interessati alla cooperazione in settori specifici. Si tratta di una nuova fase introdotta per la prima volta con l'NDPP.

## 5. Revisione dei risultati (*Capability Review*)

Attraverso l'esame della pianificazione nazionale (ivi compresi i piani finanziari) la NATO valuta il livello di soddisfacimento del LoA. Questa fase, condotta con cadenza biennale, permette di identificare le indicazioni per il ciclo successivo. Le attività iniziano con un *capability survey* finalizzato a definire il quadro capacitivo globale per ogni alleato e gli sforzi collettivi per quei *target* da spendere con fondi comuni. Un rapporto consente di valutare, per ogni paese, i piani nazionali e le capacità rese disponibili. Le singole valutazioni nazionali, assieme al rapporto stilato dal Comitato Militare NATO (*MC suitability and risk assessment*) formano la base per il NATO *Capability Review Report* che viene sottoposto all'approvazione dei Ministri della Difesa. Ne deriva il fatto che, una Paese che non ha definito nel dettaglio un proprio livello di ambizione per soddisfare i propri interessi nazionali, non ha la minima difficoltà a far coincidere i propri assetti capacitivi con quello che ti richiede l'Alleanza.

Gli *steps* 1, 2 e 3 sono condotti in sequenza ogni 4 anni, mentre lo step 5 è condotto ogni 2 anni. La fase quattro si svolge invece senza soluzione di continuità, in parallelo con gli altri *steps*.

Questo processo venne comunque implementato per la prima volta nel 2010, andando a sostituire altri processi<sup>8</sup> meno accurati e con scadenze temporali inferiori (fig. 1).

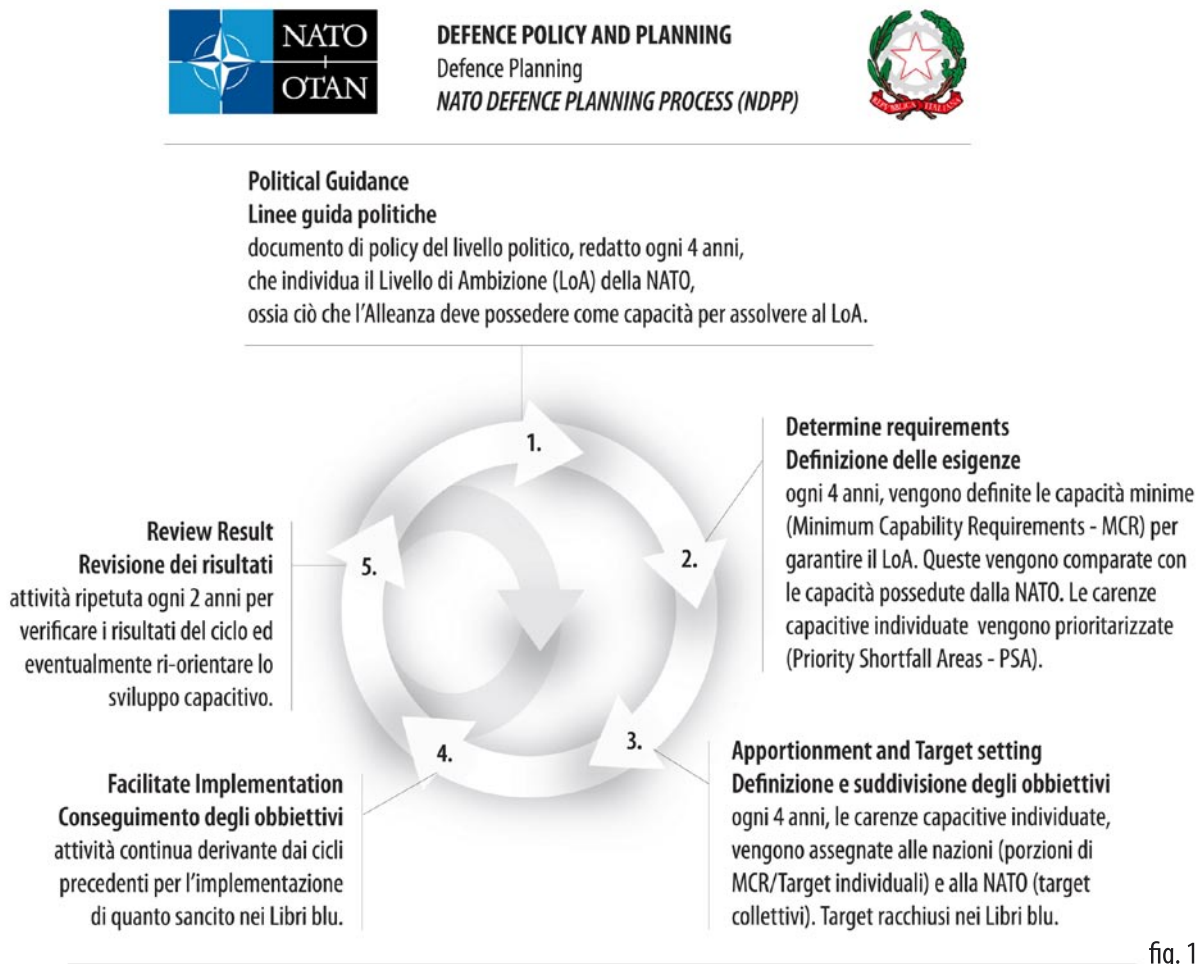


fig. 1

Facciamo adesso un ulteriore approfondimento per comprendere quali attori dell'organizzazione della NATO partecipano a livello politico strategico attivamente a questo processo.

Partiamo dal Vertice politico, Il NAC (*North Atlantic Council*) è il più alto decisore politico dell'Alleanza, dove siedono permanentemente gli Ambasciatori dei Paesi Alleati che rappresentano le volontà politiche dei singoli Stati. A latere del NAC esiste un Comitato, il DPPC (*Defence Policy and Planning Committee*) organo consultivo del Consiglio per tutti gli aspetti riguardanti la pianificazione ma in generale, tale Comitato, costituito dai Consiglieri per la Difesa degli Ambasciatori, ha ormai assunto la fisionomia di *board* di consulenza politico strategica. Su delega del *Defence*

<sup>8</sup> Force Proposal/Goal Package 2008.



*Counsellor* nazionale, lo scrivente ha partecipato a tutte le riunioni del DPPC che riguardavano aspetti di pianificazione delle capacità e altre tematiche.

Ogni Nazione, annovera tra i Consiglieri per la Difesa, alti dirigenti civili o militari. Per l'Italia, la posizione è ricoperta da un generale di Divisione o grado equipollente per altre forze armate. Il DPPC è supportato per lo sviluppo delle proprie riunioni ed attività dalla *Defence Policy and Planning Division* dell'*International Staff* (IS – DPP). Tale Divisione non è mai stata retta da un italiano.

Il NAC si riunisce periodicamente (in genere due volte l'anno) in formato Ministri della Difesa, Ministri degli Esteri o in formato congiunto. Inoltre, i Capi di Stato e i Capi di governo dei paesi membri della NATO al fine di valutare e fornire una direzione strategica per le attività dell'Alleanza, si incontrano periodicamente (*Summit* NATO).

I vertici della NATO non sono incontri regolari come le più frequenti riunioni ministeriali della NATO, piuttosto sono importanti momenti nel processo decisionale dell'alleanza al più alto livello. I vertici sono spesso usati per introdurre nuove politiche, invitare nuovi membri nell'alleanza, lanciare nuove importanti iniziative e costruire *partnership* con paesi non NATO, approvare nuovi documenti di valenza politico-strategico (*Strategic Concept*).

L'anima militare dell'Alleanza ha come suo massimo organo il Comitato Militare (MC), presieduto da un ex capo di Stato maggiore della Difesa dei Paesi Alleati. L'Italia ha avuto assegnata tale onore, ben due volte con gli ammiragli di squadra Venturioni e Di Paola. Ogni Nazione è rappresentata nel comitato da un rappresentante militare (MILREP), estensione del Capo di Stato Maggiore della Difesa, avente il grado di generale di corpo d'Armata o gradi equipollenti. Il MC è supportato da uno staff militare che opera all'interno del quartier generale di Bruxelles (*International Military Staff* - IMS).

Sono subordinati al MC i due comandi strategici:

- *Allied Command Operation* (ACO): è un comando strategico militare responsabile per la pianificazione e la condotta delle operazioni, quindi della *Force Generation*, cioè del processo decisionale che deve condurre alla cessione di sovranità delle forze militari dei paesi alleati che vengono posti sotto il comando operativo dell'Alleanza. ACO è ubicato all'interno del *Supreme Headquarter Allied Powers Europe* (SHAPE), a Mons in Belgio ed è retto dal 1951 da un generale americano che assume il titolo di *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR);
- *Allied Command Transformation* (ACT): creato nel 2003, con la riforma della struttura di comando dell'Alleanza voluto al Summit di Praga del 2002. In precedenza l'alto comando a Norfolk aveva diversa denominazione e compiti: Comando Alleato dell'Atlantico (ACLANT - 1952-2003). ACT ha il compito di guidare il processo di trasformazione e modernizzazione dell'Alleanza anche attraverso la pianificazione delle capacità necessarie per tale processo. È retto da qualche anno da un generale di squadra aerea francese. ACT è ubicato a Norfolk in Virginia, tuttavia, per poter garantire uno stretto coordinamento tra tutti gli attori interessati al processo di pianificazione, ACT ha alcuni elementi del suo staff a Mons, denominati *ACT Staff Element Europe* (ACT SEE).

Un breve cenno infine alla PG19, documento complesso di oltre 50 pagine elaborato sulla base del contesto strategico del 2010, del quale si riportano gli elementi essenziali.

Il Contesto strategico definito come pericoloso, imprevedibile e fluido. Minacce da attori statuali e non statuali.

Russia: la più seria potenziale minaccia militare e geopolitica: alta prontezza delle forze e capacità di ammassarle con breve preavviso.

Terrorismo: la più immediata crescita asimmetrica e transnazionale. Organizzazioni non statuali accrescono il fenomeno di instabilità. Crisi Area MENA produce instabilità e immigrazione irregolare, quest'ultima anche definita con alcune implicazioni di sicurezza.

Importanza della dimensione *cyber* ed *hybrid*.

Ha avuto riscontro nel documento la proposta italiana volta a vedere riconosciuta la multi-direzionalità della minaccia con attenzione posta anche al fianco sud dell'Alleanza, con l'implementazione della narrativa della *Framework for the South* (FFTS) basata su tre azioni concorrenti:

- aumentata e migliorata *situational awareness* per la quale è stato costituito il Regional Hub presso il JFC di Napoli;
- prontezza e preparazione delle forze per la condotta di operazioni di carattere *expeditionary* anche mediante lo sviluppo di strumenti di pianificazione avanzata, addestramento, esercitazioni e capacità militari;
- miglioramento della proiezione di stabilità anche mediante attività di *Defence and security related capacity building* (attività volte a formare le forze di sicurezza locali per aumentare la resilienza dei Paesi a rischio di instabilità) ed attività di *partnership*.

## 5. *Headline Goal Process*

Lanciato dall'UE nel 2004, in sintesi, costituisce il processo attraverso cui l'*European Military Committee* (EUMC), fissati i requisiti capacitivi dell'UE (*Requirements Catalogue*) necessari a soddisfare il Livello di Ambizione militare approvato (ora CSDP LoA, ma originariamente denominato *Headline Goal*), li raffronta con le contribuzioni degli Stati Membri (*Force Catalogue*), al fine di determinare e prioritizzare le *shortfall* capacitive da colmare (*Progress Catalogue*) per conseguire efficacemente il predetto LoA militare. Le fasi del processo prevedono (fig. 2):

- l'elaborazione del *Requirements Catalogue* (RC), che traduce gli obiettivi politici in *requirement* militari necessari per il loro conseguimento, attraverso la definizione di scenari di pianificazione e di parametri strategici di riferimento (distanza, prontezza delle forze, durata delle operazioni, rotazione e fattore di contemporaneità). Tale processo è stato svolto per la prima volta nel 2004-2005, portando all'approvazione politica (PSC) del RC '05, che elencava i *requirement* UE, rimasto invariato sino al 2017, anno in cui è stato elaborato il nuovo RC, a seguito

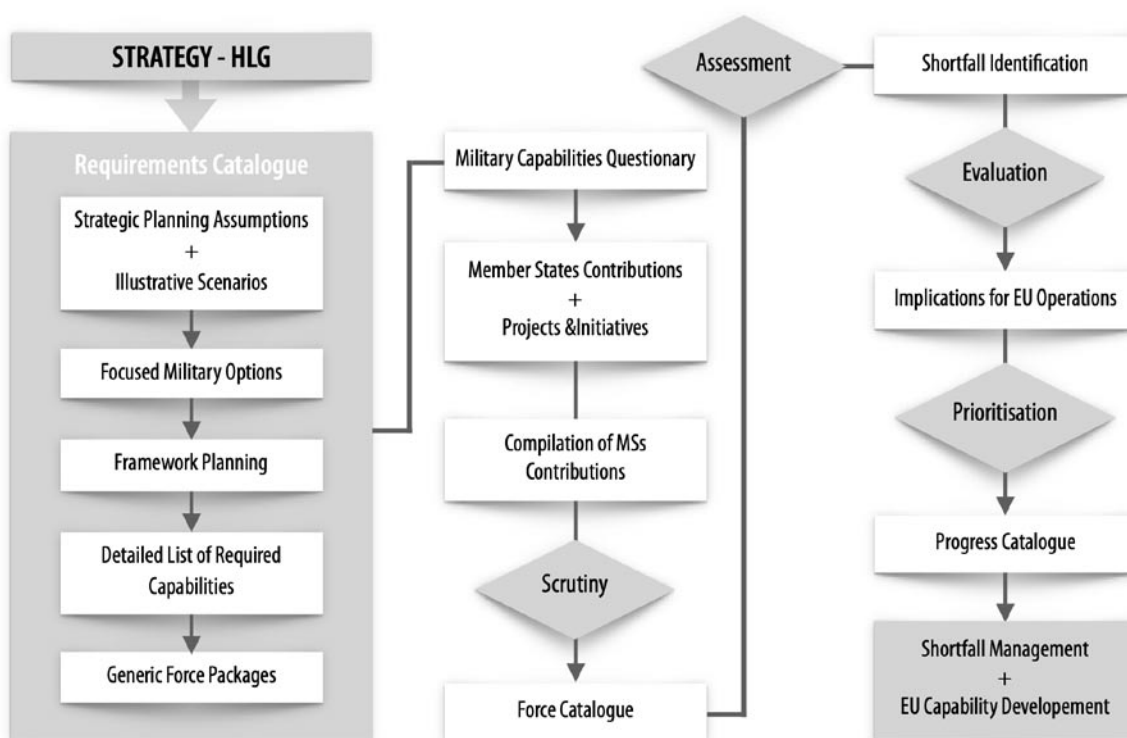


fig. 2

dell'avvio del nuovo processo di sviluppo capacitivo, derivante dalla *EU Global Strategy on Security and Defence (EUGS)*;

- la raccolta dei contributi di forze che, a fronte dei *requirement* del RC, i MS hanno deciso, volontariamente, di offrire, rispondendo all'*EU Military Capabilities Questionnaire (EU MCQ)*. Questa attività, a partire dal 2006, si svolge in parallelo con la *Capability Review* NATO, al fine di sfruttare le sinergie ed evitare duplicazioni di lavoro negli staff, poiché molti Paesi risultano membri comuni dell'Alleanza e dell'Unione e adottano il "*single set of forces and capabilities*"<sup>9</sup>. In tal senso, l'UE MCQ e il DPCS sono pressoché uguali – a meno della parte relativa ai *capability target* che non esiste in ambito UE e di taluni aspetti secondari – ed anche la piattaforma software con cui vengono compilati consente di predisporre una risposta unica che si adatti ad entrambe le organizzazioni. Una volta che i singoli Paesi inviano le proprie risposte all'EUMS, ha inizio la fase di valorizzazione ed analisi dei contributi;
- l'analisi degli assetti offerti dai Paesi, attraverso un meccanismo, denominato *Scrutinising, Assessing, Evaluating and Prioritising (SAE-P)*, che consente di valutare sul piano quantitativo e qualitativo le offerte formulate con l'EU MCQ da tutti i MS. Con la fase di *Scrutinising* vengono analizzate le forze offerte, considerando la capacità principale che può essere espressa da esse e le capacità aggiuntive. In questo modo, viene elaborato il *Force Catalogue (FC)*, in cui le offerte dei MS sono raggruppate per capacità. Nelle successive fasi di *Assessing ed Evalua-*

<sup>9</sup> EU Implementation Plan on Security and Defence 14 novembre 2016. [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs\\_implementation\\_plan\\_st14392.en16\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf)

ting la lista di capacità e forze viene confrontata con il RC per determinare le eventuali carenze capacitive (*shortfall*), con il livello di rischio operativo ad esse associato (*Very High, High, Medium and Low*). Queste *shortfall* vengono poi ordinate in priorità, nella fase di *prioritisation* e confluiscono nel *Progress Catalogue* (PC), documento conclusivo del processo, che identifica al contempo gli obiettivi capacitivi del breve e medio termine da conseguire con priorità (*High Impact Capability Goals - HICG*). Una volta approvato dal PSC e portato all’attenzione del Consiglio, il *Progress Catalogue* dovrebbe costituire la base per lo sviluppo delle capacità UE necessarie a conseguire il LoA militare. L’intero processo è sviluppato con il coordinamento dell’EUMS, attraverso il contributo dei Paesi, non solo nella fase di offerta degli assetti, ma anche attraverso il contributo di esperti di pianificazione per la fase di elaborazione del RC e per il SAE-P, condotto in ambito *Headline Goal Task Force* (HTF).

## 6. Possibili sviluppi

Da tempo si richiama in Europa la necessità di una sempre maggiore coerenza e sincronizzazione tra i processi di pianificazione UE e NATO (*NATO Defence Planning Process - NDPP*), nel pieno rispetto dell’autonomia delle singole organizzazioni. Conseguentemente ha preso forma l’auspicio palesato da diversi MS, in primis l’Italia, di conferire una “struttura ciclica” al processo di pianificazione dell’UE – analogamente al NDPP – favorendo così l’opera di sincronizzazione.

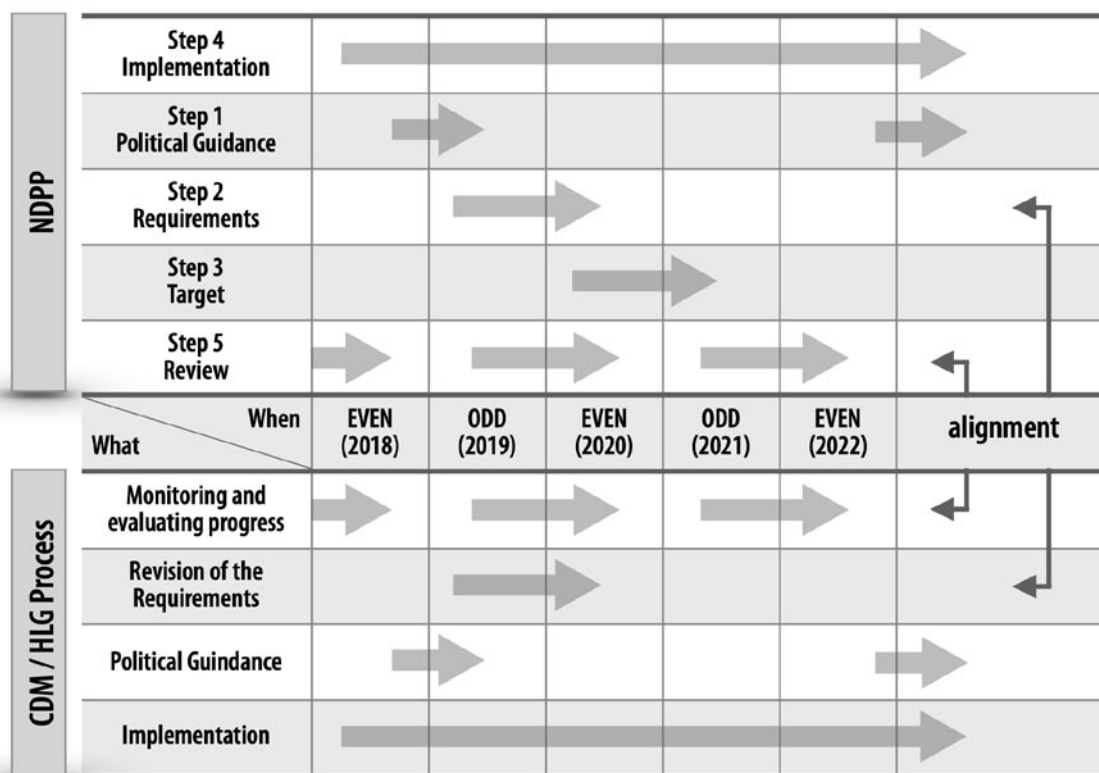


fig.3

In tale ottica, EUMC/EUMS hanno recentemente elaborato un documento con proposta di revisione/sviluppo dell'HLG, strutturato su un ciclo di 4 anni e armonizzato alle corrispondenti attività del NDPP (fig. 3).

A differenza della NATO, gli step individuati sono 4 e non 5, mancando chiaramente l'assegnazione di obiettivi capacitivi vincolanti (i c.d. *Capability Target – Step 3*). La sincronizzazione con l'omologo processo NATO, al momento, si fonda principalmente sull'allineamento dei seguenti step del NDPP, rispettivamente:

- *step 2*: identificazione delle capacità necessarie a soddisfare il LoA (*Determine Requirements*);
- *step 5*: verifica dei risultati raggiunti e valorizzazione delle *shortfall* (*Review Results*).

Tale allineamento determinerà la sincronizzazione completa dei due processi, con la sistematica produzione dei seguenti documenti in ambito EU:

- *Requirement Catalogue* (RC): ogni quattro anni<sup>10</sup> (insieme allo *step 2/MCR* della NATO);
- *Force Catalogue* (FC): ogni due anni (abbinato al EUMCQ/DPCS *step 5* NATO);
- *Progress Catalogue* (PC): ogni due anni (insieme al *Capability Report* della NATO).

Quale novità significativa, sarà richiesta, a similitudine della NATO, anche l'implementazione di una *Political Guidance* (PG) ciclica (ogni 4 anni) a cura del PSC (*Political and Security Committee*) che definisca le linee guida politiche e le priorità per l'intero ciclo di pianificazione.

In tale ambito, è stato recentemente finalizzato un EUMC *Military Input on Political Guidance* per indirizzare – dal punto di vista militare – l'elaborazione della PG che, a cascata, dovrebbe fornire le indicazioni per la revisione del *Requirements Catalogue*, allo scopo di aggiornare il catalogo delle capacità necessarie all'UE.

In sintesi, tale *Input* prevede:

- il mantenimento dell'attuale livello di ambizione militare dell'UE (EU CSDP *Military LoA*), delle tre priorità strategiche<sup>11</sup> e della definizione dei relativi 5 *Illustrative Scenarios* (IS)<sup>12</sup>;
- la revisione degli IS nel corso dell'aggiornamento del RC19;
- un focus particolare sull'IS *Support to Stabilisation and Capacity Building* (SSCB), che rappresenta lo scenario più probabile e realistico nell'attuale contesto strategico e per il quale è richiesta un'integrazione di capacità civili;

---

<sup>10</sup> Ad oggi aperiodico.

<sup>11</sup> Risposta a conflitti e crisi esterne - *Defence Capacity Building* dei partners - Protezione dei cittadini dell'UE.

<sup>12</sup> PE=*Peace Enforcement*; CP=*Conflict Prevention*; SSCB=*Support to Stabilisation and Capacity Building*; SHA=*Support to Humanitarian Assistance*; RE=*Rescue/Evacuation*.

- l'introduzione di uno step intermedio nel *Military LoA*<sup>13</sup> da conseguire nel breve termine (entro sei anni) – secondo un approccio graduale (*Phased Approach*) – che contempli l'ipotesi di effettuare simultaneamente operazioni RE+SHA+SSCB (Allegato C).

Il PSC ha recepito le indicazioni dell'EUMC, ma ha rimandato l'elaborazione della PG al 2022, in modo da allineare il processo UE al prossimo ciclo NATO (2023-2027), valorizzando al contempo le indicazioni che perverranno dal *Progress Catalogue 2020* e dal *CARD Report 2020*.

## 7. Posizione nazionale

L'Italia ha sempre sostenuto, nei diversi consessi, la necessità/opportunità di sincronizzazione del processo di pianificazione UE a quello NATO, anche al fine di ottimizzare le risorse. Al riguardo, il documento elaborato dall'EUMC/EUMS sull'allineamento dell'HGP al NDPP risulta ben strutturato e funzionale all'obiettivo che si intende perseguire.

Analogamente, il *Military Input* sull'elaborazione della PG UE, appare nel complesso bilanciato, condivisibile ed in grado di fornire un *input* militare onnicomprensivo per la revisione del *Requirements Catalogue 2019* (RC19), benché non verrà elaborata dal livello politico alcuna guidance nell'attuale ciclo.

Nel merito del RC19, a similitudine di quanto attuato nel 2016/17 per l'elaborazione del RC17, l'EUMC ha convocato a Bruxelles dei *workshop* dedicati (da marzo a giugno 2019), in cui è richiesta la partecipazione di esperti partecipato in modo fattivo agli analoghi incontri, assicurando un contributo consistente e di livello – particolarmente apprezzato da EUMC ed EUMS – oltre che a tutela degli interessi nazionali. Anche in questa iterazione, attesa la rilevanza dell'attività e supporto sempre espresso dal Paese, è stato assicurato un contributo nazionale di rilievo, con la presenza di 4-5 esperti ad ogni incontro.

## 8. Conclusioni

I meccanismi tecnico-procedurali precedentemente presentati, consentono di affrontare dei dilemmi politici, senza che i vertici decisionali di ogni singolo paese avvertano l'importanza di tali procedure (peraltro sconosciute ai più). Infatti, come riferito dall'Ambasciatore Gabriele Checchia in audizione in Commissione Difesa

in assenza di un consenso politico sulla natura, sull'origine e sull'intensità delle potenziali sfide alla sicurezza, nell'individuazione di quelli che dovrebbero essere i requisiti minimi di capacità, gli staff dell'Alleanza preposti al compito, si trovano di fronte a due possibilità: o fissare dei requisiti molto esigenti per i singoli alleati, allargando la nozione di *minimum capability requirement*, per includere quante più

---

<sup>13</sup> Il *Military LoA* prevede il conseguimento nel medio termine (+12) di PE+RE o, in alternativa, 2xCP+2xSSCB+SHA+RE.

capacità possibili, per quante più potenziali minacce di sicurezza possibili o in alternativa, stabilendo delle priorità di sviluppo di certe capacità rispetto alle altre, di fatto entrando nel campo propriamente riservato alla politica.<sup>14</sup>

Nel primo caso, vi è la possibilità d'approvazione dei MCR che avviene secondo il processo del consenso meno uno – ovverosia la Nazione che li riceve. Se nessuna Nazione si oppone all'attribuzione dei MCRs, il Paese interessato li deve accettare. Se poi riuscirà a perseguirli è un altro conto, ma per questo il parametro del 2% è divenuto più stringente; nel secondo caso, è di vedersi contestate le scelte di priorità da uno o più alleati. Associato a questo problema, vi è poi la valutazione del rischio associato ad eventuali, e anzi probabili lacune capacitive, e alla sua accettabilità. Se il primo aspetto (valutazione del rischio) chiama prioritariamente in causa le strutture militari, il secondo (decisione della sua accettabilità) è di esclusiva pertinenza dei decisori politici (che non dovrebbero subordinare tali decisioni a meri calcoli elettorali).

Di qui la sollecitazione che proviene dalla NATO perché questo genere di argomenti coinvolgano sempre più il livello politico, a livello governi e Parlamenti. E noi oggi abbiamo voluto dare il nostro piccolo contributo a fornire tali informazioni ai futuri decisori tecnici e chissà un giorno politici del nostro Paese.

---

<sup>14</sup> 13/09/2013 audizione degli ambasciatori Gabriele Checchia e Emanuele Cortese sui sistemi d'arma in vista del consiglio europeo di dicembre 2013. L'Ambasciatore Gabriele Checchia è stato il rappresentante diplomatico presso la NATO negli anni 2012-2014. (<http://webtv.camera.it/archivio?id=4014&position=0>) ultimo accesso 12/11/2020.





# Esercito europeo, un'utopia o una necessità?

Carlo Cabigiosu

---

## 1. Introduzione

Nei miei precedenti interventi sul tema dell'esercito europeo ho sottolineato le difficoltà dell'impresa riferendomi al contesto del momento di allora. Oggi il contesto è decisamente cambiato e sembra che anche la vecchia Europa, "bella addormentata" non possa più attendere un principe che la protegga nel suo sonno e che la risvegli per offrirle una nuova vita.... Deve fare da sola e cercare di completare il processo che inizialmente ha portato a rilevanti risultati, ma che negli ultimi anni è rallentato, anzi ha dato preoccupanti segni di inversione.

Qui oggi sono già stati evidenziati molti aspetti della "difesa europea". Primo fra tutti vi è quello della carenza di indirizzo politico dell'Unione, che deve tenere conto di posizioni differenti tra i vari stati membri, alcuni dei quali scettici, quando addirittura non contrari ad un'integrazione reale. Anche se negli ultimi cinquant'anni solo Gran Bretagna e Francia hanno condotto operazioni di loro esclusivo interesse (in pochissime se non singole circostanze), la cessione all'Unione del controllo, tutto o in parte, di assetti nazionali, resta una difficoltà difficile da superare. Esiste infatti una grande differenza fra ciò che è la NATO e una difesa integrata europea.

Nella NATO ogni paese nel Consiglio Atlantico esercita appieno la propria sovranità nazionale nel corso del processo decisionale, mentre per l'Unione si andrebbe inevitabilmente verso una cessione di parte della sovranità nazionale agli organismi dell'Unione preposti.

Altro aspetto è quello dei costi della difesa che pesano sempre di più sul bilancio dei paesi membri dell'Unione, anche se le risorse dedicate sono sempre meno. Ma appare inequivocabile a fronte di quanto accade anche in paesi vicino all'Europa, che l'Unione deve acquisire una propria capacità di intervento adeguata ed autonoma a meno che non accetti di essere marginalizzata nel suo ruolo di possibile protagonista internazionale e di attore capace di difendere gli interessi dei paesi membri. Oppure rimarrà succube delle decisioni prese in ambito NATO, in cui la dominanza USA esercita una evidente influenza sul processo decisionale.

Non ci sono aree nelle quali non ci siano già stati tentativi di perseguire una qualche integrazione, vuoi nella creazione di strutture di comando, vuoi nel settore del procurement o in quello della costituzione di unità multinazionali. I risultati però sono stati o deludenti o molto parziali. Tuttavia, quanto fatto in passato offre importanti spunti per proiettarsi con speranza di maggior successo in nuovi tentativi.

Anche le differenze fra gli stati dell'Unione in termini di capacità ed interessi militari sono enormi. Vi è quindi costantemente il rischio che alcuni stati tendano a costituire direttori mal digeribili per gli altri, direttori che per loro stessa natura crea-

---

no diffidenze anche rispetto a progetti sinceramente orientati all'interesse di tutti. Peraltro vista la politica del consenso vigente nell'Unione non è possibile procedere sulla strada dell'integrazione senza il pieno coinvolgimento di tutti.

Inoltre, in un concerto della difesa europeo l'armonia dei sistemi di difesa dovrebbe avere elevata priorità. Tra l'altro potrebbe essere il settore dal quale trarre il massimo del risparmio per i budgets nazionali. Ma fino ad oggi, anche se qualche risultato in campo aereo e navale è stato raggiunto, l'interesse dell'industria della difesa delle singole nazioni è stato prevalente, addirittura aggirando molte delle leggi vigenti sul mercato comune (basti pensare che sono ben cinque i progetti che studiano l'equipaggiamento del fante del futuro).

## 2. NATO e oltre

L'esistenza della NATO costituisce un altro elemento importante del quale è necessario tenere conto. È nel suo contesto che si sono sviluppate le più efficienti strutture di comando interforze e multinazionali ed è sotto la sua direzione che molti stati europei, anche non membri dell'Alleanza militare (Francia compresa) hanno maturato esperienze operative fondamentali, esperienze che hanno consentito anche all'Unione di poter intraprendere proprie missioni sulla base di capacità sviluppate in ambito atlantico. Nella NATO vi sono anche esempi organizzativi che l'Unione potrebbe seguire per procedere concretamente sulla strada dell'integrazione per passi successivi (quali l'unità di *Early Warning*, i reparti CIMIC, la *Cyber Defence*, e ovviamente la Difesa Aerea). In un inevitabile percorso di graduale minore interesse per la NATO da parte degli USA, probabilmente diverrà ancora più stringente per l'Unione abbandonare l'idea che in caso di operazioni di suo interesse gli Stati Uniti le forniranno quegli assetti che ancora mancano a qualsiasi nazione europea, nonostante accordi tipo *Berlin Plus*. Vale a tal proposito rammentare che per la campagna di Libia rifornimento in volo, raccolta intelligence, guerra elettronica sono stati quasi un'esclusiva delle forze USA. E vi son altri settori nei quali gli europei sono largamente carenti (quali il trasporto aereo e gli UAV) ma sono tuttavia necessari per affrontare in modo adeguato le esigenze di *expeditionary forces* che devono contraddistinguere forze armate moderne orientate alle missioni tipiche dell'attualità e non più alla guerra fredda. Anche nel settore dell'armamento missilistico un allontanamento degli USA creerebbe grossi problemi ai paesi dell'Unione.

Ma vi sono anche positive eredità che in sessant'anni di NATO l'Europa ha conseguito: anni di addestramento in comune per tutte le forze aeree, navali e terrestri, una dottrina d'impiego, capacità di comando e controllo, esperienze operative di altissimo livello (le campagne aeree nei Balcani, quelle navali nel Mediterraneo e nel Mar Rosso, e per le forze terrestri ancora i Balcani e l'Afghanistan). Un altro importante risultato sulla spinta dell'Alleanza è stata la creazione di Comandi multinazionali interforze di livello Armata e Corpo d'Armata (ed equivalenti per le forze navali, mentre per le forze aeree i comandi ruotano intorno a risorse USA), anche se le vicende afgbane ne hanno penalizzato la funzione, riducendoli a serbatoi di personale per i Comandi di ISAF retti da generali americani.

La NATO ci lascia anche una lingua in comune, l'inglese, la cui diffusione fra i militari di tutti i paesi che ne fanno parte ha raggiunto livelli elevatissimi quale premessa fondamentale a qualunque tentativo di integrazione. L'utilità della lingua in comune è testimoniata dal fatto che anche la Francia, pur così gelosa del bilinguismo ufficiale della NATO (inglese e francese) nel corso delle attività operative accetta l'uso di una sola lingua, l'inglese appunto. Una situazione ben diversa da quella politica linguistica dell'Unione nelle sue altre strutture in cui ogni documento viene prodotto in oltre dieci lingue.

La NATO, attraverso un'ormai fittissima serie di esperienze, ha anche imparato a destreggiarsi fra le varie posizioni nazionali, gli indirizzi del Consiglio di Sicurezza dell'ONU e i divergenti orientamenti dell'opinione pubblica nei paesi membri e nella Comunità Internazionale. In tal modo, anche se spesso al seguito delle spinte USA, è riuscita a conservare il suo ruolo di organizzazione capace non solo di parole, ma anche di fatti.

Tutti i paesi dell'Unione che fanno anche parte della NATO, e sono 21 su 28, attribuiscono alla loro appartenenza alla NATO grande rilevanza sia per il vantaggioso legame che in tal modo si è stabilito con gli Stati Uniti, sia perché si è a bordo di una formidabile piattaforma idonea ad affrontare ogni tipo di problema attinente alla loro sicurezza nazionale e nel caso di interventi fuori area.

Anche se oggi la cosa può stupire, i primi a sviluppare un embrione di capacità militare autonoma in Europa sono state Francia e Gran Bretagna nel 1998 con l'iniziativa presa a S. Malo. Ma allora la Francia non era ancora rientrata nella struttura militare dell'Alleanza e aveva quindi qualche velleità di stabilire uno di quei direttori di cui sopra di cui mettersi a capo. L'adesione della Gran Bretagna poteva anche apparire un modo per esercitare un certo controllo su queste velleità, anche in funzione dilatoria e in difesa degli interessi USA e NATO.

### 3. La Difesa europea dopo Lisbona

Nel 2012, in concomitanza con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'Unione dava corpo alla propria dottrina sulla sicurezza, la *Common Security and Defence Policy* (CSDP) stabilendo che il *EU High Representative* veniva supportato dal Comitato per la Politica e la Sicurezza, dal Comitato Militare, dall'*Assessment Staff* (SitCen), dal *Military Staff* e dall'*European Defence Agency* (EDA), oltre ad un certo numero di Comandi di Pianificazione. Venivano inoltre stabilite con precisione le missioni che potevano essere svolte dall'Unione, nel numero di 27. Si sono così poste le premesse per disporre di una struttura per la difesa integrata dotata di tutti gli organismi necessari a svolgere autonomamente qualunque attività militare. Manca solo un comando operativo, alla costituzione del quale si oppone da sempre la Gran Bretagna.

Per quanto concerne le forze di cui avvalersi l'Unione non dispone di forze proprie e all'idea di costituire un Esercito europeo si oppone di nuovo la Gran Bretagna. In caso di impiego, pertanto l'Unione deve ricorrere alle forze degli stati membri sulle quali gravano già gli impegni con la NATO, quelli con le Nazioni Unite o altre missioni in coalizione, oltre agli impegni nazionali. Il bacino al quale attingere è dunque

sempre lo stesso, ma diviene tuttavia sempre più limitato per le contrazioni di bilancio attuate senza distinzione, chi più chi meno, da tutti i paesi membri. Resta il fatto che 10 Ministri degli Esteri, in un incontro del giugno 2012 hanno confermato la loro volontà, Germania in testa, di ambire alla costituzione di un Esercito Europeo, strumento considerato indispensabile per condurre una Politica di Difesa Europea.

Il problema delle forze disponibili è connesso con il livello di operatività delle stesse. Oggi nei vari paesi dell'Unione la proporzione fra personale alle armi e reparti che possono essere schierati in operazioni è del tutto insoddisfacente, sia rispetto a quanto fanno gli Stati Uniti, ma anche rispetto a quanto riesce a fare la Gran Bretagna. Ciò è dovuto essenzialmente a tutte le strutture di carattere territoriale che ancora pesano sulle forze armate dei vari paesi, ma anche alla pleora di scuole, accademie ed enti addestrativi in generale, che assorbono risorse e personale a discapito delle unità operative.

La *Common Security and Defence Policy*, pur a distanza di tempo dalla sua affermazione, è ancora soggetta a differenti valutazioni. Per alcuni paesi è la via per attuare in modo sostanziale il processo di integrazione politica. Per altri dovrebbe aiutare a migliorare il contributo europeo alla NATO, in qualche modo riprendendo l'idea di una NATO costituita da due pilastri, quello americano e quello europeo, giungendo all'estremo di vedere nel Consiglio Atlantico non più tutti i paesi membri ma un solo rappresentante per tutti gli europei. La CSDP dovrebbe condurre, anche in termini di capacità militari, ad un maggior equilibrio con l'America. Per contro la posizione americana sulla difesa europea è stata ben sintetizzata da un giudizio dell'allora Segretario di Stato USA, Madeleine Albright, "*no diminution of NATO, no discrimination, no duplication*". Le sue parole sono state tutto o in parte, riprese da vari membri dell'Unione, timorosi che anziché in un risparmio la CSDP si trasformi in un ulteriore aggravio finanziario, al quale per contro non corrisponderebbe un aumento di efficienza. Per ora, infatti così è stato poiché la creazione di tutti gli organismi dedicati, non ultimo la EDA, non hanno prodotto quanto auspicato.

La duplicazione di strutture ha condotto inevitabilmente alla duplicazione di progetti. Il fatto appare evidente esaminando le iniziative dell'EDA che in buona parte replicano progetti già avviati dalla NATO. Anche nei concetti vi sono evidenti sovrapposizioni, ad esempio fra la *Smart Defence* NATO e il *Pooling and Sharing* dell'UE.

Quest'ultima iniziativa ha certamente del merito perché il settore degli armamenti presenta ormai inaccettabili moltiplicazioni in tutti i settori. Le varie industrie della difesa nazionali, che sul mercato internazionale trovano l'agguerritissima concorrenza delle industrie USA, non intendono assolutamente correre il rischio di cedere porzioni di mercato interno, sostenute anche dai rispettivi governi che temono sia la perdita di posti di lavoro per i propri cittadini, sia di commesse da parte di paesi privi di un adeguato supporto industriale.

Le missioni odierne, di interesse dell'Occidente, si basano su tre tipi di organizzazioni, la NATO, l'UE e le *Coalition of the Willing*.

---

<sup>1</sup> Madeleine K. Albright, US Secretary of State "The Right Balance Will Secure NATO's Future", *Financial Times*, 7 December 1998, pp. 10-12

A tutt'oggi l'UE ha condotto 27 missioni militari, caratterizzate tutte da un basso profilo operativo e non sempre di successo. Le missioni tuttora in corso sono 16. La loro caratterizzazione è prevalentemente orientata all'addestramento di componenti militari, di polizia e di civili dei paesi colpiti da crisi di stabilità. Molte delle missioni si sono svolte e si svolgono in Africa, in paesi ex coloniali dei paesi membri, in Palestina e in aree in cui la NATO non sarebbe ben accetta. In alcuni casi si è anche trattato di missioni che hanno ripreso iniziative già condotte dalla NATO.

Alcune difficoltà che rallentano il processo di integrazione derivano da ostacoli frapposti da alcuni stati membri dell'UE vuoi sul piano concettuale, vuoi per questioni di contrapposizione fra stati che non fanno parte dell'UE e stati che invece le appartengono.

La Gran Bretagna, come accennato, a volte si oppone a iniziative di rafforzamento della UE in virtù del suo rapporto privilegiato con gli USA. Inoltre poiché con il trattato *Berlin Plus* è un suo generale (a rotazione con la Germania) che dovrebbe assumere il comando di operazioni UE che si avvalgono per la loro esecuzione di strutture e mezzi della NATO, cerca di frenare iniziative che potrebbero toglierle questo privilegio.

Sull'orientamento odierno della Francia, che nel passato ha agito esattamente nella direzione opposta alla Gran Bretagna, cercando di accentuare il ruolo militare della UE ogniqualvolta possibile, a discapito della indiscutibile supremazia della NATO, non vi sono ancora indicazioni certe. Infatti, dopo il suo rientro nell'Alleanza, la seconda carica militare della NATO, il Comandante dell'*Allied Command Transformation* (ACT) è oggi un generale francese attraverso il quale passa qualunque iniziativa di collaborazione con l'UE. È pertanto ipotizzabile che anziché creare problemi fra le due organizzazioni, ci sia un tentativo di trovare soluzioni. A ciò va aggiunto che la *Brexit* proporrà inequivocabilmente una revisione di quanto finora accaduto.

La Germania è paladina di un ruolo *soft* dell'UE e molto favorevole all'idea che nel *comprehensive approach* (la nuova dottrina universalmente accettata da adottare nelle operazioni di stabilizzazione), gli Europei debbano assumersi il ruolo di sostenitori della stabilizzazione e ricostruzione piuttosto che non quello di combattimento.

I paesi ex Patto di Varsavia si sentono molto legati agli Stati Uniti, favorendo pertanto i più stretti legami con la NATO e con gli americani.

La Turchia è il paese che per sostenere alcune istanze proprie, ha finora creato non pochi ostacoli alla creazione di legami più stretti fra NATO e UE, esprimendo nei confronti di varie iniziative il suo veto. Infatti, dopo l'ammissione di Cipro nell'UE si è sempre opposta alla partecipazione di quel paese alle riunioni NATO alle quali pure erano ammessi altri paesi europei non NATO, purché inclusi nella *Partnership for Peace* (PfP). La normalizzazione dei rapporti fra questi due paesi, così come lo è fra Turchia e Grecia, è una delle condizioni essenziali per poter procedere sulla via di una più intima collaborazione fra NATO e UE.

La NATO ha già dato prova delle sue capacità decisionali ed operative in numerose circostanze, fra le ultime le operazioni navali anti pirateria nel Mar Rosso e lo schieramento in funzione deterrente nei paesi baltici.

L'effetto trainante degli USA ai quali si accoda sempre la Gran Bretagna rende il processo decisionale molto efficace e i contingenti che vengono schierati possono sempre contare sull'importante partecipazione delle forze armate americane, le più forti al mondo. Nel tempo si sono trovati meccanismi procedurali che aggirano le eventuali opposizioni di qualche paese membro.

#### 4. L'UE in missione

L'UE a sua volta ha avviato missioni (tratte dal pacchetto di Petersberg) di limitate dimensioni e con compiti di tipo umanitario o di osservazione, spesso di livello organizzativo semplice e di modesto impegno. Anche gli accordi con la NATO del *Berlin Plus* non sono mai stati testati in modo risolutivo.

Le *Coalition of the Willing*, sono state la soluzione per interventi particolarmente consistenti e impegnativi, come la guerra in Afghanistan, prima che la NATO venisse coinvolta come tale, la guerra in Iraq, anche in questo caso prima che la NATO assumesse nel paese, al termine della fase conflittuale, un ruolo diretto. Questa formula consente maggiore flessibilità di quelle targate NATO o UE e forse anche in futuro continueranno ad avere grande rilevanza, sia che siano promosse dagli Stati Uniti, sia che lo siano da altri paesi, come accaduto per l'intervento in Libia o ancora prima in Albania.

Questa formula consentirebbe anche all'Europa di muoversi superando divergenze interne, ma dovrebbe comunque verificare la possibilità di avvalersene senza rischiare che tali divergenze possano causare rotture pericolose.

Ma se si vuole analizzare l'odierna situazione delle capacità militari dell'Europa, tralasciando per un momento il processo decisionale, si possono fare alcune osservazioni.

La CSDP sostiene certamente l'intento di mantenere l'Europa nel novero delle Nazioni che contano, attraverso l'esercizio della presenza in aree di crisi e per mantenere diplomaticamente un contatto costruttivo con i nuovi governi dei paesi in questione.

All'interno dell'Unione si deve conseguire un risparmio in organici, soprattutto migliorando il rapporto, attualmente del tutto inadeguato, fra il totale dei militari alle armi e forze schierabili in operazioni. Come già accennato altri risparmi, ben più consistenti potrebbero derivare nel campo del procurement, del comando e controllo, dei comandi operativi e sostenendo la specializzazione di alcuni paesi in settori particolari (NBC, UAVs, trasporto aereo, elicotteri da combattimento).

Il concetto che spesso è stato sottolineato è quello di considerare la difesa europea un'entità *separable but not separate* dalla NATO. Questo è un approccio particolarmente gradito ai paesi dell'ex Patto di Varsavia, ma non solo.

Altro argomento speso a favore della Difesa europea è l'attitudine culturale dei suoi militari a ben interpretare la nuova dottrina del *comprehensive approach*, di cui si è detto, attraverso l'esecuzione di *civil tasks*. La Germania in particolare, come già evidenziato, si è espressa a favore di questo concetto.

La definizione della struttura della difesa europea dovrebbe essere inquadrata in una visione strategica d'insieme ancora non ben definita. È pur vero che le missioni stabilite a Lisbona danno chiare indicazioni di cosa si vorrebbe affrontare con le forze a disposizione, ma sarebbe opportuno indicare quali aree geografiche vengano considerate di possibile intervento. Chiaramente questo è un argomento molto delicato, ma per meglio identificare mezzi e modalità d'intervento, indicazioni in tal senso non possono essere ignorate.

L'UE possiede praticamente tutto, o quasi tutto, quello che le serve per affrontare anche le missioni più impegnative. Sono strutture che riprendono quelle di cui si avvale anche la NATO, ma tra quelle di prevalente interesse militare troviamo:

- European Union Military Committee (EUMC) con Chairman Gen. Claudio Graziano
- Political Military Group (PMG)
- European Union Military Staff (EUMS)
- European Union Operation Centre (EUOC)
- European Union Satellite Centre (EUSC)

A queste si aggiungono una serie consistente di iniziative a livello bilaterale o più quali:

- Eurocorps
- Euromarfor
- Eurogendfor
- Baltic Defence Cooperation
- Nordic Defence Cooperation
- Uk – Dutch Amph. Force
- Spanish – Ital. Amph. Force
- German – Dutch Corps
- Anglo French Initiative For Exped. Force
- Carrier Strike Group
- CJF HQ

In sostanza anche troppe....

A queste si aggiungono anche forze proprie dell'UE, come i 15 *Battle Groups* e le forze di pronto intervento...

Tutte queste formazioni e tutti questi comandi rendono possibile un'agevole risposta a decisioni della Commissione sull'avvio di una missione a carattere umanitario insieme a nuclei scelti dall'*External Action Service* (EUEAS) e di missioni di protezione civile.

Qualche problema può sorgere nel caso di missioni di PK o di Stabilizzazione e ancora più complicato sarebbe l'avvio di una missione di *crisis response*, già difficile da concepire nella sua gestazione (processo decisionale), ma anche per la scelta delle regole d'ingaggio, la disponibilità di mezzi per la mobilità strategica, l'intelligence e la gestione della componente aerea.

## 5. Comando, impiego e procurement

Per quello che riguarda la catena di comando alcune nazioni possono mettere a disposizione un JOC, esistono strutture europee a livello Corpo d'Armata, i paesi membri hanno la possibilità di mettere a disposizione comandi a livello Divisione e Brigata senza particolari difficoltà, anche etichettati come multinazionali, ben rodati per aver partecipato a missioni NATO. E le forze non mancano.

Il loro livello addestrativo, già collaudato in Afghanistan e in altri teatri particolarmente impegnativi, è certamente all'altezza di ogni possibile compito.

Un altro importante fattore di interoperabilità è la lingua inglese ormai diventata di uso comune in tutti gli eserciti europei.

Certo che molto rimane ancora da fare anche per una migliore unitarietà degli eserciti europei, ma con quello che spende l'Europa per la difesa, si può fare moltissimo per migliorarne l'operatività. Si deve puntare su alcuni obiettivi fondamentali per dirottare alcune spese nazionali da settori quali la formazione "sovranistica" del personale a modalità innovative, realizzare maggiore integrazione nel campo dell'*intelligence* e *cybersecurity*, attraverso l'EDA trovare il modo di superare la resistenza delle industrie per la difesa nazionali e giungere a dotare gli eserciti di materiali comuni. Questi sono temi dei quali si parla da molti anni ed è giunto il momento di passare dalle parole ai fatti. In molti casi non si tratta di rinunciare a grandi fette della sovranità nazionale, ma mettersi d'accordo su come passare da una visione strettamente nazionale ad una visione europea nell'organizzazione delle forze e nel loro addestramento e nelle dotazioni di sistemi d'arma.

E questo, ovviamente è la grande differenza fra le forze armate degli Stati Uniti e quelle di un possibile esercito europeo.

Non v'è dubbio che temi quali la disponibilità di un potenziale nucleare da parte di Gran Bretagna (finché sarà nell'Unione) e Francia, richiedono accordi che non possono prescindere da una visione utilitaristica di questi due paesi, anche se oggi è difficile immaginarne il loro impiego in senso unilaterale, impiego unilaterale che avrebbe inevitabilmente conseguenze per tutta l'Europa. E qui si ripete la questione semisecolare del seggio di questi due paesi all'ONU come membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, seggio che manca all'Unione Europea. L'eredità di grandi potenze coloniali del passato esercita ancora su entrambi questi paesi un'influenza oserei dire nefasta per quello che riguarda la loro disponibilità ad un'integrazione europea delle forze di difesa, nonostante, a parole, affermino di essere favorevoli.

L'altro fattore di divisione interna all'Unione è la percezione del livello di rischio fra i paesi del Nord e quelli del Sud Europa, che si concretizza nella diversa priorità che questi due blocchi attribuiscono alle minacce da fronteggiare. Sarebbe tuttavia più saggio muoversi con maggiore coesione sia nel confronto con la Russia, sia nei provvedimenti da prendere nei confronti di quanto sta accadendo in Africa.

Nel primo caso cercando di coniugare le ben superiori risorse umane dell'Europa con quelle naturali della Russia dove gli immensi spazi vuoti dei territori oltre gli Urali potrebbero essere oggetto di fantastici progetti senza aspettare che diventino spazi cinesi.



Nel secondo caso promuovendo riforme di ogni tipo in Africa che facilitino il controllo di un'immigrazione che potrebbe finire per cambiare i connotati del vecchio continente. La rilevanza dei sondaggi su come la pensano i cittadini europei a proposito di una difesa integrata conduce a risultati piuttosto incerti. La maggioranza è sicuramente a favore di un impegno comunitario, più di quanto non lo sia per la NATO, ma resta tuttavia elevata la percentuale di chi è a favore del mantenimento di una piena sovranità nazionale in materia di impegno militare.

Un fatto su cui c'è unanimità all'interno dell'Unione è l'aspetto finanziario legato alle spese per la difesa, ossia risparmiare senza perdere in efficienza, anzi, possibilmente migliorandola.

Si tratta pertanto di individuare come conseguire questi risparmi e contestualmente configurare meglio la struttura delle forze dell'Unione in un'ottica di maggiore integrazione ed efficienza.

Il primo aspetto è quello del *procurement*, il secondo riguarda il miglioramento del rapporto fra forze operative e altre forze, il terzo è quello delle risorse da mettere in comune.

Per il *procurement* l'organismo trainante è sicuramente l'Agenzia Europea per la Difesa (EDA). Di costituzione relativamente recente dovrebbe convogliare gli sforzi già condotti da altre agenzie, o connessi con accordi simili, nella giusta direzione e cercare di realizzare una maggiore coerenza fra i sistemi d'arma di tutte le forze armate, eserciti, marine ed aeronautiche dei vari paesi, rendendoli non solo interoperabili, ma ogniqualevolta possibile, comuni a tutti.

È già stato citato il caso dei progetti legati alla creazione dell'equipaggiamento del fante del futuro, che sono ben cinque, ma casi assai più eclatanti vi sono ad esempio nel settore dei velivoli senza pilota. In questi casi la concorrenza fra le industrie della difesa dei vari paesi non creano risparmi, ma aumento dei costi, non fosse altro per la moltiplicazione delle spese di ricerca e sviluppo.

È pertanto in questo ambito che anche l'Italia dovrebbe adoperarsi per riuscire a conseguire i risultati delineati.

Per quei sistemi la cui produzione o la cui ricerca e sviluppo diventa troppo costosa o non sufficientemente gratificante per un solo stato, anziché rivolgersi al mercato statunitense ogni nazione per proprio conto, è necessario operare attraverso l'EDA stessa oppure finanziare la RS e produzione di determinati sistemi d'arma come risultato di un'azione congiunta a livello europeo.

Per il miglioramento del rapporto fra forze operative ed altre forze all'interno delle strutture per la difesa dei singoli stati si dovrebbero esplorare innanzitutto le possibilità legate ad una revisione degli istituti scolastici e addestrativi. Va detto che la creazione di unità multinazionali non sembra essere una priorità, anche se in tal modo si stringono i vincoli fra soldati di diversi paesi. Ma ormai lunghi anni di operazioni condotte a stretto contatto fra unità di varie forze armate, hanno cancellato pregiudizi e aumentato la conoscenza reciproca. Pertanto, fatte salve le esigenze nazionali di dare una specifica impronta ai propri militari negli istituti di formazione di base, vi sono ampie e auspicabili possibilità di trasformare alcune delle scuole di spe-

cializzazione di tutte le forze armate in enti europei in cui addestrare fanti, artiglieri, piloti, palombari e così via.

Anche in questo caso l'Italia potrebbe farsi portatrice di un tale progetto, offrendo agli altri stati membri di iniziare un tale percorso. Del resto, già oggi vi sono militari tedeschi che seguono corsi per la difesa aerea negli Stati Uniti, piloti italiani che sempre negli Stati Uniti si addestrano al volo su aerei ed elicotteri eccetera.

Altro aspetto riguarda l'acquisizione di risorse da mettere in comune perché la loro acquisizione da parte di un singolo stato risulta troppo onerosa. Senza duplicare quanto già disponibile nella NATO e utilizzabile anche per iniziative operative europee grazie alla stipula dell'accordo *Berlin Plus*, vi sono molti altri settori in cui tali iniziative potrebbero avere luogo, dai *drones*, ai satelliti per le comunicazioni. Anche in questo caso l'Italia potrebbe avviarne la realizzazione, essendo dotata di particolari capacità che potrebbero essere messe in comune con altri paesi.

Il miglioramento dell'integrazione si muove però anche in una dimensione prettamente politica, che va aldilà di aspetti prevalentemente tecnici quali quelli sopra indicati. Il più importante è sicuramente quello di un più proficuo rapporto fra Unione Europea e NATO, oggi spesso condizionato dall'atteggiamento di singoli paesi membri di una o l'altra delle due organizzazioni. A tal proposito sarebbe opportuno chiarire meglio la situazione di Cipro, operare per un definitivo alleggerimento delle tensioni latenti fra Turchia e Grecia e più in generale fra le due entità maggiori e quei paesi che fanno parte di una delle due organizzazioni e non dell'altra (Danimarca e Norvegia in particolare). Anche qui l'Italia avrebbe ampio spazio per portare il proprio contributo, specialmente per questioni che riguardano paesi del Mediterraneo.

## Conclusioni

In definitiva si è di fronte ad una materia appassionante e urgente. Vi sono oggi settori che concernono la sicurezza dell'Europa che non ha senso trattare per singole nazioni, quali quello della massiccia e incontrollata immigrazione e del terrorismo o gli interventi di stabilizzazione in aree troppo vicine all'Europa per pensare che non ci riguardino. Si tratta di azioni che oggi vedono la finanza dei paesi membri impegnata solo per erogare somme che sembrano a fondo perduto, ma con una più lungimirante e coraggiosa programmazione e soprattutto con una maggiore coesione interna dell'Unione, potrebbero diventare un punto di partenza per un incommensurabile vantaggio futuro, sia in termini di sicurezza, sia in termini commerciali.

In conclusione, ciò che manca all'Unione Europea non sono le strutture di comando né le forze, ma un'attitudine dei paesi membri che consenta all'Unione di coniugare la sua forza economica e le sue tradizioni democratiche con la volontà di non assistere allo svilupparsi delle crisi che sorgono in aree di interesse strategico lungo i confini nord-orientali e nel Mediterraneo, nell'inazione. È anche necessario che i paesi membri diano la loro disponibilità a certi cambiamenti nella consapevolezza che la partecipazione a missioni decise nell'ambito della Commissione richiedono un segnale di condivisione che non dipende dalle forze che possono essere loro richieste e concesse, ma che contribuisce a rendere l'Europa un'entità in grado di misurarsi con le altre grandi potenze.

La sua storia e i traguardi di civiltà raggiunti dai paesi che la costituiscono sono meritevoli di essere usati come prospettiva positiva di pace, di sviluppo e di progresso per il futuro nelle aree di crisi, anche se talvolta ciò dovesse avvenire appoggiandosi inizialmente alla forza.

Del resto, che senso avrebbe continuare a spendere per le forze armate più della Russia e della Cina se poi questo potenziale rimane largamente inutilizzato o una carta che sul piano diplomatico delle relazioni internazionali conta poco o nulla?



# Unione Europea e potere marittimo

Gianfranco Annunziata

---

## 1. Il dominio marittimo

Il mare è sempre stato un elemento rilevante nello sviluppo socio-economico-politico delle civiltà e non è fuori luogo affermare che le vicende dell'uomo nel corso dei millenni si siano svolte, per così dire, *sub specie maris*.

È necessario comprendere quale sarà il ruolo del mare per l'avvenire del nostro Paese e, in particolare, per l'Unione Europea. La risolutezza con cui i sistemi-paese stanno reagendo alla sfida marittima è la lente attraverso cui analizzare gli scenari attuali. Il presupposto è che i sistemi-paese che non sapranno interpretare con un approccio innovativo e determinato il proprio rapporto con il mare nello scenario dell'età globale potrebbero rischiare il declassamento a condizioni di attore gregario, comprimario o precario, se non proprio la scomparsa.

Il ritorno al mare, dunque, è la sfida di oggi e non mancano gli indicatori che mostrano questa tendenza, tanto da indurre a credere che il secolo XXI possa essere definito come "il secolo marittimo". Marittimo perché l'orizzonte del mare diverrà il luogo quasi esclusivo delle nuove emergenti dinamiche tra gli attori della globalizzazione, quali nel nostro caso la UE, per l'affermazione della propria potenza o della propria esistenza.

Innanzitutto, va considerato il crollo del bipolarismo su scala globale, che ha causato la deflagrazione degli scenari geopolitici, strategici ed economici e ha dato inizio a una nuova fase dell'età globale caratterizzata da una ridefinizione degli spazi della politica, della strategia e dell'economia.

In tale contesto è il Dominio Marittimo che si offre ai soggetti e alla loro percezione come nuovo orizzonte entro cui tornare ad avere un ruolo

Bisognerà attendersi una risposta alla sfida del mare da parte degli attori del globale, che potrà oscillare tra la tendenza a territorializzare lo spazio marittimo e la tendenza alla liberazione dello stesso, non escludendo una conflittualità crescente tanto nei domini del politico-strategico, quanto dell'economico.

---

<sup>1</sup> Per meglio comprendere la rilevanza dell'ambiente marittimo per l'UE può essere d'aiuto soffermarsi sui seguenti dati di natura generale (Fonte: <http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/documentation/>):

- 23 dei 28 paesi dell'UE si affacciano sul mare;
  - la linea costiera dell'UE è 7 volte più lunga di quella degli USA e 4 di più di quella della Russia;
  - le regioni marittime dell'UE ospitano circa la metà della sua popolazione e rappresentano quasi il 50% del PIL europeo;
  - in termini di superficie, vi è più acqua che terra sotto la giurisdizione dei paesi dell'UE;
  - se si considerano anche le regioni periferiche, l'UE possiede il territorio marino più vasto a livello mondiale.
-

## 2. La dimensione marittima dell'Unione Europea

Con 70.000 km di coste e un percentuale preponderante della popolazione che vive a ridosso di queste, l'Europa può a buon titolo essere considerata come un Continente intrinsecamente marittimo<sup>1</sup>, come peraltro testimoniato anche dalla sua stessa storia.

Le coste e le aree marittime atlantiche, mediterranee, baltiche e del Mare del Nord si distinguono per caratteristiche profondamente dissimili che, a loro volta, offrono agli Stati opportunità differenti e sfide esclusive.

## 3. Il Mediterraneo

Circa 150 milioni di persone, che equivale in termini di grandezza a poco meno di un terzo dei cittadini dell'Unione Europea, vivono sulle sponde del Mar Mediterraneo. Su questo specchio d'acqua di circa 2.500.000 km<sup>2</sup> si affacciano i tre Continenti in cui affondano le radici della storia del genere umano e per i quali il Mar Mediterraneo ha da sempre rappresentato il tessuto connettivo attraverso cui è fluita per millenni la civilizzazione dell'uomo per la sua natura di ponte e di cerniera nei confronti delle terre che vi si affacciano.

La sua importanza economica resta fondamentale, nonostante la sua dimensione esigua, in termini assoluti, quando confrontata alle masse oceaniche. Il Mar Mediterraneo è tra le prime destinazioni turistiche a livello mondiale<sup>2</sup>, mentre circa un terzo del traffico marittimo globale attraversa le sue acque svolgendo una fondamentale azione di collegamento interoceanico rappresentando quindi uno snodo marittimo di fondamentale importanza mondiale per l'attuale sistema dei traffici marittimi<sup>3</sup>. La ragguardevole quantità di circa un terzo del greggio mondiale transita nel Bacino in questione, principalmente lungo la rotta Est-Ovest che collega gli accessi al Canale di Suez allo Stretto di Gibilterra, inoltre è ragguardevole anche il volume di prodotti petroliferi che dalla Turchia giungono in Mediterraneo<sup>4</sup>. Questa sua natura di zona di transito<sup>5</sup> è particolarmente evidente se si focalizza l'attenzione sul fatto che solo il

<sup>2</sup> Secondo i dati resi dall'Ente Nazionale Turismo l'Europa si conferma nel 2015 l'area più visitata del mondo, raggiungendo quota 607,6 milioni di arrivi, con circa 27,4 milioni di turisti in più rispetto al 2014. L'aumento è apprezzabile anche nell'Europa Meridionale/Mediterranea con 10,3 milioni di arrivi in più (+4,7%). L'Italia si classifica al quinto posto tra le destinazioni turistiche più popolari con 50,7 milioni di presenze nel 2015 (+4,4% rispetto al 2014) (Fonte: <http://www.enit.it/it/studi.html>).

<sup>3</sup> L'Accesso al Mediterraneo è controllato da tre importanti passaggi obbligati (*chokepoints*): Stretto di Gibilterra, Suez ed i c.d. Stretti turchi.

<sup>4</sup> Dal Bosforo e dai Dardanelli in particolare transitano ogni giorno forniture per circa 3 milioni di barili (di cui il 70% greggio), mentre dal porto turco di Ceyhan, sul Mediterraneo, punto di arrivo di importanti oleodotti, nel 2014 secondo l'Energy Information Administration hanno preso il largo 650mila bg di petrolio proveniente dal Caspio e 130mila bg di greggio iracheno. A Ceyhan arrivano inoltre quantità crescenti di forniture dal Kurdistan iracheno: lo scorso maggio si è arrivati a 550 mila barili di greggio. Bellomo S., "La Turchia snodo strategico per gli scambi di petrolio e gas", *Il Sole 24 Ore*, 25 novembre 2015.

<sup>5</sup> In quest'area transita il 19% dell'intero traffico marittimo mondiale: circa 1,4 miliardi di tonnellate di merci; il 30% del petrolio mondiale e quasi i 2/3 delle altre risorse energetiche destinate all'Italia e agli altri Paesi europei passano per il Mediterraneo, comprese quelle trasportate dai gasdotti sottomarini. È naturale che il bacino rappresenti un mercato di grande interesse per gli operatori dello *shipping*, collocandosi al centro delle maggiori direttrici di traffico internazionale. Buonfanti A., *Lo shipping e la portualità del Mediterraneo: opportunità e sfide per l'Italia*, in Rivista di economia e politica dei trasporti n. 3, 2013.

25% delle merci che vi transitano sono ascrivibili ai flussi commerciali intra-mediterranei, mentre il rimanente 75% ha origine o destinazione al di fuori di esso.<sup>6</sup>

Allo stato attuale gran parte del commercio estero dell'UE, in termini di beni, diretto verso Asia ed il Medio Oriente avviene lungo le rotte mediterranee, anche se la recente instabilità nel Golfo di Aden ha re-indirizzato una parte consistente del flusso di traffici marittimi sulla rotta del Capo, similmente l'ammodernamento del Canale di Panama, in corso di completamento, potrebbe orientare diversamente i flussi indirizzati verso il mercato asiatico.

Oltre alla descritta funzione di passaggio, nel Mediterraneo risiedono alcune infrastrutture energetiche e di comunicazione di criticità rilevante, che includono *pipelines*, terminal di caricamento di prodotti petroliferi (idrocarburi e LNG), nonché importanti flussi di comunicazione intercontinentale che viaggiano attraverso connessioni subacquee. Inoltre, la recente scoperta di giacimenti di gas naturale nel Mediterraneo orientale (nel quadrante compreso tra Turchia, Cipro, Libano, Israele ed Egitto) e lo sfruttamento dei giacimenti già attivi nel Mediterraneo meridionale fanno del Bacino una risorsa energetica fondamentale per l'UE anche per l'immediato futuro, almeno fino a quando non si svilupperà ulteriormente il settore delle energie rinnovabili. Infine, il Mediterraneo è particolarmente significativo per il settore ittico, contenendo una percentuale considerevole delle risorse disponibili ed essendo meta della ingente flotta peschiera dell'UE basate lungo i suoi porti<sup>7</sup>.

Diversamente dagli altri mari su cui l'EU si protende o che abbraccia, il Mediterraneo pone l'ulteriore sfida di una sua chiara definizione, non si può appunto parlare di un'entità omogenea. Infatti, la frammentazione e la latente conflittualità tra le popolazioni che vi proiettano con le loro ambizioni e le loro differenti aspirazioni, fa sì che non esista un limite chiaro preciso e condiviso, questo cambia in ragione della prospettiva usata: geopolitica, economica, culturale. La cifra del Mediterraneo è tuttavia l'irripetibile concentrazione demografica e la densità del tessuto urbano sulle coste mediterranee con un vastissimo portato di opportunità, rischi e minacce.

#### 4. L'Economia blu

Nelle valutazioni economiche globali, gran parte del sistema produttivo mondiale dipende dalla natura e dalle sue risorse. In questo rapporto di dipendenza, il mare rappresenta un fattore di vitale importanza per gli equilibri ambientali nonché climatici e, nel contempo, assume un ruolo strategico imprescindibile per la crescita economica mondiale. Infatti,<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Dati tratti dagli atti del Workshop, *Logistica e Trasporti: Economia dei Trasporti e del Mediterraneo*, Università degli Studi di Bari, Taranto, aprile 2015.

<sup>7</sup> La flotta peschereccia del Mediterraneo e del Mar Nero ammonta a 35,497 imbarcazioni e rappresenta la quota più consistente dell'intera flotta UE, essendo più numerosa, in assoluto, delle concentrazioni di pescherecci basati negli altri bacini: Atlantico (16,182), Baltico (6,256) e Mare del Nord (4,643). Commissione Europea, *The 2015 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet (STECF 15-07)*, Scientific Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF). (ultimo accesso 18/11/20)

<sup>8</sup> UNEP (*United Nations Environment Programme*) [http://www.unep.org/urban\\_environment/issues/coastal\\_zones.asp](http://www.unep.org/urban_environment/issues/coastal_zones.asp).

- l'acqua ricopre oltre il 70% della superficie globale;
- più del 60% della popolazione mondiale vive entro 60 km dal mare e le previsioni indicano che tale percentuale è destinata a crescere ad oltre il 75% entro il 2025;
- le regioni costiere ospitano 16 delle 23 metropoli mondiali.

In tale contesto, il *cluster* marittimo può essere considerato come l'insieme eterogeneo di tutte quelle attività economiche, correlate al mare, che contribuiscono alla produzione della ricchezza globale. Nel presente paragrafo sono analizzate la rilevanza e l'importanza che esso riveste nell'ambito dell'economia mondiale, con particolare enfasi alla situazione regionale europea.

L'Economia Blu dell'Unione Europea<sup>9</sup>, se sommiamo tutte le attività economiche che dipendono del mare (direttamente ed indirettamente), ammonta ad un fatturato<sup>10</sup> di circa 500 miliardi di € su base annua, impiegando circa 5.4 milioni di lavoratori. In termini di flussi di merci, il 75% dell'*export* dei Paesi dell'Unione avviene via mare, così come il 37% del commercio intra-UE<sup>11</sup>. Naturalmente gran parte di queste attività sono concentrate nelle regioni costiere, tuttavia anche i Paesi senza diretti sbocchi al mare, beneficiano o contribuiscono in maniera non secondaria al sistema della *Blue-Economy*. Non si tratta certo di un aspetto storicamente sconosciuto, infatti le regioni costiere proprio per la loro caratteristica geografica di proiezione verso l'esterno sono state, da sempre, il luogo ideale per la fioritura di comunità contraddistinte da capacità di ideare ed innovare.

L'UE ha riconosciuto già da qualche tempo l'importanza dell'Economia Blu<sup>12</sup>, che si inquadra nel contesto più generale della Politica Marittima Integrata (PMI) dell'UE<sup>13</sup>

<sup>9</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Conclusioni della consultazione su una politica marittima europea*, Bruxelles, 2007. (ultimo accesso 18/11/20)

<sup>10</sup> Il dato non tiene conto del settore dell'industria militare [http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/blue\\_growth/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/blue_growth/index_it.htm), (ultimo accesso 18/11/20)

<sup>11</sup> Sempre a proposito dell'incidenza della Blue Economy è esemplificativo paragonare i dati citati relativi all'Unione Europea alle altre realtà economica globali. Per la Cina l'Economia Blu ha rappresentato, nel 2014, il 10% del PIL, impiegando 10 milioni di persone. Negli USA il dato è pari all'1,8% nel 2010, quota che corrispondeva a 258 miliardi di USD. Per Paesi, quali ad esempio l'Indonesia, caratterizzati da vaste aree oceaniche e con economie in via di sviluppo la percentuale raggiunge il 20%. The Economist, *The blue economy Growth, opportunity and a sustainable ocean economy An Economist Intelligence Unit briefing paper for the World Ocean Summit 2015*, London, 2015.

<sup>12</sup> In tal senso si colloca la Dichiarazione di Limassol del 2012, con cui gli Stati Membri hanno convenuto sulla necessità di definire una "Marine and Maritime Agenda for growth and jobs". Il documento, tra gli altri aspetti, individua i seguenti obiettivi condivisi: Migliorare la competitività nel settore del trasporto marittimo, Incrementare le opportunità per la cantieristica, Aumentare la produzione di energia rinnovabile dall'ambiente marittimo, Sostenere l'acquacoltura e renderla maggiormente efficiente, Supportare lo sviluppo del turismo nelle acque costiere, Migliorare le tecnologie per lo sfruttamento minerale di fondali (<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=IT&f=ST%2014792%202012%20INIT>).

<sup>13</sup> La politica marittima integrata è stata istituita per riaffermare la dimensione marittima dell'Unione europea. Da questa prospettiva è cresciuta fino a diventare uno strumento che offre vantaggi concreti per la crescita e la sostenibilità marittima in Europa. Il rilevante contributo offerto dai settori marittimi all'economia europea e agli obiettivi della strategia Europa 2020 è rafforzato da un'azione coordinata intesa a diminuire i costi, incrementare l'efficienza delle risorse, ridurre i rischi, sostenere l'innovazione e utilizzare in modo più efficace il denaro pubblico (Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo ed al Consiglio delle Regioni, Bruxelles, 11.09.2012).



che annovera già molte iniziative in atto di svariata natura (condivisione informativa, facilitazione dei trasporti, protezione ecologica, competitività dell'industria di settore).

Completa questo quadro molto dinamico un piano di finanziamenti dedicato al settore e numerosi altri progetti e programmi di natura scientifica, l'UE ha inoltre promosso lo sviluppo di politiche regionali relative a specifiche macro-aree (Baltica, Atlantica, Adriatico-Ionica) con l'obiettivo di identificare criticità comuni, soluzioni e le azioni conseguenti.

Come si può dedurre, l'Economia blu occupa una posizione rilevante nelle politiche dell'UE e riveste una primaria importanza in termini di ricchezza prodotta. Questo vale in particolare per il nostro Paese<sup>14</sup>, dove il comparto industriale marittimo e la nostra dimensione peninsulare sono stati fattori cruciali del nostro sviluppo. Il processo di globalizzazione ha ulteriormente accresciuto l'importanza del settore nei confronti dell'economia nazionale e lo sviluppo del trasporto marittimo ha il potenziale di accentuare la competitività dell'Italia a livello regionale e globale.

## 5. Rischi e minacce nel dominio marittimo

Il recente passato ha visto una profonda trasformazione del contesto delle Sicurezza Marittima/*Maritime Security* sono emerse nel Dominio Marittimo/*Maritime Domain* nuove minacce anche a seguito della comparsa di nuovi attori globali, statuali e non, ed altre minacce, che si ritenevano estinte sono improvvisamente tornate di attualità (es. la Pirateria Marittima).

Non è per nulla facile convergere verso un'univoca e comunemente accettata definizione di Sicurezza Marittima, tuttavia gli esperti oggi convergono in un set di definizioni che riflettono, in comune, i seguenti lineamenti: "La *Maritime Security*: si riferisce a tutte le attività che supportano la tempestiva identificazione, mitigazione e gestione di atti intenzionali illegali e di incidenti pericolosi, che minacciano la stabilità e l'ordine del Dominio Marittimo limitandone, di conseguenza l'accesso, la libertà di movimento e l'uso dello stesso".

Le attività su cui si articola la *Maritime Security*<sup>15</sup> sono molteplici e profondamente differenti, spaziando dal settore tecnico-scientifico, a quello commerciale fino a giungere alle politiche di sicurezza e difesa. La trasversalità del concetto suggerisce l'indispensabilità di un approccio federativo che richiede il coinvolgimento di tutti gli *stakeholder* pubblici e privati; un buon livello di coordinamento e un lessico comune diventano quindi fattori abilitanti indispensabili. Naturalmente oltre all'approccio inter-agenzia, la *Maritime Security* richiede un approccio internazionale. Infine, è ne-

<sup>14</sup> Il prodotto interno lordo del complesso delle attività afferenti al *cluster* marittimo vale 32,6 miliardi di euro al 2013 ed è connesso in larga parte alle attività produttive, manifatturiere o terziarie (circa 28 miliardi di euro, corrispondenti ad una quota prossima all'86% del totale). Il restante 14% circa è generato dalle attività istituzionali del comparto marittimo, ovvero dalle attività della Marina Militare, dal Corpo delle Capitanerie di porto-Guardia costiera, dalle Autorità portuali e dai servizi assicurativi dell'Inail riguardanti il settore marittimo (Censis per la Federazione del Sistema Marittimo Italiano, *V Rapporto sull'Economia del Mare*, Roma, 2015).

<sup>15</sup> Bueger C., "What is maritime security?", *The International Journal of Oceans Affairs – Marine Policy* 53, 2014, pp.159-164.

cessario rilevare la profonda interconnessione che esiste con altri Domini di importanza critica, segnatamente quello Terrestre/*Land*, Spaziale/*Space* e quello Digitale/*Cyberspace*.

Data l'estrema articolazione dell'ambiente di riferimento e la grande concentrazione di interessi configgenti non stupisce che le possibili sfide siano numerose e complesse:

- la tendenza ad una progressiva territorializzazione dei Mari;
- la presenza di *Failed/Collapsing States*;
- le organizzazioni criminali transnazionali;
- lo sfruttamento illegale o non regolamentato delle;
- i cambiamenti climatici e ambientali.

In estrema sintesi la rapida evoluzione del contesto della *Maritime Security* pone l'UE di fronte a rischi e minacce sensibilmente accresciuti e per certi versi assolutamente impreveduti.

## 6. L'Unione Europea e il dominio marittimo

Nel corso degli ultimi dieci anni l'Unione Europea è divenuta maggiormente proattiva e partecipe dello scenario globale, anche se naturalmente si può arguire a proposito dei risultati ottenuti. Nondimeno, oltre alla capacità, a livello internazionale, di far leva sul proprio potere economico, che la caratterizza sin dalla sua costituzione, l'UE ha anche sviluppato e rafforzato la capacità di proiettare, al di fuori dei propri confini, modelli normativi, competenze civili ed anche potere militare.

Uno degli aspetti cruciali di questo processo è il ruolo del Dominio Marittimo nei confronti delle politiche esterne e di sicurezza dell'UE. La pubblicazione, da parte della Commissione Europea di un Libro Verde nel 2006 e successivamente - nel 2007 - di un Libro Blu, con il titolo *Maritime Policy for the European Union*, ha gettato nuova luce sulla cruciale importanza del mare per l'Europa in generale e per l'Unione Europea in particolare.

I documenti citati evidenziano, in maniera specifica, la ricchezza ed il benessere che provengono dal mare, segnatamente: le risorse ittiche ed energetiche, il sistema dei trasporti unico ed irripetibile (per il commercio e l'industria) e le attività turistiche. In aggiunta, la Commissione Europea ha riconosciuto la criticità delle tematiche relative alla sicurezza della navigazione (*Maritime Safety*) ed alla sicurezza marittima (*Maritime Security*)<sup>16</sup> in termini di protezione del trasporto marittimo, dei porti e del monitoraggio delle frontiere marittime dell'UE.

---

<sup>16</sup> La concettualizzazione di questi due aspetti, complementari della Sicurezza nel Dominio Marittimo, non è immediata, tanto più che nel nostro dizionario non esiste, (come accennato nel primo capitolo) una sostanziale differenza nella traduzione italiana di "safety" e "security". L'*International Maritime Organization* (IMO) ha iniziato negli anni 80' una molteplice serie di studi e ricerche per cercare di definire più dettagliatamente gli specifici ambiti. Tra i raffronti più calzanti per gli scopi del presente elaborato si propone il seguente: "Maritime Safety refers to preventing and minimizing the occurrence of incidents at sea that might be caused by substandard ships unqualified crew or operator error, whereas maritime security is related to protection against unlawful and deliberate acts". AA.VV., *Security in the Maritime Domain*, Lloyd's MIU Handbook of Maritime Security, CRC press, London, 2008.

A livello intergovernativo, invece, il Consiglio dell'UE ha più volte sottolineato l'importanza di mantenere una capacità navale credibile nel contesto della *European Security and Defence Policy* (ESDP, ora *Common Security and Defence Policy - CSDP*<sup>17</sup>), ciò in linea con gli impegni presi nel 1999 quando vennero concepiti ed approvati gli *Helsinki Headline Goals*<sup>18</sup>. Infine, nel 2014, il Consiglio ha adottato la *European Union Maritime Security Strategy* di cui si tratterà più approfonditamente nel proseguimento di questo elaborato.

Ne consegue che l'UE ha saputo riconoscere l'importanza del mare per la sicurezza dell'Europa, intesa nella sua accezione più ampia (sopra-nazionale, trans-nazionale, nazionale, sociale, umana, economica, energetica, ambientale).

Fino a qui gli elementi positivi pertinenti al quadro generale in ambito UE, infatti la cronica mancanza di coordinamento di cui soffrono le Istituzioni comunitarie ha avuto inevitabili ricadute anche in questo settore ancorché, come emerge chiaramente, è da tempo ritenuto prioritario per molteplici aspetti. La frammentazione delle competenze tra la Commissione e le sue Direzioni Generali, il Consiglio, il Servizio Relazioni Esterne (EEAS) non ha contribuito a generare l'approccio comprensivo auspicato, anzi molto spesso alcuni interessi settoriali o in alcuni casi la mancanza della *vision* necessaria hanno prevalso rispetto alla costruzione di un progetto comune.

Questo risultato deriva principalmente dalle differenze di vedute tra gli Stati Membri, le cui rispettive legislazioni nazionali danno una differente lettura del concetto di *security* e di quali debbano essere le competenze comunitarie quando si parla di *enforcement*. Quest'aspetto genera ulteriori suscettibilità quando si paventa l'uso della forza militare nell'ambito della CSDP. Infine, ha giocato un ruolo disgregante anche la diversa percepibilità che ogni Nazione attribuisce al dominio marittimo, in ragione della propria storia, cultura e della rilevanza che questo ha sugli interessi strategici. È un dato di fatto che le Nazioni costiere hanno sempre posto, com'è logico che sia, gli affari marittimi tra le questioni di maggiore priorità nell'ambito delle rispettive agende durante i mandati di Presidenza del Consiglio Europeo: si potrebbe argomentare tuttavia che la loro azione non sia stata, in passato, sufficientemente efficace nel diffondere una maggiore consapevolezza marittima.

---

<sup>17</sup> Una parte integrale della politica estera e di sicurezza dell'UE (*Common Foreign and Security Policy - CSFP*) è costituita dalla politica di sicurezza e difesa comune (*Common Security and Defence Policy - CSDP*) che garantisce all'Unione una capacità operativa composta di assetti militari e civili. La CSDP, prima nota come *European Security and Defence Policy - ESDP*, ha fatto dei progressi significativi nel corso degli anni. L'accordo del 1999 noto come *Helsinki Headline Goal*, allo scopo di dotare l'UE di una forza di reazione rapida e l'accordo NATO-UE noto come *Berlin Plus* del 2002 in base al quale l'UE può utilizzare risorse NATO durante le sue missioni sono stati sicuramente passaggi chiave dell'evoluzione della CSDP. Più recentemente l'adozione del Trattato di Lisbona ha introdotto altre innovazioni, quali la creazione di un servizio di relazioni esterne (*European External Action Service - EEAS*) e la nomina di un Alto Rappresentante per la politica estera.

<sup>18</sup> Durante il Consiglio Europeo di Helsinki nel 1999, gli Stati Membri definirono gli *Helsinki Headline Goals* come segue: "Cooperating voluntarily in EU-led operations, Member States must be able, by 2003, to deploy within 60 days and sustain for at least 1 year military forces of up to 50.000 – 60.000 persons capable of the full range of Petersberg tasks'. Initial developments will be focused on establishing the institutional framework to support the Helsinki Headline Goal, and the Nice European Council of December 2000 approved decision-making structures for the ESDP in the shape of the Political and Security Committee, the EU Military Committee (EUMC) and the EU Military Staff (EUMS)".

Va comunque rilevato che si sono registrati alcuni recenti miglioramenti; innanzitutto, le modifiche introdotte con il Trattato di Lisbona sembrano abbiano consentito di ottenere una maggiore incisività esterna dell'UE, soprattutto in materia di difesa e sicurezza, assicurata anche tramite la creazione della figura dell'Alto Rappresentante coadiuvato dall'EEAS. L'insorgere poi di specifiche minacce ha contribuito in maniera decisiva a catalizzare l'attenzione, ad esempio il manifestarsi nuovamente del fenomeno della pirateria nell'Oceano Indiano/Corno d'Africa ha costretto l'UE ad esprimere una risposta coesa ad una minaccia che ha intaccato direttamente i suoi interessi vitali. Il grande numero di navi con bandiera di uno degli Stati dell'Unione finite sotto sequestro da parte dei pirati somali ha fatto realizzare la necessità di reagire fattivamente per contrastare, principalmente, il tributo di vite umane e contestualmente per porre un limite alla vertiginosa crescita dei costi del trasporto marittimo da e per l'India, i Paesi del golfo e l'Estremo Oriente e infine per evitare il rischio concreto di una marginalizzazione del Mediterraneo<sup>19</sup> con tutte le possibili conseguenze negative associate. Possiamo affermare che l'Operazione Atalanta, com'è stata denominata la prima operazione navale sotto egida dell'UE, ha rappresentato nel 2009 una prima misura tangibile di natura attiva per il contrasto alle minacce alla *Maritime Security*.

## 7. La Sorveglianza Marittima Integrata

Lo sviluppo di un sistema comune per la condivisione delle informazioni sul settore marittimo dell'UE (*Common Information Sharing Environment* - CISE marittimo) è un processo collaborativo in corso voluto dalla Commissione Europea sin dal 2009 che ha trovato il pieno sostegno dei portatori d'interesse negli Stati membri, dal Consiglio e dal Parlamento europeo.

Le autorità degli Stati membri svolgono diversi compiti operativi di sorveglianza, molti dei quali per conformarsi agli obblighi vigenti della normativa UE per garantire la sicurezza e la protezione nei mari e oceani europei. Tali compiti richiedono competenze e risorse specifiche in vari settori: difesa, dogane, controllo delle frontiere, applicazione della legge in generale, controllo della pesca, interventi di tutela dell'ambiente marino/lotta all'inquinamento dei mari, sicurezza marittima.

Come precedentemente esposto, rischi e minacce in mare non rispettano le frontiere nazionali o le suddivisioni amministrative e soprattutto traggono grande vantaggio dalla scarsa presenza di barriere dello spazio marittimo. In un contesto in cui le autorità si trovano ad affrontare crescenti rischi marittimi con risorse finanziarie e operative limitate, il miglioramento delle informazioni è operativamente determinante nonché economicamente efficiente. Tutte le parti coinvolte nelle attività operative di sorveglianza vogliono poter accedere tempestivamente a informazioni pertinenti e precise nel loro lavoro e poter scambiare informazioni in modo costante e

---

<sup>19</sup> L'insorgere del fenomeno ha in prima istanza provocato il progressivo abbandono delle rotte dell'Oceano Indiano che lambiscono il Corno d'Africa e sono dirette verso Suez ed il Mediterraneo, a vantaggio di quelle che passano per il Capo ritenute, anche se notevolmente più lunghe significativamente più sicure.

fluido tra sistemi, centri di coordinamento e strutture di pattugliamento e sorveglianza (navi, velivoli, satelliti, ecc.).

Il CISE marittimo è quindi, un processo collaborativo su base volontaria, inteso a rafforzare e promuovere la condivisione d'informazioni utili tra tutte le autorità che operano, a qualsiasi titolo, nella sorveglianza marittima. Con il CISE, l'UE intende conseguire un incremento prestazionale partendo da sistemi e piattaforme di scambio e condivisione d'informazioni già esistenti, in un intento di maggiore efficienza, qualità, reattività e coordinamento delle operazioni di sorveglianza nel settore marittimo europeo, nonché di promozione dell'innovazione ai fini della prosperità e della sicurezza dei cittadini dell'UE.

L'interconnessione propugnata dal CISE, a livello di Stati membri, è stato stabilito che avverrà tramite un'interfaccia unica a livello nazionale. Queste interfacce, in corso di realizzazione, forniranno piattaforme nazionali di scambio volte alla comunicazione e condivisione delle informazioni relative alle navi tra le autorità competenti e saranno collegate con il sistema dell'Unione per lo scambio di dati marittimi e con altri sistemi.

Il CISE marittimo è un elemento portante della futura strategia europea in materia di sicurezza marittima, conforme a principi e obiettivi di inter-settorialità, coerenza e efficienza economica. È cruciale, quindi, che le attività di sorveglianza nel settore marittimo dell'UE, continuino ad essere adeguatamente sostenute<sup>20</sup>.

## 8. Le missioni marittime dell'Unione Europea

Con la recrudescenza del fenomeno della pirateria nel Corno d'Africa, i governi dell'UE nel 2008 decisero di lanciare l'Operazione navale denominata Atalanta.

Atalanta, tuttora in corso, è un'operazione marittima multidimensionale che proprio per virtù della sua natura differisce da qualsiasi altra operazione di *crisis management* o di *peace keeping* lanciata dall'UE. Essa implementa diverse risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle NU, che richiamano la collaborazione di tutti gli Stati per combattere con ogni mezzo la pirateria perseguendo il duplice obiettivo di proteggere il flusso di aiuti alimentari diretti, via mare, nell'area del Corno d'Africa e di proteggere il traffico mercantile da atti di pirateria e di crimine marittimo attraverso la deterrenza, la prevenzione e la repressione.

L'Area di Operazione di Atalanta comprende gli accessi meridionali al Mar Rosso, il Golfo di Aden, la costa somala meridionale fino ad un'estensione di 500 miglia da essa e le acque che circondano l'Arcipelago delle Seychelles.

Il mandato di Atalanta riflette la molteplicità delle *tasks* condotte dalla missione: come accennato si spazia dal fornire protezione diretta al traffico mercantile, allo scambio di informazioni ed al coordinamento delle attività con entità pubbliche e private. Il mandato include anche la cooperazione giudiziaria internazionale per la persecuzione dei reati.

---

<sup>20</sup> Commissione Europea, DG MARE (COWI), *op. cit.*, pag.38.

La stipula di precisi accordi tra l'UE ed i Paesi rivieraschi ha permesso di trasferire, detenere e giudicare i pirati arrestati. Anche in questo caso lo sviluppo di strumenti *ad hoc* ed il coinvolgimento degli Stati costieri hanno costituito importantissimi risultati, in termini di consenso e cooperazione, ben al di là dell'Operazione stessa.

All'operazione Atalanta va sicuramente riconosciuto il merito di aver portato al centro dell'attenzione l'importanza della sicurezza marittima, tant'è che a seguito del dispiegamento delle forze navali dell'UE altri attori globali come USA, Cina, Russia, India Giappone hanno successivamente deciso di impiegare i loro assetti aeronavali nell'area, per contribuire al contrasto della pirateria, operando in stretto coordinamento<sup>21</sup> con il dispositivo di Atalanta, che in tal modo ha prodotto anche l'ulteriore risultato di migliorare dialogo con la Russia e la Cina.

Sempre nel contesto della CSDP<sup>22</sup> un'ulteriore missione è stata lanciata, nell'area del Corno d'Africa, nel luglio del 2012. Si tratta di EUCAP Somalia<sup>23</sup> che ha come scopo l'incremento della *Maritime Security* in cinque nazioni del Corno d'Africa e dell'Oceano Indiano, attraverso il rafforzamento delle capacità dell'Azione dello stato in mare (specificatamente nelle acque territoriali) e di contrasto alla pirateria. La missione che è composta principalmente da personale civile e si qualifica come uno strumento di *capacity building* i cui principali obiettivi sono:

- il miglioramento della capacità marittime di Djibouti, Kenya, Tanzania, e Seychelles;
- il progresso in Somalia (nelle regioni del Puntland e del Somaliland) della capacità di controllo e repressione della pirateria attraverso lo sviluppo della locale Guardia Costiera/Polizia marittima.

Tali attività si svolgono attraverso la presenza di esperti di settore, la formazione e l'addestramento del personale e la fornitura delle apparecchiature e dei materiali necessari.

In estrema sintesi la *Maritime Security* non può prescindere da diffuse condizioni di stabilità delle regioni costiere, l'UE si è fatta convinta interprete di questo approccio soprattutto in Somalia, dove con le proprie iniziative sta cercando di assistere le comunità locali nel migliorare in generale le condizioni di vita con riferimento allo sviluppo delle istituzioni, alla creazione di opportunità di sviluppo e di miglioramento della situazione umanitaria. Ciò richiede, senz'ombra di dubbio, uno sforzo consistente, nel caso specifico l'UE è il principale *donor* della Somalia cui garantisce, dal 2008 la somma di circa 500 milioni di € all'anno in aiuti.

---

<sup>21</sup> In effetti il grande dispiegamento di forze per il contrasto alla pirateria, ben al di là di ogni alleanza pre-costituita ha fatto in modo che l'area dell'Oceano Indiano divenisse un vero "laboratorio" di coordinamento militare. A tal scopo sono stati costituiti appositi meccanismi e strumenti di coordinamento e di *de-confliction* (*chat*, mail protetta) per prevenire le mutue interferenze e massimizzare, al contempo, l'efficacia di tutti gli assetti presenti in area, condividendo, ad esempio, la situazione del traffico mercantile e le rispettive posizioni degli assetti militari.

<sup>22</sup> Directorate General for External Policies of EU Study, *The Maritime Dimension of CSDP: Geostrategic Maritime Challenges and their implications for The European Union*, Bruxelles 2013.

<sup>23</sup> [https://www.eucap-nestor.eu/en/mission/mission\\_facts\\_and\\_figures](https://www.eucap-nestor.eu/en/mission/mission_facts_and_figures).

Infine, è doveroso accennare alla più recente missione navale che l'UE ha lanciato nell'ambito della CSDP, ci si riferisce a EUNAVFORMED - Sophia. L'operazione nasce con l'obiettivo di contrastare il fenomeno dell'immigrazione clandestina via mare che costituisce una fonte di proventi sia per i trafficanti di esseri umani che per le organizzazioni criminali che li controllano. A ciò contribuisce la crescente instabilità nei contesti regionali vicini (Nord Africa, Sahel) dove i conflitti e/o l'insufficiente presenza dello stato a tutela della sicurezza interna favoriscono l'aumento della pressione migratoria.

Particolare il caso della Libia, che rappresenta la principale base di proiezione del flusso migratorio che attraversa il Mar Mediterraneo Centrale. In seguito alla morte di circa 800 migranti<sup>24</sup>, l'Unione Europea (UE) ha emanato un Piano d'Azione (*Action Plan*) in dieci punti per contrastare la crisi migratoria nel Mediterraneo. In tale contesto, il 18 maggio 2015 in Consiglio Europeo ha attivato un'operazione navale nel Mediterraneo Centrale (EUNAVFOR MED - Sophia<sup>25</sup>), lanciata il 22 giugno. I traffici illegali ed i flussi migratori incontrollati hanno un impatto diretto sulla sicurezza interna e la stabilità sociale dell'Europa e, in particolare, dell'Italia. Inoltre, i proventi derivanti dal traffico di migranti rappresentano fonte di profitto anche per i gruppi terroristici, quali *Daesh*, operanti in Libia.

Infine, le reti criminali dedite al traffico di migranti costituiscono una minaccia sia nei confronti dei mezzi nazionali impegnati in attività SAR<sup>26</sup>, che delle installazioni *off-shore* gestite da ENI.

La summenzionata minaccia va correlata alle statistiche che quantificano il fenomeno migratorio, attualmente in diminuzione. In particolare, il flusso lungo la rotta del Mediterraneo centrale ha registrato un picco nel 2016, con oltre 181.000 arrivi e 4.500 vittime. Nel 2017 i flussi si sono ridotti a 119.369 arrivi (- 34% rispetto al 2016). Tale tendenza è stata confermata nel corso del 2018, con 23.370 arrivi (- 80% rispetto al 2017)<sup>27</sup>.

La recente decisione da parte del Consiglio Europeo di prorogare attualmente la Missione, congelando al momento la partecipazione di assetti navali, costituisce la concreta dimostrazione annessa a Sophia nonostante le posizioni ancora distanti in materia di sbarchi e di redistribuzione dei migranti.

## 9. La *European Union Maritime Security Strategy* (EUMSS)

Il processo che ha portato alla definizione della EUMSS<sup>28</sup> è stato lungo e non privo di difficoltà ma, alla fine di un intenso confronto, gli elementi concordati tra Commissione ed EEAS hanno costituito, in seguito, la base per lo sviluppo della EUMSS,

<sup>24</sup> Naufragio di un barcone a largo di Lampedusa Avvenuto il 18 aprile 2015.

<sup>25</sup> Nome di una bambina nata da una naufraga su una nave dell'Operazione, subito dopo il salvataggio. Attualmente 26 Paesi dell'EU su 27 (la Danimarca non partecipa alle Operazioni CSDP) contribuiscono all'Operazione SOPHIA.

<sup>26</sup> *Search and Rescue*.

<sup>27</sup> Dato riferito al 31 dicembre 2018 (fonte Ministero dell'Interno).

<sup>28</sup> Consiglio dell'Unione Europea, *European Union Maritime Security Strategy*, Bruxelles, 2014.

processo che si è poi effettivamente concluso nel rispetto della scadenza posta dal Consiglio sotto l'egida della Presidenza greca del Consiglio dell'Unione Europea<sup>29</sup>.

Gli elementi in essa contenuti tracciano, forse per la prima volta, in maniera ampia e particolareggiata il quadro complessivo degli interessi marittimi dell'UE. Ciò sostanzia la dipendenza dell'UE dal dominio marittimo e la discendente necessità di sviluppare una strategia dedicata. Emerge altresì per contrasto che non riuscire a proteggere i mari e gli oceani da una serie di minacce e rischi incombenti oltre a trasformarli in uno scenario di conflitti internazionali, atti di terrorismo o di criminalità organizzata avrebbe conseguenze negative irreversibili sul futuro dell'UE.

La EUMSS, quindi, nasce principalmente per salvaguardare gli ingenti interessi strategici marittimi dell'UE a fronte di un'ampia gamma di rischi e minacce esistenti. Inoltre, costituisce la base per consentire all'UE di contribuire a una buona *governance* marittima, basata su un complesso di norme, sia nelle acque territoriali che in alto mare.

Innanzitutto, la EUMSS individua gli interessi strategici fondamentali ai fini della sicurezza marittima dell'UE, che sono così definiti:

- la prevenzione dei conflitti, il mantenimento della pace e il rafforzamento della sicurezza internazionale, in collaborazione con i partner internazionali;
- la protezione dell'UE dalle minacce alla sicurezza marittima (protezione delle infrastrutture marittime di primaria importanza quali porti e terminali, installazioni offshore, condotte subacquee, cavi di telecomunicazione, progetti di ricerca e innovazione scientifica e altre attività economiche esercitate in mare);
- il controllo efficace delle frontiere marittime esterne dell'UE per prevenire attività illegali;
- la protezione della catena di approvvigionamento dell'UE, la libertà di navigazione, il diritto di passaggio inoffensivo di navi battenti le bandiere degli Stati membri e la sicurezza dei loro lavoratori marittimi e dei passeggeri;
- la prevenzione delle attività di pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata (pesca INN).

Contestualmente la strategia individua le molteplici minacce alla sicurezza marittima che rappresentano un rischio per i cittadini europei e compromettono gli interessi strategici dell'UE. Infatti, come già evidenziato le minacce alla sicurezza marittima si ripercuotono in vario modo su diversi settori politici. I fenomeni di natura sociale, economica e ambientale, quali i cambiamenti climatici, il degrado degli ecosistemi marini e l'esaurimento delle risorse naturali che interessano le zone costiere, i mari e gli oceani degli Stati membri dell'UE e di altri paesi, hanno conseguenze dirette e indirette per la sicurezza marittima.

Più concretamente, le minacce possono essere così rappresentate:

- le dispute marittime territoriali, atti di aggressione e conflitti armati tra Stati; la proliferazione delle armi di distruzione di massa, comprese le minacce di contaminazione chimica, biologica, radiologica e nucleare;

---

<sup>29</sup> Si osservi, come ancora una volta, i maggiori risultati a livello comunitario sono stati conseguiti sotto la Presidenza di Stati Membri con forti interessi di natura marittima.



- gli atti di pirateria marittima, il terrorismo e altri atti illeciti intenzionali perpetrati ai danni di navi, merci e passeggeri, porti e impianti portuali e infrastrutture marittime d'importanza strategica, compresi gli attacchi informatici ai sistemi di informazione;
- le minacce alla libertà di navigazione, quali il blocco degli Stretti o l'impedimento all'utilizzo delle rotte marittime;
- la criminalità organizzata e transfrontaliera, compreso il traffico di armi e di droga e la tratta di esseri umani per vie marittime, così come la pesca illegale;
- le potenziali conseguenze per l'ambiente delle discariche illegali o dell'inquinamento marino dovuto a cause naturali, accidentali o intenzionali;
- le potenziali ripercussioni delle calamità naturali, dei fenomeni climatici estremi e dei cambiamenti climatici sul sistema di trasporto marittimo e in particolare sulle infrastrutture marittime;
- le prospezioni archeologiche illegali ed il prelievo non autorizzato di oggetti/materiali dai siti.

La strategia ha adottato quattro obiettivi strategici che consistono nel

ottimizzare le capacità esistenti a livello nazionale ed europeo, nel promuovere partenariati efficaci e credibili nel settore marittimo a livello mondiale e nel ricercare l'efficienza in termini di costi e nel rafforzare la solidarietà tra gli Stati membri.

Dati gli obiettivi strategici, la Strategia definisce quattro modalità pratiche attuative:

- approccio intersettoriale: è necessaria una migliore cooperazione di tutti i partner: dalle autorità civili e militari (forze di polizia, autorità di controllo alla frontiera, autorità doganali e di controllo delle attività di pesca, autorità ambientali, di supervisione del trasporto marittimo, ricerca e innovazione, marina militare) all'industria (trasporti marittimi, servizi di sicurezza privata, tecnologie della comunicazione, sostegno alle capacità, parti sociali).
- integrità funzionale: la strategia non dovrebbe comportare la modifica del mandato, delle responsabilità e delle competenze di nessuna delle parti in causa. Bisognerà invece concentrarsi sulle funzioni o sui compiti specifici che possono essere svolti al meglio grazie alla collaborazione con altre parti interessate.
- multilateralismo marittimo: il multilateralismo è un principio fondamentale quando si tratta di affrontare problemi complessi che richiedono una risposta e una cooperazione internazionali nel settore marittimo. L'UE è più forte, e i suoi interessi sono meglio tutelati, quando parla con una sola voce nel rivolgersi ai partner internazionali.
- rispetto delle norme e dei principi: l'UE promuove il rispetto del diritto internazionale, i diritti umani e la democrazia, e la piena conformità con la convenzione UNCLOS e gli obiettivi sanciti quali elementi fondamentali per una buona *governance* del mare basata sul rispetto delle norme.

L'EUMSS chiaramente subisce gli effetti dello scollamento tra le politiche nazionali degli Stati membri ed i provvedimenti che gli stessi decidono invece di adottare nelle sedi sovranazionali. Essa può essere interpretata come un primo test nel quale

riunire elementi interni ed esterni, civili e militari, pubblici e privati, intergovernativi e sovranazionali in un approccio alla *governance* della sicurezza marittima globale e multilivello. Un test che ha già risentito delle battaglie di potere tra la Commissione ed il Consiglio, ma che si ripromette di essere un banco di prova anche per ripensare certi meccanismi dell'UE.

Da un punto di vista del potere marittimo, sebbene in forma prudente, la EUMSS accenna all'ambizione di una capacità militare autonoma di intervento da svilupparsi incrementando le esercitazioni da condursi sotto egida UE e lo sviluppo di capacità duali, quest'ultimo aspetto a mio avviso, trova nel Mediterraneo il suo banco di prova più adatto. Ciò in ragione della situazione geopolitica in corso e proprio delle operazioni Marittime della UE già in corso quali Sophia e Thetis.

Indubbiamente, un altro merito della Strategia è stato quello di creare un attento bilancio tra gli interessi delle Nazioni costiere e non, così come tra quelle che aderiscono alla NATO e quelle che non ne fanno parte, riuscendo a ricomprendere la dimensioni interna ed esterna dell'UE e per di più le componenti civili e militari della Sicurezza Marittima europea.

Il primo settore d'intervento (*workstrand*) denominato - *External Action* - è interamente incentrato sull'azione esterna dell'Unione Europea, ciò comprende la diplomazia tradizionale, la cooperazione allo sviluppo e l'impiego dello strumento militare. In termini pratici ciò si traduce in prima istanza nella ricerca di un approccio coordinato con le organizzazioni internazionali e gli attori regionali in materia di *Maritime Security*. Questo multilateralismo si sostanzia innanzitutto nello stabilire relazioni efficaci con le NU, la NATO e le principali Organizzazioni regionali (AU, GCC, ASEAN, ecc.) volte alla definizione di aree di complementarità e vicendevole supporto. Inoltre il Partenariato marittimo promosso dal primo *workstrand* deve anche sostanziarsi nell'intraprendere, da parte della UE, di iniziative efficaci di cooperazione nel settore del *capacity building*.

Il secondo *worsktrand* ruota attorno la Sorveglianza Marittima e la condivisione delle informazioni che riguardano il dominio marittimo. Qui viene individuato un numero corposo di possibili azioni per migliorare la collaborazione a livello nazionale, tra le molteplici amministrazioni coinvolte, e nel contesto UE, nell'ottica di realizzare finalmente un sistema di sorveglianza marittima integrato.

Il terzo *workstrand* si pone, in qualche misura, l'obiettivo di arginare questo progressivo declino di capacità attraverso l'identificazione di una serie di attività tese a migliorare l'efficacia d'intervento attraverso lo sviluppo tecnologico, l'armonizzazione delle risorse ed il loro uso più efficace grazie a soluzioni progettuali innovative. Si dichiara in sintesi la volontà di realizzare una regia UE che sovrintenda allo sviluppo delle necessarie capacità, sia militari che civili, attraverso progetti di R&D<sup>30</sup> che possano sfruttare al meglio le competenze dei diversi settori (industriale, militare e civile). Per fare di più con meno, oltre a sviluppare mezzi tecnologicamente avanzati - obiettivo sicuramente coerente con le capacità industriali europee - occorre massimizzare lo sfruttamento di tutti gli assetti disponibili facendo ricorso alla larga diffusione

---

<sup>30</sup> *Research and Development* (ovvero Ricerca e Sviluppo).

dei mezzi, degli equipaggiamenti e delle tecnologie ad uso duale<sup>31</sup>. L'altro aspetto di natura progettuale che il piano d'implementazione dispone di perseguire è un più ampio ricorso ad assetti c.d. *multi-purpose*<sup>32</sup>.

Passiamo ora al penultimo *workstrand* che tratta invece di aspetti principalmente immateriali, infatti l'enfasi qui è incentrata sull'analisi del rischio per le infrastrutture marittime critiche. Vengono, quindi, promosse numerose *actions* volte al miglioramento dell'effettiva capacità di analizzare i rischi e le minacce che possono mettere a repentaglio la sicurezza marittima<sup>33</sup> ed alla capacità di *crisis management*.

Il quinto ed ultimo *worsktrand* è incentrato sugli aspetti di ricerca, formazione ed addestramento nel settore della *Maritime Security*.

Non vi è dubbio sul fatto che la EUMSS abbia riconciliato l'Europa con la propria geografia, con la storia e con la propria natura. Infatti, solo quando si verifica una carenza, come nel caso del risorgere della pirateria o da altre minacce alla *Maritime Security*, ci si rende conto di quanto ogni paese dipenda dal mare e quindi dalla necessità di elaborare una strategia adeguata che in questo caso è profondamente influenzata dalla geografia.

## Considerazioni conclusive e ruolo dell'Italia

Abbiamo visto come, per decenni, gli oceani ed i mari del mondo siano rimasti pressoché immuni da conflitti di rilievo, consentendo alle Nazioni di continuare a sfruttare liberamente i benefici del dominio marittimo. Ora, il contesto della sicurezza internazionale sta profondamente cambiando, decisamente influenzato dalla rapida crescita economica e dalla crescente militarizzazione che, combinate con la pressante domanda di risorse, stanno esacerbando molte dispute territoriali in potenziali conflitti. In aggiunta a ciò, le minacce di natura non tradizionale, quali la proliferazione degli armamenti, i traffici illegali, la pirateria e le calamità naturali, pongono significative e crescenti minacce alla sicurezza.

Questo quadro di situazione, a complessità crescente, ha comportato per l'intero Occidente la necessità di confrontarsi con una nuova realtà che ha trasformato i mari

---

<sup>31</sup> Sono considerati beni e tecnologie duali quelli utilizzabili in applicazioni civili ma anche nella produzione, sviluppo e utilizzo di beni militari, si differenziano dai materiali d'armamento in quanto non sono appositamente progettati per uso militare. A titolo di esempio si possono annoverare tra i mezzi ad uso duale i mezzi navali ed i velivolo per il pattugliamento, i velivoli a pilotaggio remoto, i sensori RADAR/Infrarosso/Optoelettronici, i satelliti, ecc..

<sup>32</sup> L'evoluzione delle costruzioni navali è un chiaro esempio di questa tendenza ormai consolidata. Il 1° luglio 2015 FINCANTIERI e FINMECCANICA si sono aggiudicate il contratto per il potenziamento della componente d'altura della Marina Militare. Nell'ambito di questa commessa sarà realizzata la nuova Unità anfibia che oltre ai compiti tipicamente militari (in questo di supporto alle operazioni di sbarco) garantirà un profilo civile di impiego che includerà supporto sanitario e ospedaliero, trasporto e sbarco anche in zone non attrezzate di personale e mezzi di soccorso ruotati o cingolati, fornitura a terra di acqua potabile tramite dissalatori di bordo o depositi nave, fornitura di corrente elettrica a terra per una potenza di 2000 kw, possibilità di ospitare a bordo personale specialistico o di ricoverare personale civile fino a 700 unità più un numero analogo in unità abitative containerizzate, base per operazioni di soccorso tramite elicotteri e battelli di dotazione organica.

<sup>33</sup> Più in dettaglio questo *worstrand* si focalizza sulle rotte marittime commerciali, gli hub energetici (terminali petroliferi, oleodotti/gasdotti) e le infrastrutture portuali.

in un ambiente molto meno ospitale rispetto al passato, facendo definitivamente decadere il presupposto di un accesso libero e non sospensibile al dominio marittimo.

Da qui è nata la rinnovata attenzione per la sicurezza marittima che ha portato ad una sua concettualizzazione aggiornata ed alla elaborazione di strategie dedicate che cercano, a vario titolo, di preservare la funzione fondamentale del dominio marittimo quale nuova frontiera dello sviluppo umano.

Si può affermare che le missioni della NATO e dell'Unione Europea, nelle acque mediterranee, del Corno d'Africa e dell'Oceano Indiano hanno rappresentato la materializzazione più evidente della *Maritime Security*. Che cosa abbiamo tratto da queste esperienze?

A tal proposito, si possono evidenziare numerose lezioni apprese che trovano applicabilità non esclusivamente nel contesto somalo o dell'Africa orientale ma bensì si riferiscono ad un più ampio approccio internazionale alla *governance* della *Maritime Security*.

Innanzitutto, è doveroso tenere in conto che le minacce alla *Maritime Security* sono profondamente interdipendenti, infatti se il governo degli spazi marittimi viene esercitato debolmente, o addirittura non viene esercitato affatto, è altresì vero che un ampio spettro di attività illegali si instaura dove la giurisdizione è incerta o latitante, dando luogo al diffondersi del crimine e della violenza. Di conseguenza, l'azione di *enforcement* della *Maritime Security* deve indirizzarsi all'interezza delle minacce.

Di conseguenza, le strategie di prevenzione sono fondamentali, come accennato per il Mediterraneo, la situazione può rapidamente inasprirsi se non vengono messe immediatamente in atto misure di prevenzione e di contrasto. Inoltre, le minacce alla *Maritime Security* sono asimmetriche<sup>34</sup> e non possono essere unicamente combattute con l'uso del solo strumento militare. Esse richiedono un insieme di risposte complesse e strettamente coordinate.

Un altro elemento di cui tenere conto è il nesso stringente che esiste tra sicurezza e sviluppo, soprattutto in quelle regioni del pianeta dove i margini di miglioramento sono ancora notevoli. Fattori come la corruzione, il sottosviluppo economico e l'approccio culturale, enfatizzano come le politiche di sviluppo siano indispensabili a supporto della *Maritime Security*. Come ampiamente evidenziato, anche dalla Banca Mondiale nel *report* sulla pirateria<sup>35</sup>, le minacce alla sicurezza marittima hanno rilevanti conseguenze economiche. I benefici di un'economia marittima pienamente sviluppata si possono realizzare unicamente dove esiste una *governance* persistente ed efficace. Bisogna prendere atto, tuttavia, che nella realtà dei fatti è veramente intricato riuscire a raccordare gli interessi, spesso convergenti, di una moltitudine di attori. In sintesi, ciò che apparirebbe concettualmente semplice, è in pratica difficilmente conseguibile.

Il più efficace meccanismo di cooperazione internazionale è stato quello attuato sul livello funzionale anziché agendo sul livello diplomatico e politico. Iniziative come

---

<sup>34</sup> Behr T., Aaltola M., Brattberg E., *Maritime Security in a multipolar world*, The Swedish Institute of International Affairs Briefing Paper, Helsinki 2013.

<sup>35</sup> AA.VV., *The pirates of Somalia, Ending the Threat Rebuilding a Nation*, The World Bank, Washington, 2013.

lo *Shade Med* si sono rivelate particolarmente efficaci nel coordinare le azioni di diversi attori (alcuni di essi chiaramente avversari). La buona riuscita dell'iniziativa è ascrivibile alla sua natura tecnica, basata principalmente sulla condivisione delle informazioni e sul coordinamento tra specialisti di settore (Guardie Costiere, Marine Militari, Compagnie marittime, Associazioni di categoria ed Assicurazioni). Ciò dimostra che, le sfide alla *Maritime Security* non devono obbligatoriamente essere portate al livello politico, ma possono beneficiare immediatamente da un'azione indirizzata a perseguire strategie pragmatiche dirette a risolvere tecnicamente le motivazioni del problema.

In termini di soluzioni, è opportuno porre l'accento come il fattore tecnologico non sia la sola componente sulla quale agire, difatti lo sviluppo di piattaforme per la sorveglianza marittima e la condivisione informativa deve essere accompagnato da adeguate capacità di intervenire. La vastità e la complessità del dominio marittimo ci separano ancora dall'aver una piena e continua conoscenza di esso, quindi la volontà politica di intervenire è ancora l'elemento abilitante per implementare un adeguato livello di *Maritime Security*. Per ciò, l'infrastruttura tecnologica è solo una parte delle misure che si rendono necessarie implementare a tale scopo.

Nella dimensione esterna, deve crescere la rilevanza dell'UE, a livello internazionale. Sebbene la situazione attuale faccia prevalere la preoccupazione per quanto accade appena oltre i confini terrestri dell'Europa (Russia, Siria, Sahel, Libia) occorrerà essere maggiormente proiettati, per quanto possibile, nei fora internazionali e presenti nei contesti regionali ricercando ogni favorevole collaborazione con le organizzazioni internazionali (UN ed NATO in prima battuta) e con le Nazioni che si prospettano come attori principali nel dominio marittimo per i prossimi anni (Cina, Brasile, India).

Per quanto sopra, l'Italia, nel solco delle proprie tradizioni e forte dell'innato spirito innovativo che ne regola l'operato, deve svolgere un ruolo primario e da protagonista per favorire lo sviluppo di un pensiero marittimo nell'UE che illustri l'imprescindibile esigenza di avere una credibile sicurezza a 360° quale prodromico elemento per lo sviluppo della c.d. rete silenziosa ed il benessere della società intera. Questa affermazione è ancora più veritiera se si considerano i dati dell'ultimo Rapporto dell'Economia del Mare, elaborato dalla Federazione del Mare assieme al CENSIS, che confermano il dinamismo del *cluster* marittimo italiano, il quale continua a contribuire al prodotto interno lordo nazionale per 32,6 miliardi di Euro (2,03%), dando occupazione a circa il 2% della forza lavoro del Paese (471.000 persone fra addetti diretti e indotto).

In accordo con quanto finora esposto, è opportuno ricordare il ruolo cardine, ma non esaustivo, del Simposio Regionale delle Marine del Mediterraneo e Mar Nero di Venezia, patrocinata dalla Marina Militare, che, da anni, rappresenta un'iniziativa di alto livello, ampiamente riconosciuta dalla comunità marittima internazionale, quale importante appuntamento di sintesi e confronto tra Capi delle Marine, organizzazioni internazionali, *stakeholders* e mondo accademico di settore che si affacciano nel c.d. Mediterraneo Allargato.

La salvaguardia degli interessi nazionali, anche oltre le acque territoriali, è un compito istituzionale affidato, infatti, alla Marina Militare ed una funzione operativa necessaria a garantire l'accesso alle risorse minerarie, ittiche ed energetiche offerte dal mare, contribuendo alla stabilità ed alla prosperità dell'intera nazione.

Come accennato, la Sicurezza del nostro sistema marittimo è esposta a molteplici minacce, spesso geograficamente distanti ma i cui riverberi si affacciano sulle nostre coste e sulle frontiere Comunitarie e dell'Alleanza ed è imperativo, per tanto, garantire una presenza regolare anche nei bacini di interesse che costituiscono il Mediterraneo Allargato, come il Corno d'Africa, l'Oceano Indiano, il Golfo Arabico e, in prospettiva, il Golfo di Guinea.

# Uno spazio aereo comune: Integrazione delle forze aeree

Vincenzo Camporini

---

## 1. Integrazione delle forze aeree

Parlare dell'integrazione delle forze aeree europee può apparire ad un tempo utopico e scontato.

Scontato perché le aeronautiche dei paesi europei sono integrate fin dalla costituzione della NATO, con forme sinergiche che forse sfuggono ai più, ma che sono da decenni ben note agli operatori.

Utopico perché velivoli con la coccarda blu a dodici stelle non li vedrò io e forse probabilmente neanche mia figlia.

L'integrazione operativa è infatti molto avanzata in certi settori, in particolare in quello della difesa aerea e dell'*air policing*, con una struttura di comando unica, in un quadro gerarchico chiarissimo e procedure di impiego assolutamente sovrapponibili. Gli assetti della difesa aerea, velivoli, missili, infrastrutture del ground *environment* (centri di comando, radar, reti di comunicazioni etc.) sono fin dal tempo di pace "assegnati" alla NATO e rispondono ad una autorità sovranazionale ed è così fin dagli anni '50 del secolo scorso. Due sono i centri di Comando e Controllo in Europa, uno a Uedem, in Germania e uno a Torrejon in Spagna (doveva essere a Poggio Renatico, nei pressi di Ferrara, ma ce lo siamo fatti "scippare" ai tempi del ministro La Russa) e da questi centri gli ordini di missione vengono impartiti in base alla convenienza tattica e geografica ai mezzi in stato quotidiano di allarme per potere intervenire tempestivamente: non passa quasi giorno senza che un velivolo civile, che non risponde più alle chiamate radio o che appare in difficoltà non venga raggiunto da una coppia di intercettori, decollati come si dice in gergo su *scramble*, per riportarlo sulla rotta corretta.

Gli altri velivoli da combattimento non sono "assegnati", ma sono "designati" e gli equipaggi si addestrano secondo criteri e standard comuni, pronti ad essere impiegati senza differenza di coccarde in qualsiasi tipo di missione.

Per i velivoli da trasporto e da rifornimento in volo si è fatto un ulteriore passo avanti: è stato costituito da non molto o *European Air Transport Command*, con sede in Olanda, che ne coordina l'impiego in tutto il teatro europeo a prescindere dalla nazionalità, in modo da ottimizzare le tratte, i carichi ed evitare per quanto possibile voli a vuoto, per cui accade che un velivolo belga decolli da una base tedesca con materiale tedesco a bordo diretto in Turchia da dove un contingente misto belga e olandese deve rientrare e il volo di ritorno faccia un primo scalo in Olanda per concludere la sua missione in Belgio; anche in questo caso i velivoli vengono "assegnati" al comando multinazionale, pur mantenendo la nazione di appartenenza piena facoltà di riprenderne il pieno possesso.

---

Da quanto detto si può percepire appieno quanta strada si sia fatta nei decenni passati in tema di standardizzazione delle procedure e di omogeneizzazione dell'addestramento degli equipaggi sia di cielo che di terra: durante la guerra fredda una esercitazione tipica era denominata *Ample Gain* e aveva lo scopo di allenare il personale di terra fornite ogni assistenza a velivoli stranieri, come rifornimento, riarmamento ri-approntamento al volo.

In definitiva la capacità di operare insieme e la quotidiana pratica sono una realtà oggettiva, che a volte supera le difficoltà che potrebbe frapporre la politica. Ma questo è solo un primo stadio, fondamentale, ma certamente insufficiente se non è seguito da fatti di altro ordine politico, economico, industriale e istituzionale.

## 2. Gli aspetti economico-industriali

Una breve analisi dell'aspetto economico/industriale. Uno dei problemi più seri, che va a toccare direttamente interessi consolidati, riguarda la frammentazione del settore dell'industria della difesa: il mercato comune europeo, straordinaria conquista, cui dobbiamo in gran parte il benessere di cui godiamo, non si è mai concretizzato in questo settore, per il quale l'art. 346 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea consente, per dimostrate esigenze connesse con la sicurezza nazionale, di non ricorrere a gare internazionali. Nella pratica ogni paese tende a comprare equipaggiamenti di produzione nazionale, il che ha due conseguenze esiziali: in primo luogo viene meno la standardizzazione dei mezzi, il che impedisce una logistica comune e quindi la possibilità che contingenti nazionali all'interno di una coalizione possano sostenersi vicendevolmente; in secondo luogo, la produzione di mezzi per le pure esigenze nazionali costringe a serie numericamente ridotte, con costi unitari elevatissimi.

Ad esempio, il costo unitario in condizioni *fly away*, quindi senza armamento, di un *Eurofighter* è ben superiore a 100 milioni di euro, mentre il tanto vituperato (ma straordinario) F35 si avvia a costi inferiori agli 80 milioni di dollari. Una delle conseguenze è che i fondi, già poco generosi, che i paesi europei mettono a disposizione delle rispettive difese hanno un rendimento, in termini di capacità operative, molto più basso di quanto avviene negli Stati Uniti o in Cina.

Il problema è ben noto, ma le gelosie nazionali e gli interessi locali hanno finora impedito di fare progressi significativi: Anche i tentativi di superare questo ostacolo ricorrendo a programmi multinazionali come Tornado e *Eurofighter*, dopo gli iniziali entusiasmi, hanno subito la deriva degli specifici requisiti nazionali e con il passare del tempo le configurazioni si sono avviate su percorsi divergenti, al punto che è stato giocoforza necessario chiudere la scuola tri-nazionale per gli equipaggi Tornado di Cottesmore in quanto tornando in patria al termine dell'addestramento il personale si sarebbe trovato a volare con macchine troppo diverse.

Finalmente due anni fa l'Unione ha preso una decisione coraggiosa, con l'istituzione di un Fondo Europeo per la Difesa (*European Defense Fund* - EDF) per partecipare al finanziamento di programmi militari in cooperazione, secondo regole alquanto stringenti, con ciò volendo stimolare le singole industrie nazionali a forme di colla-



borazione sempre più stretta, fino a prefigurare forme di alleanze anche di tipo societario. È ancora presto per vedere gli effetti di questa iniziativa, ma è lecito nutrire qualche fondata speranza.

### 3. L'aspetto politico-istituzionale

Veniamo dunque all'aspetto politico/istituzionale: qui viene sbandierata come progresso sostanziale l'attuazione della Cooperazione Strutturata Permanente (*Permanent Structured Cooperation* - PeSCo), prevista dall'art. 42/7 del Trattato di Lisbona. Purtroppo, come a volte accade, quanto realizzato tradisce nella sostanza le intenzioni di chi ha scritto la norma e che aveva ben chiare le problematiche dei meccanismi comunitari. Infatti l'intenzione esplicita degli estensori era quella di avviare la costruzione di un primo nucleo limitato (tre, al massimo quattro paesi), *willing and able*, cioè che oltre alla volontà di procedere ne avessero anche le capacità, cui si sarebbero potuti aggiungere inseguito altri che avessero dimostrato di superare una serie di criteri elencati nel Protocollo 10 annesso al Trattato: in tal modo si sarebbe consolidata pragmaticamente una volontà politica per la quale non sarebbe stato un ostacolo insormontabile la regola dell'unanimità prevista dal testo.

Invece si è improvvidamente scelto un criterio di assoluta inclusività (principalmente per volontà tedesca) che ha portato ad un rassemblement di quasi tutti membri dell'Unione (25 su 28), un contenitore in cui sono stati convogliati tutti i programmi di cooperazione già esistenti, gestiti dall'Agenzia Europea della Difesa, ma senza nessuna sostanziale volontà di creare capacità operative comuni da mettere a disposizione di una politica estera condivisa: un insieme in cui la regola dell'unanimità porta se non la paralisi, certo ad una defaticante ricerca del consenso, che si può ottenere solo ad un minimo comune denominatore.

Nessun progresso reale, dunque, verso uno strumento militare condiviso efficace, tanto che Macron si è affrettato a lanciare una nuova iniziativa, esplicitamente al di fuori del quadro dell'Unione e della NATO, denominata *European Intervention Initiative* (EII), ovviamente a trazione francese, con meccanismi decisionali pragmatici e sufficientemente agili, cui hanno aderito 11 paesi e che in Italia ha suscitato non poche perplessità, al punto che il nostro paese ha deciso di rimanerne fuori, salvo ripensamenti dell'ultima ora. Si tratta in effetti di una mossa politicamente discutibile, con un carattere franco-centrico che suscita perplessità, ma che non può essere ignorata: anche se non ci piace, se vogliamo avere la possibilità di influirne l'evoluzione dobbiamo esserci.

### Conclusioni

Questa faticosa evoluzione istituzionale è la palese dimostrazione, ammesso che ce ne sia ancora bisogno, che la chiave di volta sta nella volontà politica di perseguire insieme obiettivi condivisi: se manca la condivisione possono fare tutte le immaginabili acrobazie architettoniche, ma non sarà possibile alcun progresso reale e ad oggi ma a la consapevolezza che al di là dei meschini interessi individuali la realtà del mondo

globalizzato impone la ricerca onesta di ogni possibile convergenza. La *grandeur* francese dovrà venire a patti con la “riluttanza” tedesca e l’Italia dovrà astenersi una buona volta dalla tradizionale furbizia che troppe volte ci ha visto tenere i piedi in due scarpe.

Solo una politica estera realmente comune potrà consentire ai Paesi europei, nel loro insieme, di tornare padroni del proprio destino, con la forza delle idee, ma anche sostenute da uno strumento militare efficace e credibile che ci faccia tornare ad essere un interlocutore credibile delle grandi potenze dominanti, quella tradizionale, gli Stati Uniti, e quella prepotentemente emergente, la Cina.

# Lo *Stability Policing* come strumento operativo nelle missioni Nato e Ue

Andrea Paris

---

## 1. Il quadro dottrinale della NATO

Con il termine *Stability Policing*, polizia di stabilità, la NATO definisce l'insieme delle attività esecutive di polizia ordinaria condotte nelle aree di schieramento Alleato, in sostituzione di forze di polizia locali non più esistenti o di efficienza nulla o fortemente ridotta (c.d. *replacement mission*), o di *capacity building* a favore delle forze di residue (c.d. *reinforcement mission*)<sup>1</sup>. Si tratta di un'attività non nuova per l'Alleanza, che affonda le radici nell'esperienza delle *Multinational Specialized Units*<sup>2</sup> (MSU), e che solo recentemente ha trovato sistemazione dottrinale<sup>3</sup> ma non ancora formale elaborazione concettuale né organica sistemazione nel processo di pianificazione delle capacità Alleate.

Lo *Stability Policing* è lo strumento d'elezione che l'Alleanza condivide con le altre maggiori Organizzazioni Internazionali, UE, ONU e Unione Africana (UA), sebbene con nomi e visioni differenti, per colmare il *security gap*<sup>4</sup> tra le forze e le capacità militari convenzionali della NATO, da una parte, e le residue capacità di polizia dello Stato di schieramento, dall'altra<sup>5</sup>. La NATO è caratterizzata da una visione militare di tale strumento mentre l'ONU e l'UA condividono l'idea che lo schieramento di polizia appartiene alla componente civile della Missione schierata. La UE si pone in una posizione intermedia, ma orientata verso le posizioni dell'ONU.

Lo *Stability Policing* della NATO, quindi, si sostanzia in una funzione militare di polizia ordinaria e di addestramento professionale delle forze di sicurezza interne dello Stato ospitante (questo, indipendentemente dalla natura militare o civile di queste ultime). Si comprende immediatamente che lo *Stability Policing* è funzione distinta, per natura e finalità, dalla polizia militare. Inoltre, si distingue anche dal *Security Force Assistance* (SFA), che esprime un'attività di *capacity building*, e non anche di sostituzione, a favore delle forze armate dello Stato ospitante.

Lo *Stability Policing* abbraccia tutto lo spettro del conflitto. La fase operativa a cui la NATO lo incardina dottrinalmente è quella della stabilizzazione e ricostruzione (*stabilization & reconstruction*), con specifico riferimento al processo di riforma del settore della sicurezza (*security sector reform*), che inizia già durante la fase del conflitto.

---

<sup>1</sup> NATO agreed term: "Police-related activities intended to reinforce or temporarily replace the indigenous police in order to contribute to the restoration and/or upholding of the public order and security, rule of law, and the protection of human rights"

<sup>2</sup> A. Paris, *Le Multinational Specialized Units della NATO*, in "Rivista di Polizia", fascicolo I, gennaio 2003;

<sup>3</sup> In particolare, nella *Allied Joint Publication 3.22 "AJOD for stability Policing"*

<sup>4</sup> Denominato anche *law enforcement gap*

<sup>5</sup> H.J. Herolds, *Stability operations – the solution against threats*, in "Jandarmeria Romana", giugno 2017 (disponibile su [www.nspcoe.org](http://www.nspcoe.org))

---

L'idea alla base dello *Stability Policing* della NATO ruota intorno ai due principi di *inclusività* e di *gradualità*: tutto lo strumento militare può contribuire secondo le proprie specifiche abilità e capacità, ma non tutti possono fare tutto. Principali attori sono le forze di gendarmeria, come l'Arma dei Carabinieri, seguite, sulla base delle capacità professionali e dello specifico addestramento, dalle forze di polizia militare e dalle forze militari convenzionali. Tali principi, tuttavia, negli ultimi tempi, hanno patito ripetuti tentativi di revisione da parte degli Stati Membri dell'Alleanza che non possiedono una forza di gendarmeria ma solo la Polizia Militare, con l'intento di incardinare lo *Stability Policing* esclusivamente quest'ultima, sulla base dell'assunto, non condiviso dall'Italia, che essa è in grado di svolgere qualsiasi funzione di polizia, anche ordinaria.

## 2. Il quadro concettuale dell'Unione Europea

L'Unione Europea possiede una solida esperienza nella polizia di stabilità ma ha una visione diversa da quella dell'Alleanza e un concetto d'impiego più articolato. Le missioni di polizia (così la UE chiama lo *Stability Policing*) sono inquadrare tra le capacità civili di gestione delle crisi della *Common Security and Defence Policy* (CSDP) e sono gestite operativamente dalla *Civilian Planning and Conduct Capability* (CPCC)<sup>6</sup>, risalendo all'autorità dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza, nonché e al controllo politico e alla direzione strategica del *Political and Security Committee* (PSC)<sup>7</sup>. Diversamente dalla NATO, per la quale lo *Stability Policing* è una componente delle Operazioni militari (e potrebbe sostanzialmente, in linea teorica, anche una operazione *stand – alone*)<sup>8</sup> e del contributo militare al c.d. *comprehensive approach* alle crisi, nell'ambito della UE, la polizia di stabilità è parte del contributo civile allo stesso. La visione dell'impiego e della finalità dello strumento di polizia è, quindi, differente.

Le missioni di polizia sono disciplinate in tre documenti principali<sup>9</sup>, che ne fissano la cornice concettuale<sup>10</sup> e ne dettano le linee guida. In estrema sintesi, utilizzando diversa terminologia, la UE prevede le stesse missioni della NATO di sostituzione delle forze di polizia dell'area di schieramento (c.d. *substitution*) o di ricostruzione delle loro capacità (c.d. *strengthening*). La denominazione, le capacità e la catena di comando e controllo degli assetti di polizia schierati, tuttavia, sono diversificati in relazione al livello di instabilità dell'area. Le *Integrated Police Units* (IPU) rappresen-

---

<sup>6</sup> LA CPCC è comandata, dal 17 settembre 2018, dal Gen. C.A. Vincenzo Coppola. Per una visione d'insieme su di essa [https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations\\_en/5438/The%20Civilian%20Planning%20and%20Conduct%20Capability%20\(CPCC\)](https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations_en/5438/The%20Civilian%20Planning%20and%20Conduct%20Capability%20(CPCC)), pagina web disponibile al 31 luglio 2019

<sup>7</sup> [https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en), pagina web disponibile al 31 luglio 2019

<sup>8</sup> M. Pani, K. Finkenbinder, *Projecting Stability: a deployable NATO police command*, in "The US Army War College Quarterly Parameters", n. 49, ed. primavera/estate 2019 (disponibile su [www.nspcoe.org](http://www.nspcoe.org))

<sup>9</sup> GSC Doc. 8655/5/02 REV 5 Comprehensive concept for Police Substitution Missions; GSC Doc. 15031/09 Comprehensive Concept for ESDP Police Strengthening Missions; EEAS Doc. 15272/14 CivOpsCdr Operational Guidelines for Monitoring, Mentoring and Advising in Civilian CSDP missions

<sup>10</sup> La UE non è dotata di un corpus dottrinale.

tano la componente di polizia “robusta”, idealmente riconducibile alle forze di gendarmeria, con spettro di capacità più ampio, da schierare in ambiente a più elevato livello di instabilità, anche sotto temporaneo comando e controllo militare. Per contro, le *Formed Police Units* (FPU), mutate dall’ONU, principalmente riconducibili alle forze di polizia civile degli Stati Membri, costituiscono la componente di polizia più leggera, con compiti, di massima, limitati al mantenimento dell’ordine pubblico e al controllo del territorio, ma anche orientati alle attività addestrative, di *mentoring* e *monitoring*, da impiegare sotto comando e controllo civile, nelle aree in cui si è esistita una cornice di sicurezza.

La UE, pertanto, non ha mai costituito una capacità militare di polizia espressamente assegnabile al comandante della Forza schierata per il perseguimento degli obiettivi militari della missione. Le stesse IPU, quando schierate sotto comando e controllo militare, perseguono obiettivi che non sono ritenuti militari. Questo comporta un potenziale indebolimento della componente militare della missione e rende in concreto la componente di polizia della missione UE schierabile in contesto di intensità conflittuale minore rispetto a quello in cui la NATO schiera la componente di *Stability Policing*.

### 3. La nuova frontiera della NATO

La NATO ha in corso lo studio finale per dotarsi del quadro teorico di riferimento in materia di *Stability Policing*, che si auspica possa essere contenuto in un documento concettuale approvato al doppio livello politico - militare del *Military Committee* e politico del *North Atlantic Council*. La bozza di *SP Concept*<sup>11</sup>, questo il suo nome, è stata sviluppata con l’intento di integrare lo strumento dello *Stability Policing* nel costrutto logico e organizzativo della NATO ma anche di dotare quest’ultima di un’interfaccia concettuale con le altre Organizzazioni Internazionali nel settore dell’impiego di polizia nei teatri operativi, al fine del coordinamento delle attività con esse e del passaggio finale di responsabilità: l’idea di fondo, infatti, è che la NATO schieri la componente di *Stability Policing* nella prima fase dell’intervento della comunità internazionale, in un contesto di alta destabilizzazione, per poi cedere, in un contesto di sicurezza migliorata, la responsabilità dell’attività di polizia a un’altra Organizzazione Internazionale o allo Stato ospitante ovvero condividerla.

L’intero spettro DOTMLPFI<sup>12</sup> della NATO si dovrà conseguentemente armonizzare con i contenuti del *Concept*.

La bozza del documento è stata elaborata dall’*Allied Command Transformation* (ACT) di Norfolk, nell’ambito di una campagna biennale (2016 – 2018) basata su tre pilastri: la c.d. *military campaign*, finalizzata a individuare i *military requirements* dello *Stability Policing*, una ricerca accademica e un forum on-line, dove scambiare

<sup>11</sup> A. Paris, *Stability Policing*. Un nuovo concetto a supporto delle operazioni dell’Alleanza Atlantica, in *Rassegna dell’Arma dei Carabinieri*, 4/2017; H. Hovens, *Stability Policing*, in “*Militaire Spectator*”, 11/2017 (entrambi disponibili sul sito web del NATO SP COE [www.nspcoe.org](http://www.nspcoe.org))

<sup>12</sup> *Doctrine, organization, training, material, leadership, personnel, facilities, interoperability*

idee e proposte, aperto a chiunque volesse contribuire. Il NATO SP COE ha giocato il ruolo di coordinatore della *military campaign*<sup>13</sup>, alle cui conferenze e gruppi di lavoro hanno contribuito non solo organi e Comandi NATO, ma anche gli Stati Membri e le loro istituzioni, nonché la UE, l'ONU e l'UA, al fine di ottenere la più ampia comprensione possibile delle diverse impostazioni teoriche ed esigenze pratiche.

#### 4. Coordinarsi è possibile?

Coordinarsi è possibile. In realtà, il coordinamento tra NATO e UE è già in corso da tempo e affonda le proprie radici nella cooperazione NATO – Unione Europea Occidentale (UEO)<sup>14</sup>. Le relazioni tra i due sono state rafforzate dal Summit NATO di Varsavia del 2016, che ha generato due successive dichiarazioni congiunte di cooperazione, nel 2016 e nel 2018, e l'individuazione di 74 ambiti di cooperazione contenuti nel *common set of proposals* del 2016 e 2017.

LSP Concept rappresenta il tentativo di coordinamento ai più elevati livelli politico e politico – militare in materia di polizia di stabilità. Inoltre, lo stesso NATO SP COE è artefice di plurime iniziative di coordinamento a livello tattico, ma non meno importanti. Il Centro crede, infatti, nell'esigenza indefettibile del coordinamento nel settore della polizia di stabilità tra la NATO e le altre Organizzazioni Internazionali, prima fra tutte la UE, ed ha trasfuso questa certezza nell'obiettivo strategico triennale 2021<sup>15</sup>.

Tra le iniziative del Centro che coinvolgono la UE, vale la pena menzionare l'istituzione della *Stability Policing lessons learned community of interest* (SPLL CoI), ai cui incontri annuali partecipa anche la CPCC; la partecipazione al programma triennale *European Union Police and Civil Services Training* (EUPCST), programma di addestramento ed esercitazioni delle forze di polizia europee, giunto alla terza edizione, per il quale ha disegnato il sistema di valutazione delle attività e istruirà i team di valutazione; il progetto addestrativo a favore delle forze di sicurezza irachene in materia di raccolta delle fonti di prova sul campo di battaglia, finanziato dalla UE e condotto di concerto con l'Interpol, finalizzato a creare una capacità di 120 Ufficiali che sappiano individuare e raccogliere le fonti di prova da consegnare alla polizia o alla magistratura irachene per il successivo perseguimento giudiziario dei terroristi dell'ISIS e di Al-Qaeda.

Tutte queste iniziative mirano a creare uno stabile rapporto di collaborazione tra NATO e UE nel settore della polizia di stabilità, anche al fine di giungere a modelli organizzativi e procedure operative il più possibili armonizzate e rendere più semplice il coordinamento o il passaggio di responsabilità tra NATO e UE in teatro operativo.

---

<sup>13</sup> Vedi i siti web di ACT <https://www.act.nato.int/spcd> e del NATO SP COE <http://www.nspcoe.org/concept-development-and-experimentation>, pagine web disponibili al 31 luglio 2019

<sup>14</sup> Per una visione complessiva, vedi [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_49217.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49217.htm), pagina web disponibile al 31 luglio 2019

<sup>15</sup> Il Centro elabora, ogni tre anni, un obiettivo strategico che, una volta approvato dallo *Steering Committee*, organo di governance dove siedono i rappresentanti nazionali degli Stati Membri contributori al Centro, è declinato nello *strategic plan*. *Lo Strategic Plan 2019 – 2021* è disponibile sul sito web del Centro <http://www.nspcoe.org/docs/default-source/Public/documents-home/strategic-plan-2019-21.pdf>

## Conclusioni

NATO e UE condividono l'esigenza della stabilizzazione delle aree di crisi sotto un profilo di polizia. Questo comporta, per entrambe, l'esigenza di armonizzare concetti e procedure d'impiego, pur mantenendo ognuna la propria caratteristica individualità, e di coordinare le attività, anche in funzione di un possibile passaggio di testimone in teatro operativo. Tutto ciò va però affrontato, secondo le linee d'indirizzo individuate dalle due Organizzazioni, in un'ottica di non duplicazione delle rispettive capacità di intervento.

La NATO, con l'elaborazione dell'*SP Concept*, ha mosso un primo passo in questa direzione mentre il NATO SP COE, a livello "operativo", ha già coinvolto le articolazioni del Servizio Azione Esterna e della Commissione in iniziative comuni.

La UE, con costante coerenza, considera la polizia di stabilità un'area funzionale non militare. Tale impostazione ha una propria logica, tuttavia, ha lo svantaggio di sottrarre al Comandante della Forza uno strumento essenziale per ampliare il ventaglio delle opzioni a sua disposizione finalizzate alla gestione della minaccia ibrida e alla stabilizzazione dell'area di crisi.

Per contribuire a rispondere alla domanda principale di questa giornata di studio, ad avviso di chi scrive, la UE dovrebbe riflettere, nel processo di formulazione di una nuova politica militare, sull'appartenenza delle forze di gendarmeria al possibile strumento militare di potere europeo e sul ruolo militare che le stesse possono assumere.





# Forze Armate e modelli di formazione europea

Enrico Spinello

---

## 1. Introduzione

In una giornata di studio dedicata alle forze armate europee organizzata nella magnifica Aula Magna del Comando per la Formazione e Scuola di Applicazione dell'Esercito di Torino, trova la sua naturale e giusta collocazione discutere i modelli formativi delle Forze Armate Europee e in particolare la formazione degli ufficiali in vista di una sua potenziale e auspicata maggiore integrazione europea. Puntare sulla formazione è in generale un'azione strategica volta ad investire sulle future generazioni, ma nel caso della formazione degli ufficiali in chiave europea, internazionale e interforze, questo assume, se possibile, una valenza maggiore sia per i singoli Paesi Membri sia per l'Unione stessa. Alla domanda di chi si interroga sul processo di europeizzazione delle forze armate se lo stesso sia un'opzione o una necessità cercheremo in questo contributo di rispondere nel campo della formazione. Un processo di europeizzazione della formazione delle forze armate e degli ufficiali dei Paesi Membri dell'UE può portare benefici ai singoli e alla stessa organizzazione militare, creando una classe dirigente con una cultura comune della difesa e della sicurezza, unito ad un approccio integrato ed europeo sin dalla fase della formazione iniziale. I suoi vantaggi però non si limitano a questo come vedremo in seguito.

## 2. Il contesto geopolitico di riferimento

Per capire il contesto in cui ci muoviamo basti pensare all'elenco, tra l'altro in continuo divenire, delle minacce per l'Unione Europea che la stessa sino ad ora ha individuato e riportato nei documenti ufficiali dell'Unione. Le minacce tratte da *The European Security Strategy* nel 2003 e dal successivo *The Report on the implementation of the European Security Strategy* nel 2008, si possono sintetizzare nell'elenco riportato di seguito:

- *state failure;*
- *regional conflicts;*
- *proliferation of weapon of mass destruction;*
- *terrorism;*
- *organised crime;*
- *cyber security;*
- *energy security;*
- *climate change.*

In un contesto geopolitico globale in continuo mutamento e in una società moderna caratterizzata dalla complessità, le sfide per l'Unione Europea sono altrettanto

---

complesse e riflettono una situazione mutevole, dove al decrescere della calcolabilità delle azioni e degli attori in gioco corrisponde l'aumentare del dinamismo e della indeterminazione. Per comprendere ciò che ci circonda può essere d'aiuto una frase, formulata da un Ufficiale polacco, il Col. (ret.) Adam Rurak, nel corso di una conferenza sulle politiche della sicurezza, in cui lo stesso è stato uno dei relatori, tenutasi a Breslavia (Polonia) il 1° giugno 2012, che sintetizza molto bene l'attuale situazione: *"The most dangerous threat is the one, which we have not recognized so far. Because of that we are not able to confront with, that's why it will hit us completely unprepared"*<sup>1</sup>.

L'elenco è stato successivamente riscritto e aggiornato nel 2016, a seguito della pubblicazione del documento *The EU Global Strategy*<sup>2</sup> dove vengono individuate le seguenti:

- *economic volatility;*
- *climate change;*
- *energy insecurity;*
- *hybrid threats;*
- *terrorism.*

Come conseguenza del ragionamento che ha portato ad individuare ulteriori elementi di criticità per l'Unione Europea, l'Alto Rappresentante/Vice Presidente della Commissione Europea, Federica Mogherini, si esprimeva con la seguente frase: *"None of our countries has the strength nor the resources to address these threats and seize the opportunities or our time alone. But as a Union of almost half a billion citizens, our potential is unparalleled"*<sup>3</sup>. Concetto con il quale tutti i Paesi Membri devono fare i conti per affrontare le sfide del futuro.

Riportando il discorso nel campo della formazione appare chiaro che la complessità e la varietà delle sfide si ripercuotono direttamente sulla formazione degli ufficiali e che formare gli stessi è diventato molto più complicato e impegnativo rispetto al passato.

### **3. I modelli formativi**

#### **3.1 I modelli formativi delle organizzazioni internazionali**

Tutte le grandi organizzazioni internazionali, una volta stabilizzatesi, indipendentemente dalla loro natura di alleanza politico-militare o di consesso tematico sia a livello regionale sia a livello globale, si sono dotate nel tempo, con modalità molto diversificate tra loro, di una organizzazione per la formazione del personale. Queste normalmente si occupano di segmenti della formazione che possiamo provare a raggruppare in:

- alta formazione;
- formazione avanzata;

---

<sup>1</sup> Citazione tratta da Wiedner K. H., Gell H., *Europenization an option or a necessity?*, Schutz & Hilfe, Wiener Neustadt (Austria), p. 9.

<sup>2</sup> European Union, *European Union Global Strategy*, Brussels, 2016.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 3.

- specializzazione;
- *pre-deployment training*.

Al riguardo basterà citare le scuole della NATO, quali ad esempio il NATO *Defence College* di Roma e la NATO *School* di Oberammergau in Germania, o il campus delle Nazioni Unite, UN *System Staff College* ospitato proprio a Torino. L'Unione Europea in tale contesto rappresenta una novità in quanto, in aggiunta alle agenzie deputate alla formazione del personale di previsto impiego presso le strutture dell'UE e del personale in procinto di essere impiegato nelle missioni e operazioni sotto la bandiera della UE, in tempi relativamente recenti ha lanciato il programma "*the European Initiative for the exchange of young Officers, inspired by Erasmus*"<sup>4</sup> che si occupa della formazione degli Ufficiali delle Forze Armate europee con l'obiettivo di:

- incrementare l'interoperabilità delle forze armate;
- promuovere la diffusione di una cultura europea della sicurezza e della difesa;
- incrementare la cooperazione tra Stati Membri nel campo dell'addestramento iniziale degli ufficiali;
- armonizzare la formazione di base degli ufficiali offerta negli istituti di formazione europei;
- promuovere la mobilità degli studenti e del personale docente e di staff degli istituti di formazione militare.

### 3.2 Gli istituti di formazione in Europa

Prima di addentrarci nello specifico dell'iniziativa appena citata conviene analizzare il panorama europeo della formazione degli ufficiali, dove la stessa complessità dell'Unione Europea si ripresenta nei modelli formativi adottati e nell'organizzazione delle singole forze armate. I ventotto Paesi Membri presentano ulteriori elementi di differenziazione sui temi della difesa e della sicurezza ma al contempo molti elementi in comune, in particolare nel campo della formazione. La maggior parte di essi è anche membro dell'Alleanza Atlantica (con l'esclusione di Austria, Cipro, Finlandia, Malta e Svezia).

Dal punto di vista dei controlli ai confini, alla cosiddetta Area Schengen al momento hanno aderito 22 Paesi e di fatto la stessa non coincide con l'intera area dell'Unione, in quanto vi sono Stati esterni all'Unione che invece vi hanno aderito. Il Regno Unito e l'Irlanda hanno esercitato nello specifico l'*Opt-Out* mentre in altri quattro Paesi (Bulgaria, Cipro, Croazia e Romania) seppur abbiano sottoscritto la Convenzione, le relative procedure non sono ancor entrate in vigore perché in attesa di adeguamento tecnico dei controlli di frontiera. Per ultimo non va sottaciuto che la Danimarca ha esercitato l'*Opt-Out* riguardo l'elaborazione e l'implementazione delle decisioni e le azioni dell'UE su temi della Difesa. In conseguenza di ciò la Danimarca non può partecipare alle operazioni militari a guida UE né tanto meno contribuire allo sviluppo di capacità militari nell'ambito dell'UE.

---

<sup>4</sup> Il programma in virtù della lunghezza del nome ufficiale è anche conosciuto con altri nomi quali: EMILYO, *Military Erasmus*, *Erasmus Militaire* e *The Initiative*. Council of the European Union, *Council Conclusion on the ESDP*, 2903<sup>rd</sup> External Relations Council Meeting, Brussels 10<sup>th</sup> November 2008.

Entrando nello specifico della formazione militare in ambito Unione Europea nei 28 Paesi si possono contare 65 istituti di formazione degli ufficiali (il numero può variare in funzione dei criteri utilizzati per la loro classificazione), dove alcuni Stati non dispongono di propri istituti e si avvalgono per lo scopo della storica collaborazione con altri Paesi Membri. Nello specifico sono quelli più piccoli: Cipro, che si appoggia interamente al sistema formativo greco, Lussemburgo che forma i propri ufficiali in collaborazione con Francia e Belgio, e Malta che si avvale della cooperazione con diversi Stati sulla base delle proprie esigenze formative di volta in volta definite.

Tutti gli Stati prevedono un periodo di formazione iniziale prima di accedere ai ruoli degli ufficiali del proprio ordinamento. La formazione nella maggior parte dei casi ha una forte connotazione universitaria. Questa viene sviluppata in forme diverse:

- attraverso la suddivisione dei compiti tra istituti di formazione militare e le università della difesa (Germania e Svezia);
- all'interno di un'unica università per i servizi pubblici (Ungheria);
- in collaborazione con le principali università statali (Croazia, Italia, Lettonia e Spagna);
- l'istituto militare è autorizzato a organizzare il solo corso di laurea (Austria);
- l'istituto militare ha lo status di istituto universitario che può rilasciare titoli di primo livello *Bachelor Degree*<sup>5</sup>(Bulgaria, Estonia, Finlandia, Grecia, Lituania, Olanda, Portogallo, Romania e Slovacchia) e/o di secondo livello *Master Degree* (Belgio, Repubblica Ceca e Francia) mentre la Polonia presenta entrambe le condizioni.

Nei restanti quattro Paesi (Danimarca, Irlanda, Regno Unito e Slovenia) gli istituti di formazione organizzano corsi di breve durata, fino ad un massimo di 28 mesi, e la formazione universitaria viene rinviata in momenti successivi oppure demandata ai singoli, sebbene vi siano poi forme concrete di sostegno e di cooperazione con le università locali per il conseguimento di titoli accademici durante la carriera.

L'organizzazione sopra descritta si riflette sul titolo accademico conseguito che è un requisito obbligatorio nella maggior parte dei casi, dove gli ufficiali prima dell'assegnazione ai reparti di impiego conseguono:

- il livello *Bachelor* e il *Master Degree* (Belgio, Repubblica Ceca, Francia, Germania, Italia e Polonia). In particolare, in Francia conseguono direttamente il *Master Degree* in virtù dello specifico iter seguito, più avanti descritto, mentre in Germania il titolo è di fatto un ciclo unico (*Bachelor* e *Master Degree*), conseguito in forma concentrata, al riguardo una breve descrizione dei casi citati è riportata in un paragrafo successivo;
- inizialmente il livello *Bachelor* (Austria, Bulgaria, Estonia, Finlandia, Grecia, Ungheria, Lituania, Lettonia, Romania e Portogallo) ma è previsto un successivo

---

<sup>5</sup> La carriera universitaria è suddivisa in 3 livelli: livello 1 *Bachelor Degree* (Laurea triennale), livello 2 *Master Degree* (Laurea Magistrale) e livello 3 *Doctorate* (Dottorato di Ricerca).

momento formativo in cui gli ufficiali conseguono un successivo titolo accademico di livello *Master Degree*, solitamente nel periodo in cui rivestono il grado di Capitano o di Ufficiale Superiore;

- il solo livello *Bachelor Degree* (Croazia, Olanda, Slovacchia, Svezia e Spagna).

Restano i quattro Paesi (Danimarca, Irlanda, Regno Unito e Slovenia) già citati che avendo scelto un iter contratto e imperniato sulla sola formazione militare rinviando il conseguimento del titolo in tempi successivi alla formazione iniziale.

Un altro aspetto che caratterizza e differenzia la formazione nei diversi istituti europei è quello relativo alla integrazione della formazione militare propriamente detta (discipline militari, addestramento, preparazione fisica e attività esterne quali i campi e le esercitazioni) all'interno della formazione accademica con riconoscimento totale o parziale di Crediti Formativi Universitari (CFU)<sup>6</sup>. Sulla base di questa categorizzazione e con l'esclusione dei più volte citati quattro Paesi (Danimarca, Irlanda, Regno Unito e Slovenia), abbiamo la seguente situazione:

- riconoscimento totale o parziale (Austria, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Polonia, Repubblica Ceca, Romania e Svezia);
- le attività militari non sono riconosciute nella formazione accademica (Belgio, Bulgaria, Croazia, Germania, Lituania, Lettonia, Olanda, Portogallo, Slovacchia, Spagna e Ungheria). Questa condizione determina nella maggior parte dei casi un prolungamento del periodo di formazione iniziale con il conseguimento del titolo *Bachelor* in un periodo che va dai 4 ai 5 anni e/o la formazione specialistica successiva alla fase basica presso i centri di addestramento e specializzazione. Presso alcuni istituti rientranti in questa categoria alcune discipline militari dal punto di vista didattico possono essere considerate degli insegnamenti universitari, e quindi integrate nella formazione come una delle tante discipline accademiche, in funzione della complessità e degli argomenti trattati.

Appare interessante allora andare a vedere come si svolge il processo formativo<sup>7</sup> presso alcuni dei Paesi Membri con i quali è possibile fare un parallelismo con il sistema italiano. Per semplicità di trattazione saranno presi in considerazione i modelli formativi relativi ai soli reclutamenti dal mondo civile al termine delle scuole secondarie di secondo grado tralasciando i reclutamenti interni di personale proveniente da altri ruoli e categorie che risultano essere molto diversificati tra i vari stati e concentrandoci se necessario sulla forza armata terrestre.

---

<sup>6</sup> I CFU sono il corrispondente termine degli *European Credit Transfer and Accumulation System (ECTS)*. Ogni ECTS equivale ad un numero variabile di ore e di impegno dello studente tra le 20 e le 30 comprendendo le lezioni, le esercitazioni, le altre attività di supporto e lo studio libero. La maggior parte dei Paesi Membri si è orientata verso un riconoscimento tra le 25 e le 30 ore.

<sup>7</sup> Paile S., *Compendium of the European Military Officers Basic Education*, Polish Ministry of National Defence, Warsaw, 2011. Paile-Calvo S., *From European Mobility to Military Interoperability*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2016.

### 3.3 Il modello francese

Il sistema francese è tra i più complessi e allo stesso tempo unico. Dove, infatti, le accademie militari sono inserite nel sistema francese delle così dette *Grand Ecoles* a cui si accede se già in possesso di un titolo universitario di *Bachelor* o *Master* utile per la prosecuzione degli studi oppure dopo aver frequentato le così dette Scuole Preparatorie della durata di due anni, formazione specifica che permette l'accesso diretto e considerata equivalente al primo livello della formazione universitaria. In conseguenza del tipo di selezione e delle regole di ammissione al corso di accademia è di 3-4 anni direttamente di secondo livello (*Master Degree*) mentre la specializzazione viene conseguita successivamente.

Come si evince dalle precedenti categorizzazioni il sistema francese ingloba nel curriculum universitario l'addestramento militare basico, l'addestramento vocazionale e la preparazione accademica. L'Esercito Francese ha puntato da tempo sulla internazionalizzazione della formazione.

Da segnalare la realizzazione di ben tre semestri sui diversi corsi di studio interamente in lingua inglese per gruppi selezionati di studenti francesi ed aperti ai frequentatori di Paesi alleati (dal 2014 presso *l'Ecole de Saint-Cyr* un certo numero di ufficiali italiani dell'Esercito frequenta annualmente i semestri citati). Ai quali si aggiungono alcuni seminari offerti anch'essi in lingua inglese ai Paesi UE nell'ambito dell'Iniziativa. In aggiunta a ciò, la Francia ha introdotto l'obbligo per tutti gli allievi di svolgere il periodo di preparazione tesi, di circa tre mesi, all'estero.

### 3.4 Il modello tedesco

Il sistema tedesco prevede invece che dopo la selezione al termine delle scuole secondarie di secondo grado gli allievi vengano inviati presso i Battaglioni di Addestramento dell'Esercito o presso le Scuole Ufficiali della Marina e dell'Aeronautica Militare, per la parte relativa all'addestramento militare basico e l'addestramento vocazionale per un periodo di circa 15 mesi, mentre la formazione universitaria venga concentrata per i successivi 4 anni presso le due Università della Difesa.

Qui gli ufficiali conseguono i titoli accademici (*Bachelor* e *Master*) equivalenti del mondo universitario civile per poi completare la formazione militare generale con altri 3 mesi presso le scuole ufficiali e conseguire la parte specialistica in un periodo che va dai 9 ai 24 mesi di preparazione presso le scuole ufficiali o i centri di specializzazione. La Germania ha di recente avviato una campagna volta ad aprire il proprio sistema formativo ai Paesi dell'UE sebbene il sistema tedesco soggiaccia a regole federali che demandano ai *Länder* le funzioni connesse con la formazione compresa quella universitaria ed il sistema sia basato sui trimestri anziché sui semestri come avviene nel resto dell'Europa.

### 3.5 Il modello austriaco

Il sistema austriaco a sua volta risponde alle logiche nazionali che vedono le forze armate basate sulla coscrizione obbligatoria. Gli allievi ufficiali vengono re-

clutati al termine delle scuole secondarie di secondo grado e avviati per un anno alla vita militare durante il quale ricevono la formazione militare basica (4 mesi), una preparazione militare in Accademia (4 mesi) a premessa della selezione per accedere ai ruoli degli ufficiali e per i soli ammessi un ulteriore periodo di 3 mesi di addestramento vocazionale presso la stessa Accademia e le scuole di specializzazione.

Gli allievi ufficiali frequentano il corso accademico (riconosciuto dal sistema educativo austriaco come un titolo di primo livello mentre l'Accademia non ha lo status di Università) della durata di 3 anni. L'Austria ha puntato molto sulla componente internazionale del suo sistema formativo ed organizza un semestre internazionale in lingua inglese offerto in ambito UE che risulta essere obbligatorio per tutti gli allievi così come è obbligatoria la frequenza di almeno un semestre di studio e il tirocinio teorico-pratico presso reparti operativi dei Paesi Membri dell'UE. La selezione per quest'ultima attività avviene sulla base delle conoscenze linguistiche degli allievi, che però vengono migliorate e incentivate con specifici corsi di lingua offerti, tra cui anche l'italiano.

### 3.6 Il modello italiano

Il sistema italiano per i corsi regolari, esclusi quelli dell'area sanitaria e ingegneristici, si basa sui seguenti elementi cardine:

- la cooperazione con le università nazionali per la realizzazione dei corsi di laurea e laurea magistrale. Il conseguimento della laurea magistrale è obbligatorio per la prosecuzione di carriera nell'ambito del ruolo di appartenenza;
- l'esistenza di una classe di laurea e laurea magistrale dedicata ai temi della difesa e della sicurezza;
- la durata dei corsi pari a cinque anni comprensivi dell'addestramento di specializzazione e di branca effettuato e svolto presso le scuole di specializzazione.

## 4. L'iniziativa europea

### 4.1 Le operazioni militari dell'UE e le nuove competenze

L'Unione Europea negli ultimi anni ha visto crescere il suo impegno in qualità di provider nel campo della sicurezza internazionale in numerose aree che impattano con la sua sicurezza con le missioni e operazioni a guida UE. Queste solitamente avvengono in aree "vicine" ai suoi interessi quali l'Europa stessa (Balceni e Caucaso), il Medio Oriente, l'Africa del Nord, in alcuni casi il Centro Africa e il Corno d'Africa fino a spingersi in operazioni anti-pirateria nell'Oceano Indiano.

Le caratteristiche comuni che discendono da queste operazioni sono: le stesse vengono svolte con la presenza di numerosi Paesi Membri, tutte in chiave *combined* e possono vedere protagonisti gli ufficiali dei vari Paesi sin dalle fasi iniziali del loro impiego (si può essere impiegati in operazioni anche nel grado di Tenente e Capitano, quindi solo alcuni mesi/anni dopo la conclusione della formazione di base).

Questo induce a individuare e pensare che i giovani ufficiali oltre a dover acquisire competenze proprie della formazione militare e accademica nel loro percorso di formazione devono includere anche molte delle cosiddette *soft skills*. Tra le quali non devono sicuramente mancare le competenze interculturali, la capacità di lavoro in *team*, l'interoperabilità, il *problem solving* e le conoscenze linguistiche almeno della lingua inglese di livello adeguato ad operare in contesti multinazionali sin dalle prime battute.

#### 4.2 L'iniziativa

In questo contesto si comprende benissimo la valenza strategica dell'avvio dell'iniziativa di scambio dei giovani ufficiali, lanciata nel 2008 sotto la presidenza europea francese. Iniziativa che venne sottoscritta da parte di tutti i Ministri della Difesa esprimendo in tal modo la piena volontà a partecipare attivamente al progetto.

Premesso che la responsabilità della preparazione delle forze armate, e in questo senso anche la formazione degli ufficiali, rientrano appieno nelle prerogative nazionali, l'iniziativa nel conseguire i suoi obiettivi si muove nel campo dell'armonizzazione dei modelli formativi senza imporre nulla agli istituti di formazione, nella convinzione che la condivisione delle informazioni e soprattutto delle buone pratiche nonché delle eccellenze che a livello locale si possono trovare non possa che giovare ai partecipanti, siano essi gli individui sia le istituzioni e conseguentemente alla stessa UE.

È stato subito chiarito che i suoi compiti avrebbero dovuto concentrarsi sulla formazione iniziale, in modo da evitare inutili duplicazioni con le già esistenti strutture formative della NATO, principalmente focalizzata sulla formazione avanzata, in considerazione che la maggior parte dei Paesi Membri era già parte dell'Alleanza o comunque collaborava sotto altre forme con la stessa. Nel 2009 iniziarono così i primi *meeting* per esperti di formazione provenienti principalmente dagli istituti preposti alla formazione, e venne creato l'*Implementation Group* (IG), quale organo per lo specifico obiettivo dell'*Executive Academic Board* (EAB) in seno all'*European Security and Defence College* (ESDC) di Bruxelles. Un *network college* istituito nell'ambito dell'*European External Action Service* (EEAS) dell'UE. Il lavoro dell'IG, attualmente a guida austriaca, si è principalmente focalizzato sulla formazione di base degli ufficiali e sulla sua componente accademica e non. Da questa prima fase è stato escluso quasi tutto l'addestramento di branca e specializzazione.

#### 4.3 Il sistema delle linee di sviluppo

Il lavoro è partito individuando una lista di aspetti critici che poi hanno dato vita a sottogruppi di lavoro, denominati *Line of Development* (LoD), che si occupano di specifici aspetti da sviluppare però sempre in chiave unitaria:

##### - LoD 1 *System of equivalences*

Inizialmente sotto la responsabilità austriaca. Per la parte accademica tutti gli istituti devono fare riferimento agli strumenti offerti dal Bologna Process, quali il sistema degli *European Credit Transfer and Accumulation System* (ECTS) e dei livelli di formazione, e ai regolamenti attuativi nazionali. Per la parte non accademica, il gruppo si è occupato di trovare una modalità per permettere il riconosci-



mento delle attività militari soprattutto per quei Paesi nei quali il riconoscimento non era previsto, attraverso la realizzazione di un'apposita guida<sup>8</sup> per il calcolo del carico di lavoro;

- **LoD 2 *Development of Competences***

Inizialmente sotto la responsabilità svedese. Il sottogruppo ha portato alla descrizione per tutte le figure di ufficiali, quale elemento caratterizzante a fattore comune senza la suddivisione nei differenti servizi (esercito, marina e aeronautica), di quanto deve essere appreso sotto forma di *Knowledge, Skills e Competences*. Nell'ambito dell'*European Qualification Framework (EQF)*, il livello minimo al quale collocare la preparazione degli ufficiali è stato definito nel livello 6 (livello comune per tutti gli Stati Membri). Nel documento denominato *Competence tree* sono state individuate le seguenti aree: *military serviceman, military technician, leader and decision maker, combat-ready role model, communicator, learner and teacher/coach, critical thinker and researcher and international security/diplomacy actor*. Successivamente potranno essere definiti i descrittori per le ulteriori esigenze di specializzazione a livello di singolo servizio;

- **LoD 3 *Development of Internet Distance Learning (IDL)***

I moduli formativi, qualora possibile, devono prevedere una componente in e-learning da svolgere a premessa della fase residenziale per ridurre i tempi di permanenza all'estero e per facilitare il processo di amalgama, da un punto di vista didattico, tra studenti di diversa provenienza e formazione. L'ESDC mette a disposizione la propria piattaforma<sup>9</sup> con i documenti appositamente realizzati. Tutto il materiale *e-learning* predisposto nell'ambito dell'iniziativa è messo a disposizione degli altri istituti partner;

- **LoD 4 *Create an IT-Platform***

Una piattaforma IT dedicata all'iniziativa è stata realizzata e messa a disposizione per l'iniziativa dalla Bulgaria<sup>10</sup>. Un moderno strumento per lo scambio delle informazioni riguardanti l'iniziativa e favorire in modo concreto la mobilità degli studenti e dei docenti. L'aggiornamento dei dati e delle informazioni è a cura dell'IG;

- **LoD 5 *Legal Framework***

Inizialmente sotto la responsabilità francese. Un *Legal Framework* è stato definito in modo da chiarire tutti gli aspetti connessi alla mobilità e le responsabilità degli istituti che inviano i frequentatori e di quelli che ospitano i moduli formativi con un invito a tutti gli Stati Membri ad aderire. Sebbene non tutti gli Stati abbiano proceduto ad aderire formalmente tutti gli istituti attivi nel programma applicano di fatto tale documento semplificando notevolmente le procedure. Solitamente l'istituto che offre un'attività formativa nell'ambito dell'iniziativa deve farlo alle stesse condizioni per i propri studenti (senza pagamento di tasse di iscrizione e con vitto e alloggio). L'Italia ha ufficialmente ratificato l'accordo;

---

<sup>8</sup> Gell H., *Users'guide for Workloads' calculation of Non-Academic Basic Officer Education*, Wiener Neustadt, 2010.

<sup>9</sup> <https://esdc.adlunap.ro>

<sup>10</sup> [www.emilyo.eu](http://www.emilyo.eu)

- **LoD 6 *Implementation of the programme***  
Ogni istituto è invitato ad implementare il programma a livello nazionale;
- **LoD 7 *Lifelong Learning***  
Sotto la guida della Repubblica Ceca. Nato per implementare i programmi di scambio per gli studenti civili già esistenti in ambito UE, quali ad esempio il Programma Erasmus, fino al 2017 aveva un meeting dedicato a tale azione, ospitato dalla *University of Defence* di Brno (Repubblica Ceca) mentre l'ultimo è stato organizzato dalla *Military University of Land Forces* di Wroclaw (Polonia) nel 2018;
- **LoD 8 *Development of Common Modules***  
Inizialmente a guida francese. Per permettere a tutti gli istituti di partecipare alle attività formative è stata individuata la formula dei moduli brevi (da 1 a 3 settimane di presenza con eventuale fase a distanza in *e-learning* a premessa della fase residenziale). Questi moduli pensati su tematiche di interesse comune, una volta descritti secondo un determinato format possono assumere, su decisione comune, lo status di modulo comune ed essere implementati come attività singola o all'interno del proprio percorso universitario. Possono riguardare sia tematiche di tipo accademico sia addestramenti militari o vocazionali. Al momento sono 43 i *Common Module* approvati per un totale di 120 ECTS ma la lista è in costante e continua evoluzione. La *chairmanship* della LoD8 è stata di recente assunta dall'Italia (Esercito).

Le attività formative oggetto di scambio degli studenti, pertanto, possono riguardare, sulla base del programma Erasmus, il semestre di studio all'estero, la preparazione della tesi oppure una attività di tirocinio pratico e sulla base della formula dei moduli brevi o *common module*.

L'azione delle linee di sviluppo ha di recente ripreso un nuovo vigore attraverso la rivitalizzazione di alcune di esse (la citata nuova guida della LoD8 assunta dall'Italia e quella della LoD4 assunta dalla Grecia), la nuova denominazione della LoD7 in *Financing the initiative* (a guida del Portogallo) e la creazione di nuove linee da intraprendere quali:

- **LoD 9 *Future Projects***  
Con lo scopo di favorire l'incontro tra gli istituti che vogliono collaborare anche per la realizzazione di progetti futuri comuni e partecipare a bandi competitivi, quali ad esempio il Programma *Erasmus Plus Key Action 2* per la realizzazione di offerte formative tra le quali i moduli comuni. Dal 2019 un incontro annuale sul tema è ospitato dalla *Military University of Land Forces* di Breslavia (Polonia) che ne detiene la *chairmanship*;
- **LoD 10 *Gender Mainstreaming***  
A guida bulgara ha il compito di sviluppare la specifica tematica nell'ambito dei corsi di formazione di base e fornire un utile strumento e un approccio ai futuri leader;

- **LoD 11 *International Naval Semester***  
A guida italiana si sta occupando di sviluppare un semestre comune alle marine europee sulla base di quanto già realizzato per le forze terrestri;
- **LoD 12 *International Air Force Semester***  
A guida greca ha il compito di sviluppare un semestre comune alle forze aeree europee a similitudine delle altre branche già sviluppate o in corso di elaborazione;
- **LoD 13 *International Technical Semester***  
A guida rumena per la realizzazione di un analogo semestre per i corsi di studio ingegneristici.

#### 4.4 I risultati a dieci anni dal lancio dell'iniziativa

In questi dieci anni di vita dell'iniziativa si sono avuti molti progressi grazie al lavoro dell'*Implementation Group* che periodicamente si è riunito, con la partecipazione di esperti e i rappresentanti degli istituti di formazione dei singoli stati, il cui numero è in costante crescita. Tutte le forme di scambio ad oggi possibili sono state implementate a seconda delle esigenze dai singoli istituti: *Common Module*, seminari, semestri di studio, preparazione tesi, *international students' week e traineeship*.

Il tutto ove possibile in combinazione con il programma Erasmus a cui quasi tutti gli istituti partecipanti fanno riferimento anche per la questione del budget e per la mobilità dei docenti/istruttori. Ad oggi un semestre per la componente terrestre è stato approvato e attualmente implementato integralmente in tre Paesi (Grecia, Polonia e Romania), parzialmente in Austria e per almeno un modulo in Italia. Una lista di docenti/istruttori per la mobilità (*Pool of Lecturers*) con aggiornamento annuale è disponibile al fine di favorire e incrementare gli scambi dei docenti, particolarmente importanti per lo sviluppo dell'intero programma.

Nell'ambito del programma *Erasmus Plus Key Action 2* sono stati ben tre i progetti finanziati dalla Commissione Europea per la realizzazione di attività formative<sup>11</sup> con beneficio per l'intera comunità. I risultati sugli scambi sono annualmente raccolti e pubblicati. Per l'anno accademico 2017/18<sup>12</sup>, sebbene non tutti gli istituti abbiano fornito i dati relativi, sono stati particolarmente brillanti ed in costante crescita:

- 67 attività;
- 1.303 partecipanti di cui 154 studenti civili;
- 17.008 giorni di formazione internazionale.

#### 3.5 Il contributo dell'Esercito Italiano

Ai brillanti risultati sopra riportati contribuisce attivamente anche l'Esercito Italiano con il Comando per la Formazione e Scuola di Applicazione dell'Esercito di

<sup>11</sup> Le Strategic Partnership che hanno ricevuto i finanziamenti sono state le seguenti: nel 2015 Polonia, Austria, Repubblica Ceca, Romania e Ungheria; nel 2016 Romania, Bulgaria e Polonia; nel 2017 con Polonia, Grecia e Portogallo. La Nazione prima nella lista è la coordinatrice che ha presentato il relativo progetto alla propria Agenzia Nazionale per l'ERASMUS.

<sup>12</sup> ESDC General Annual Report on ESDC Activities 2017/18.

Torino, in collaborazione con l'Università degli Studi di Torino. In virtù di questa collaborazione è stato possibile conseguire da subito il pieno riconoscimento delle attività formative svolte all'estero nell'ambito dei programmi di studio sia nel caso dei semestri di studio sia nel caso dei moduli brevi. Il contributo ai risultati è stato importante sia nel suo complesso (l'Italia è seconda nella partecipazione ai *Common Module* con il 16,54% e quarta nelle attività complessive con il 10,67%) sia in alcuni aspetti specifici, quali la partecipazione degli studenti civili (54 partecipanti) e la presenza femminile (39 tra personale militare e civile). In entrambi i casi la partecipazione è particolarmente significativa.

L'Esercito ha preso parte sin dalle prime battute dell'iniziativa inviando il proprio personale alle attività formative offerte sotto l'egida dell'iniziativa seppur in forma limitata e sporadica. L'impegno è cresciuto in concomitanza della partecipazione costante di un proprio rappresentante nell'ambito dell'*Implementation Group* iniziando ad offrire anche attività formative.

Dal 2013 due *Common Module* vengono offerti regolarmente (Tabella 1) su temi di interesse quali la *Common Security and Defence Policy* (CSDP) e il *Law Of Armed Conflict* (LOAC). I moduli sono organizzati con la formula del seminario con molti relatori/esperti provenienti dal mondo accademico e non, dall'Italia, da altri istituti partner e dalle Istituzioni europee ed offerti in lingua inglese ai Paesi UE. Sono aperti anche ad un numero limitato di studenti civili e prevedono il riconoscimento di due ECTS.

CM	TIME	IT OFFICIER	EU & OTH OFFICIER		CIV	TOT.
CSDP	16-20 DEC 2013	10 + 2 (AF)	9	2 AT - 1 CY - 1 EE - 2 DE - 1 EL - 2 PL	9	30
CSDP	5-9 MAY 2014	10 + 4 (AF)	10	1 AT - 1 EE - 8 DE	6	30
CSDP	24-28 NOV 2014	10 + 4 (AF)	14	2 AT - 1 EE - 5 DE - 2 EL - 2 IE - 2 PL	10	38
LOAC	4-8 MAY 2015	16 + 2 (AF)	9	1 EE - 2 CY - 3 DE - 2 EL - 1 PL	12	39
LOAC	19-23 NOV 2015	12 + 5 (AF)	3	2 EE - 1 EL	11	31
CSDP	14-18 MAR 2016	8 + 4 (AF)	15	1 BG - 1 CY - 2 HR - 2 FI - 2 FR - 2 PL - 3 RO	14	41
CSDP	13-17 MAR 2017	13	9	2 EL - 2 FR - 1 PL - 3 RO - 1 US	11	33
LOAC	8-12 MAY 2017	10 + 2 (AF)	4	1 CY - 1 EL - 2 US	9	25
CSDP	12-16 MAR 2018	10 + 4 (AF)	8	2 BE - 2 EL - 2 RO - 2 US	17	39
LOAC	7-11 MAY 2018	10 + 3 (AF)	13	2 BE - 3 EL - 2 FR - 4 PL - 2 US	16	42
CSDP	4-8 MAR 2019	7 + 4 (AF)	17	2 BE - 5 EL - 2 HR - 2 NL - 2 PL - 2 RO - 2 US	14 + 1°	44
LOAC	6-10 MAY 2019	9 + 4 (AF)	14	2 BE - 3 EL - 2 DE - 3 PL - 2 RO - 2 US	14 + 1°	42

Tabella 1. Moduli comuni organizzati presso il Comando per la Formazione e Scuola di Applicazione dell'Esercito di Torino (elaborazione dell'autore)

La partecipazione alle attività offerte dagli istituti partner (*outgoing*) è iniziata nel 2009 ed in costante crescita. La partecipazione<sup>13</sup> è in funzione dei temi affrontati e della dislocazione temporale in cui vengono proposti (Tabella 2).

YEAR	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19
STUDENTS	2	2	0	3	7	20	17	29	55	68

Tabella 2. Partecipazione di Ufficiali dell'Esercito ai moduli comuni organizzati in ambito UE (elaborazione dell'autore)

Dall'anno accademico 2014/15 alcuni studenti militari selezionati con l'apposito bando annuale Erasmus dell'Università di Torino partecipano ai semestri offerti da Francia e Polonia. Al momento gli studenti incoming sono provenienti dalla Francia, principalmente per la preparazione della tesi finale sin dal 2013/14 e in un caso con la partecipazione ad un semestre creato *ad hoc* con corsi in italiano e inglese su argomenti di informatica e matematica nel 2015/16 (Tabella 3).

	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19
OUT	//	2 FR	2 FR	5 FR +2 PL	5 FR +2 PL	6 FR +2 PL
IN (thesis preparation)	2 FR	2 FR	4 FR + 2 FR (study program)	5 FR	4 FR	3 FR

Tabella 3. Programma Erasmus. Partecipazione In & Out (elaborazione dell'autore)

Dall'anno accademico 2018-19 l'opportunità di partecipare al programma Erasmus con mete specifiche è stata estesa anche agli studenti civili dei Corsi di Laurea in Scienze Strategiche. Il numero di *Bilateral Agreement* (BA) siglati dall'Università di Torino per la specifica iniziativa è anch'esso in costante aumento:

- *Theresan Military Academy* (AT);
- *Royal Military Academy* (BE);
- *National Military University* (BG);
- *University of Barcelona* (ES);
- *Ecole de Saint-Cyr* (FR);
- *National University of Public Services* (HU);
- *Military University of Land Forces* (PL);
- *War Studies University* (PL);
- *Academia Militar* (PO);
- *Land Forces Academy* (RO).

La stipula dei citati *Bilateral Agreement* ha permesso anche la mobilità di docenti e staff militare e civile che ha contribuito ad incrementare il respiro internazionale delle attività formative offerte al proprio personale. Nell'anno accademico 2018-19 hanno partecipato cinque docenti militari (AT, BE e PL) e due Ufficiali accompagnatori (RO).

<sup>13</sup> Gli Ufficiali frequentatori italiani sono al momento stati inviati presso 14 dei 28 Paesi Membri dell'UE: AT, BE, BG, CY, CZ, EL, ES, FR, IT (anche presso altre accademie), LV, PL, RO, SK, SE.

Sono in corso ulteriori incontri per ampliare il numero degli accordi e delle mobilità.

Una altra forma di partecipazione ad attività formative all'estero nell'ambito dell'iniziativa è quella relativa all'*International Traineeship* presso Reparti Operativi di Paesi UE per un periodo di circa 5 settimane prima dell'assegnazione ai Reparti di impiego attiva dal 2013<sup>12</sup>. Analogamente l'Esercito Italiano ospita, per un periodo variabile dalle 6 settimane ai 2 mesi a seconda delle rispettive esigenze, ufficiali provenienti dalla Francia e dall'Austria.

Un programma simile, l'*Erasmus Traineeship* con un periodo di 2 mesi, dal 2018-19 vede coinvolti gli studenti civili<sup>13</sup> presso Istituti partner in Europa dove l'interazione tra studenti militari e civili sui temi della sicurezza e della difesa è molto apprezzata.

## Conclusioni

I benefici del *Programma Erasmus* per gli studenti europei, quali futuri cittadini dell'UE, sono stati oggetto di numerose pubblicazioni scientifiche che ne hanno attestato la bontà e la validità. In ragione di ciò la Commissione Europea si appresta nell'ambito del nuovo bilancio dell'UE a rinnovare il programma con un ulteriore incremento del budget ad esso dedicato, si parla almeno di raddoppiarne il budget, allargandone ulteriormente anche la potenziale platea dei fruitori. Nel caso specifico gli Ufficiali Europei, oltre ad essere studenti e cittadini europei, sono i futuri Comandanti di unità operative dell'UE che hanno in questo modo l'opportunità sin dalla formazione iniziale e di base di integrare i valori e i concetti cardine dell'Unione con particolare riguardo ai temi della sicurezza e della difesa, grazie ad un programma che li porta a studiare e ad esercitarsi in lingua inglese assieme a colleghi di altri Paesi Membri. Alcuni studi condotti in Austria<sup>14</sup> hanno dimostrato che la partecipazione ad un semestre di studio all'estero influisce positivamente sull'andamento degli studi e sulla conseguente media dei voti anche successivamente al rientro nonché di avere effetti sulle capacità di gestire e superare lo stress<sup>15</sup>. L'intero programma contribuisce infatti ad incrementare la conoscenza generale e specifica, le abilità e le competenze dei futuri ufficiali europei in chiave di interoperabilità, interforze e internazionale con una chiara visione europea permettendo altresì la creazione di una rete sociale di relazione tra pari tra le diverse Forze Armate Europee di indubbio valore strategico con i quali si ritroverà a lavorare fianco a fianco nelle prossime operazioni militari dell'UE o della NATO. In aggiunta a questo una specifica rete di relazioni scientifiche si sta creando tra i docenti andando ulteriormente a rinforzare lo spirito dell'iniziativa.

<sup>12</sup> Gli Ufficiali Italiani dell'Esercito inviati all'estero per questo tipo di addestramento: 2013 3 (FR), 2014 5 (FR), 2016 7 (2 AT, 2 ES, 3 FR), 2017 4 (3 ES, 1 FR), 2018 1 (FR), 2019 1 (FR).

<sup>13</sup> Nel 2018-19 9 posizioni sono state assegnate: 2 AT, 2 BG e 5 RO. Nel corso del 2019-20 saranno assegnate 10 borse di 2 mesi ciascuna nelle stesse sedi con l'aggiunta del Portogallo.

<sup>14</sup> Gell H., *Increase of Military Leadership Skills and Competences of future Leaders by Internationalisation*, Publication for the Scientific Journal "Economics & Management", Brno, February, 2017.

<sup>15</sup> Gell H., *Increase in Military Leadership Skills and Competences of Future Leaders through Stress Research Findings*. Zeszyty Naukowe Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych im. gen. Tadeusza Kościuszki Journal of Science of the gen. Tadeusz Kosciuszko Military Academy of Land Forces, 48 (4), 2016, p. 25-37, <http://dx.doi.org/10.5604/17318157.1226130>.

Dal punto di vista prettamente finanziario, sebbene non sia ancora oggetto di uno specifico programma di finanziamento, il programma beneficia di numerose agevolazioni quali la riduzione dei costi logistici (nessuna spesa di vitto e alloggio né di iscrizione agli eventi formativi), l'utilizzo di borse di studio *Erasmus*, ove possibile, per gli studenti e rimborsi per la mobilità dei docenti e di staff, la possibilità di ricevere un co-finanziamento da parte dell'ESDC<sup>16</sup> nonché la possibilità di avere a domicilio lezioni tenute da personale dell'Unione Europea senza costi per l'istituto ospitante. Vengono inoltre promosse la collaborazione e la cooperazione tra istituti/università sia nel campo della didattica sia della ricerca con incremento e diffusione delle buone pratiche con un innalzamento della qualità complessiva.

Da un punto di vista politico viene preservata la responsabilità degli Stati Membri riguardo la formazione del proprio personale ma attraverso la armonizzazione dei programmi e della didattica si promuove la diffusione della cultura della sicurezza e della difesa in ambito Unione Europea superando quelle barriere linguistiche, culturali e soprattutto interiorizzando i nuovi concetti di minaccia e rischio, andando oltre la visione regionale (la percezione delle minacce è molto diversa a seconda della latitudine e della longitudine degli Stati Membri). Di fatto promuovendo quella interoperabilità del personale militare che ha in sé un valore strategico maggiore rispetto alla seppure importante interoperabilità degli armamenti e delle procedure tecnico-tattiche.

---

<sup>16</sup> Le attività formative con la presenza di 1/3 di studenti civili possono ricevere uno specifico co-finanziamento di importo variabile e annualmente definito.





# La necessità di collegare sicurezza interna ed esterna: lo scambio di dati nell'ambito delle missioni europee

Lorenzo Soncin

---

## 1. Introduzione

Questo lavoro si sforza di formulare la possibilità, nell'ambito delle missioni estere comunitarie, di un'innovazione in merito alla circolazione delle informazioni d'intelligence; innovazione, lo si vedrà, necessaria per il sostanziale raggiungimento dei fini che le medesime operazioni impongono, oltreché per il mantenimento della sicurezza interna ai confini. Per fare ciò, occorrerà in primo luogo descrivere lo «stato dell'arte», l'organizzazione complessiva delle azioni condotte sotto l'egida dell'Unione nel contesto del *Common Security and Defense Policy* (CSDP), oltreché la loro peculiarità *teleologica*, la quale differisce strategicamente dal resto delle attività condotte nell'intorno del *Peace enforcement*.

Alla tesi sostenuta in questo lavoro deve essere sempre sottointesa la necessità – in realtà costantemente implicata perché drammaticamente attuale – di un bacino d'interessi concreti e tangibili tra i diversi Stati Membri, per lo meno nel quadro complessivo delle questioni inerenti alla sicurezza: la necessità impellente, cioè, di una visione collettiva e diffusa, un solo vettore, finalmente univoco; inserito, infine, in un quadro giuridico volto ad agevolarne la traducibilità operativa, all'interno di una fattispecie, quella tipica del *Peace-keeping*, pericolosamente incerta ed imprevedibile.

## 2. Lo scenario operativo attuale

Allo stato attuale, l'Unione Europea conta un attivo di sedici missioni complessive, sei di carattere militare e dieci di carattere civile. Dal punto di vista terminologico le attività si differenziano in due categorie differenti: executive e non-executive. Si noti inoltre che, in generale, le attività militari si definiscono “operazioni” (*operations*), mentre le “missioni” in senso stretto (*missions*) sono essenzialmente di natura civile.

Le azioni che prevedono il dispiegamento di una forza armata rientrano, poi, nella comune denominazione *Petesberg*: sono qui contenute le attività di *Peacekeeping* in contesti di *post conflict*, oltreché l'addestramento e l'*advising* dedicati agli eserciti regolari locali.

Si aggiungono alla lista le missioni marittime, dedite al contrasto della pirateria e al traffico di esseri umani, e che mirano pertanto al superamento di situazioni critiche innescate da sconvolgimenti globali, il cui carattere eccezionale esige una coordinazione precisa, e dove facilmente si annidano coacervi di attività criminale, la cui fecondità è favorita da vuoti di potere e assenza totale del *Rule of Law*.

---

Con riferimento alle spedizioni di carattere civile, queste vengono svolte nell'ambito della *Common Security and Defence Policy* (CSDP)<sup>1</sup>. Seppur nascendo dalla medesima visione politica delle operazioni che richiedono il dispiegamento di un contingente armato, esse si differenziano per l'intenzione dichiarata di ripristinare lo Stato di Diritto laddove sia assente: in tal senso, le azioni compiute *boots on the ground* dagli agenti comunitari si limitano a supportare le istituzioni legali locali, con particolare riferimento al potere giudiziario ed alle forze di polizia.

In merito, il rapporto dell'EEAS ricorda i progressi raggiunti negli ultimi tre anni:

These three years of implementation of the EUGS have also shown that the EU has made significant progress in turning the Strategy's vision into concrete action: the progress made on European security and defence, working towards the goal of strategic autonomy as set out by the Council; the reaffirmation of the EU perspective for the Western Balkans; the investment in preserving the nuclear deal with Iran (Joint Comprehensive Plan of Action – JCPOA); the step change in our partnership with Africa, including in the field of migration; and our strong investment in support of the UN and its reforms are all flagship initiatives coherent with the overall vision and priorities of the EUGS<sup>2</sup>.

### 3. La peculiarità dell'azione esterna europea

Ciò che immediatamente si coglie delle attività europee sul territorio esterno è la relativa mancanza di aggressività. La ragione di questa connotazione è duplice: anzitutto, la tendenza al pacifismo emerge quanto più le missioni comunitarie vengono confrontate con le tradizionali operazioni in ambito ONU, sovente realizzate nel contesto di accordi regionali – a cui appartiene, ad esempio, la NATO.

È infatti evidente come, orientate verso un obiettivo di *peace-enforcement* piuttosto che di *peacekeeping*, le operazioni sotto l'egida delle Nazioni Unite siano *volens nolens* chiamate ad un dispiegamento che sia tangibile, necessario per il medesimo fine per il quale tali operazioni vengono intraprese.

In secondo luogo, ed è il fattore *politico* decisivo, il carattere pacifico delle operazioni comunitarie corrisponde ad una precisa visione “teleologica” – chiamata in gergo con l'espressione “guanto di velluto”, *velvet glove*:

Although the military is linked to the ‘hard’ element of the power nations or organisations possess, and rightly so, in this unique EU approach, it is wrapped in a ‘velvet glove’. Its presence in the host nation or in the seas adjacent to unstable regions is intended to project stability rather than power, and to increase security.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Nello specifico: EUPOL COPPS ed EUBAM RAFAH in Palestina, EULEX in Kosovo, EUBAM in Libia, EUCAP SAHEL in Mali e Niger, EUCAP in Somalia, EUAM in Iraq, EUMM in Georgia, EUAM in Ucraina. EUBAM in Moldavia ed Ucraina non sono operative sotto le strutture della CSDP.

<sup>2</sup> EEAS, *EU Global Strategy*, 2019, p.10

<sup>3</sup> J.Rehr, *Handbook on CSDP, the common security and defence policy*, Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria pag.84

L'Europa ha deciso di evitare per quanto possibile l'uso della forza. La motivazione ha un carattere che potremmo definire storico-pratico: in primis, l'Unione non intende sostituire l'Alleanza Atlantica nel suo ruolo di garante della sicurezza globale: è sufficiente visionare qualsivoglia documento ufficiale nell'ambito delle attività CSDP per comprendere come, nel contesto della difesa comune e della proiezione di potenza, le operazioni in loco non mirino ad altro che all'affiancamento ed al supporto<sup>4</sup>.

Se, da un lato, a questa modalità d'intervento fa talvolta seguito un'accusa di *laissez-faire* e di mancato impegno nel proseguimento degli obiettivi a breve termine, il vantaggio che ne consegue ci sembra convincente: la strategia del "guanto di velluto", infatti, consente alle forze operanti *boots on the ground* di conservare la benevolenza e il benplacito delle popolazioni locali, di arginare l'impatto – il *distress* – che su di queste, necessariamente, e almeno in parte, tragicamente ricade. In questo senso la scelta della delicatezza sembra agevolare, in via del tutto indiretta ma nondimeno efficace, il successo dell'operazione: è un vantaggio strategico di importanza cruciale, sul quale la ricerca dottrinale nel campo degli Studi Strategici non ha mai smesso di interrogarsi<sup>5</sup>.

Possiamo pertanto confermare che il «pacifismo» delle missioni nel quadro CSDP, lungi dal dimostrarne l'incertezza e l'inefficacia, ne rappresenta piuttosto il nucleo fondativo, come lo stesso manuale sulle attività CSDP sembra confermare:

Their objective, regardless of the geographical area they are deployed in, is to support efforts to restore stability and build security in states and regions in the Union's periphery<sup>6</sup>.

Ne consegue pertanto che, laddove ci si adoperi per una critica generale all'organizzazione complessiva delle missioni – militari o civili che siano – guidate dall'Unione, l'aspetto ora descritto non deve essere considerato come la frattura nell'architettura portante, bensì l'obiettivo ideale verso il quale ci si deve cercare di tendere – trovandosi così, come davanti ad uno specchio, a percorrere a ritroso la "tendenza all'estremo" raccontata da Clausewitz<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Tuttavia, non è una corretta lettura quella secondo cui l'Unione non voglia dotarsi di un efficace strumento militare di natura tradizionale, ovvero incentrato sulle attività offensive e difensive. L'UE, semplicemente, ad oggi non dispone né dei mezzi né della volontà politica per mettere in campo un tale dispositivo.

<sup>5</sup> Sembra superfluo doversi soffermare sul ruolo fondamentale che tale vantaggio strategico ha sempre giocato nella storia militare dell'ultimo secolo; si accenni soltanto che, nel settembre appena trascorso, il contingente italiano stanziato nella municipalità di Tibnin, nel sud del Libano, guidato dal generale Bruno Pisciotta nel quadro della missione UNIVIL, ha costantemente lavorato per l'integrazione tra i caschi blu e la popolazione locale, attraverso l'organizzazione di serate dedicate all'aiuto degli orfani. L'informazione è verificabile sul sito del Ministero della Difesa: [https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op\\_intern\\_corso/UNIFIL/notizie\\_teatro/Pagine/Missione\\_in\\_Libano\\_attivita\\_CIMIC\\_per\\_popolazione\\_locale.aspx](https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/UNIFIL/notizie_teatro/Pagine/Missione_in_Libano_attivita_CIMIC_per_popolazione_locale.aspx).

<sup>6</sup> J.Rehr, *Handbook on CSDP, the common security and defence policy*, Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, pag.83

<sup>7</sup> Cfr. Carl Von Clausewitz, *Della Guerra*, Mondadori, 1997. Il paragone ci viene fornito dal fatto che, mentre il generale Prussiano concepisce lo scontro bellico come un potenziale innescarsi di un pericolo estremo, di volta in volta semmai limitato dalle contingenze "materiali", si tratta, per noi, di concepire esattamente la visione opposta: l'operazione bellica votata ad una totale moderazione, atta alla imperturbazione delle popolazioni civili. Beninteso, tale visione è destinata a rimanere un'utopia: nondimeno, e a maggior ragione, è tale sovrastruttura, riteniamo, a dover riempire di senso ogni azione sul campo.

Un'analisi delle criticità immanenti alla struttura operativa complessiva non dovrà mai perdere di vista l'architettura ideologica che ne fornisce, invero, la ragion d'essere. Criticità che si tratta ora di passare in rassegna.

#### 4. La dicotomia tra l'aspetto interno e l'aspetto esterno: una sinergia possibile

Generalmente, le missioni comunitarie offrono il fianco ad una vasta pletora di critiche. Di esse si mettono in luce i problemi di interoperabilità, la complessità del processo decisionale, finanche la penuria di strumenti logistici e di proiezione della potenza.

Ciò che, in questa sede, sembra utile ricordare inerisce, invece, ad un ulteriore problema: vale a dire la mancanza di sinergia tra la sicurezza interna dell'Unione e l'esecuzione operativa (potremmo dire: l'esternalizzazione) dell'operazione, ovvero, nello specifico, la necessità, ad oggi solo intravista, *della condivisione delle informazioni d'intelligence raccolte sul campo e la loro successiva elaborazione nei database predisposti alla sicurezza interna*. È questa lacuna di comunicazione, poco indagata ancorché evidente, a rappresentare un ostacolo alla lungimiranza delle azioni sotto l'egida dell'Unione.

Si consideri l'ipotesi in cui, nell'ambito di una qualsivoglia attività, le forze in loco reperissero delle informazioni a carico di un sospettato trafficante. Si consideri inoltre l'eventualità che l'elemento individuato possa spostarsi all'interno dei confini comunitari, e si consideri come data quest'ultima ipotesi. Allora, i limiti operativi sarebbero così trascrivibili:

- a. Le informazioni raccolte essendo dati *intel*, non detengono valenza probatoria;
- b. I dati raccolti si incagliano sul primo blocco comunicativo: questi provengono da una realtà statale che verosimilmente non rispetta i diritti fondamentali dell'uomo;
- c. Pur ammettendo che gli agenti sul posto vogliano condividere le informazioni, è verosimile aspettarsi la mancanza di adeguati strumenti di informazione<sup>8</sup>.
- d. Il secondo blocco riguarda il principio del *purpose limitation*: i dati o le notizie<sup>9</sup> devono seguire ad un risultato o alla richiesta di un determinato compito; inoltre, devono essere utilizzati solo per adempiervi.

Come si nota, i limiti evidenziati rischiano di rappresentare una grave limitazione delle potenzialità offerte dalla cooperazione in materia di sicurezza. La mancata individuazione e condivisione di un profilo rischiano di rappresentare una minaccia reale, di cui la cronaca degli ultimi anni ha riportato in auge l'attualità.

---

<sup>8</sup> Il sistema in questione è il *Secure Information Exchange Network Application* (SIENA), un sistema che permette la condivisione in maniera sicura di dati provenienti da agenzie law enforcement ed anche Paesi che hanno particolari accordi di cooperazione con EUROPOL.

<sup>9</sup> Il termine notizie qui è da intendersi come "elemento informativo inerente un qualsiasi argomento, di qualsiasi genere, non ancora valutato o elaborato".

Sebbene l'Unione Europea di recente abbia dato buona prova di sé nella prevenzione degli attacchi terroristici<sup>10</sup>, la crucialità di una testa di ponte tra gli Stati membri e la loro stessa proiezione al di là dei confini emerge in tutta la sua coerenza, laddove la coesistenza separata di due compartimenti stagni non è un'infrastruttura sufficiente per l'adempimento degli obiettivi umanitari che l'Europa, legittimamente o meno, esige da se stessa. Al perseguimento del peacekeeping all'esterno deve necessariamente seguire l'identificazione delle minacce prima che queste entrino all'interno.

Rileviamo, infine, che un primo tentativo di comunicazione fra la sfera esterna dell'azione europea e quella di sicurezza interna si è manifestato con l'inserimento, nell'ambito della missione EUNAVFOR MED-Sofia, di un ufficiale di collegamento fra la missione stessa ed EUROPOL, nel tentativo di implementare i registri dell'agenzia europea con le informazioni raccolte nei confronti di individui coinvolti nel traffico di esseri umani.

In merito, ci sembra di notevole interesse l'appartenenza dell'ufficiale prescelto all'Arma dei Carabinieri: è stato dunque un militare ad incarnare il punto di saldatura, necessario ancorché critico, tra la sfera bellica e l'attività di *Law-enforcement*.

## Conclusione

Se l'intuizione qui proposta si dovesse mostrare corretta, è verosimile aspettarsi, negli anni a venire, un aumento considerevole di forze mediane, operanti per così dire a metà strada – come un vaso comunicante tra due diversi bacini d'interesse, l'uno all'interno e l'altro all'esterno – in grado di rendere le operazioni, militari o civili che siano, maggiormente olistiche e meno soggetta alle interferenze, e grazie alle quali le informazioni *intel* potranno circolare – *purpose limitation* permettendo – senza rallentamenti. Nel quadro di questa possibilità, la questione da porsi è come tali figure potranno essere integrate in un quadro giuridico rallentato da una volontà politica ancora immatura.

---

<sup>10</sup> Cfr. Tesat 2019, EUROPOL.





## Verso la “Dual Army” Europea: la proposta SPD del 28° Esercito\*

Vincenzo Camporini e Domenico Moro

Lo scorso mese di ottobre, il gruppo di lavoro della SPD (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*) al Bundestag che si occupa di politica di sicurezza e difesa ha diffuso un documento<sup>1</sup> in cui si propone la costituzione di quello che chiama il 28° esercito: un esercito europeo in aggiunta a quelli nazionali, posto sotto il controllo delle istituzioni europee. Con questa proposta, il dibattito per dotare l’UE di un esercito autonomo fa un passo avanti, più di quanto abbiano fatto le parole del Presidente Macron, al quale il documento non risparmia critiche.

Il documento della SPD ha il merito di intervenire sul punto in cui è possibile sbloccare il processo per la costituzione di un esercito autonomo europeo. L’idea è che gli Stati disponibili abbandonino la via della cooperazione intergovernativa, affiancando ai rispettivi eserciti nazionali un esercito autonomo europeo, il 28° esercito, adattando i trattati, dove necessario. Esso sarà costituito da militari di professione reclutati su basi volontarie, iniziando con una struttura pari a quella dei gruppi tattici, 1.500 uomini, progressivamente aumentati ad 8.000, e risponderà direttamente alle istituzioni europee. L’esercito europeo, dopo una fase transitoria durante la quale sarà finanziato con i contributi degli Stati partecipanti, sarà a carico del bilancio europeo.

La proposta della SPD non è, in assoluto, una novità: il modello di difesa è quello delle federazioni e, in particolare, di quella americana. Sono stati gli USA i primi ad aver introdotto quello che il costituzionalista australiano Kenneth C. Wheare (*On Federal Government*, 1951) ha chiamato il modello della “dual army”<sup>2</sup>, perché fondato su un (inizialmente) piccolo esercito federale e una preponderante struttura militare basata sulle milizie statali, oggi inquadrata in quella che è chiamata Guardia nazionale, di cui ciascun Governatore dello Stato di appartenenza è il comandante in capo.

---

\* Riproduciamo il Commento n. 201 del Centro Studi sul Federalismo, pubblicato il 30 novembre 2020 dal generale Vincenzo Camporini e dal dott. Domenico Moro, particolarmente interessante per il tema della difesa europea (<http://www.csfederalismo.it/it/pubblicazioni/commenti/1555-verso-la-dual-army-europea-la-proposta-spd-del-28-esercito>).

Esamina criticamente la proposta del gruppo di lavoro del Partito Socialdemocratico tedesco al Bundestag relativa alla costituzione di un esercito europeo.

Il testo è stato pubblicato contemporaneamente in “Eurobull” (<https://www.eurobull.it/verso-la-dual-army-europea-la-proposta-spd-del-28o-esercito?lang=fr>) e in “Euractiv Italia” (<https://euractiv.it/section/mondo/opinion/verso-la-dual-army-europea-la-proposta-spd-del-28-esercito/>).

<sup>1</sup> Il documento è reperibile in una versione italiana non ufficiale a cura di Domenico Moro al seguente indirizzo web: [http://www.csfederalismo.it/images/commenti/SPD\\_Diskussionspapier-28.-Armee\\_IT-non-ufficiale.pdf](http://www.csfederalismo.it/images/commenti/SPD_Diskussionspapier-28.-Armee_IT-non-ufficiale.pdf)

<sup>2</sup> Cfr. il policy paper n. 23, D. Moro, *Verso un difesa federale europea*, CSE, febbraio 2017 in <http://www.csfederalismo.it/it/pubblicazioni/policy-paper/1249-verso-una-difesa-federale-europea>.

---

Il documento della SPD rende indispensabile l'apertura di un dibattito pubblico. Se è irrinunciabile il principio del controllo parlamentare sull'esercito europeo, lascia invece perplessi l'architettura istituzionale che lo accompagna. Secondo il documento, l'esercito europeo deve dipendere direttamente dalla Commissione europea, supportata dall'istituzione di un Commissario alla difesa europea e da una nuova Commissione parlamentare dedicata alla difesa.

L'idea è convincente solo in parte. L'attuale struttura istituzionale dell'UE prevede che l'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza (AR) sia nominato, a maggioranza qualificata, dal Consiglio europeo in accordo col presidente della Commissione europea. L'AR è anche vicepresidente della Commissione e, in tale veste, riceve l'investitura dal Parlamento europeo. Egli presiede il Consiglio "Affari esteri", che include i ministri della difesa. Quanto previsto dai trattati sembra dunque assicurare l'equilibrio tra l'istituzione che rappresenta i cittadini, il Parlamento, e quelle che rappresentano gli Stati, Consiglio europeo e Consiglio.

Una federazione non è solo un'associazione di cittadini, come sembra ritenere il documento SPD, ma anche di Stati, e questi ultimi quando si associano per fondare i reciproci rapporti sul diritto e non sulla forza, scelgono il modello federale in quanto tra di loro vi è una differenza/divergenza di interessi: altrimenti si seguirebbe la via dello Stato unitario nazionale. Le differenze di vedute in materia economica sono oggetto di discussione quotidiana; i differenti punti di vista in materia di difesa e di sicurezza sono, probabilmente, ancora più forti. Basti pensare alla presenza di Stati neutrali ed altri più interventisti e alle diverse posizioni per quanto riguarda la NATO.

È sicuramente corretto chiedere l'istituzione di una Commissione difesa del Parlamento europeo, ma l'AR è, di fatto, il Commissario per la difesa. E prevedere che la decisione di avviare una missione militare parta dalla sola Commissione altererebbe non di poco gli attuali equilibri istituzionali. Basti pensare che la Commissione con il *Recovery plan*, l'emissione di debito europeo – per la prima volta nella storia dell'Unione – e la introduzione di risorse fiscali autonome, aumenterà non di poco le sue competenze.

In prospettiva, la struttura istituzionale dell'UE dovrebbe, piuttosto, prevedere la trasformazione del Consiglio europeo in una presidenza collegiale sul modello svizzero, con la responsabilità della politica estera e di sicurezza. La Commissione dovrebbe occuparsi di tutto il resto.

Un'altra proposta contenuta nel documento riguarda i compiti dell'esercito europeo il quale, oltre alla difesa collettiva dell'Unione, dovrebbe essere utilizzato per "fornire aiuti di emergenza e per difendere il territorio dell'Unione da gravi catastrofi". In sostanza, l'esercito europeo verrebbe impiegato anche per interventi *all'interno* dei singoli Stati membri. In linea di principio, non sembra una previsione del tutto condivisibile. Il rischio è che da interventi per ragioni di tutela del territorio, l'esercito europeo possa, con il tempo, venire utilizzato anche per fini più generali.

Le tredici colonie americane che diedero vita alla prima federazione della storia, si opposero a quella possibilità. Le milizie statali, oggi Guardia nazionale, sono state



sempre la struttura militare preposta alla difesa dei confini statali, anche contro un eventuale intervento del governo federale (J. Madison, *The Federalist Papers*, n. 46). È la Guardia nazionale dello Stato che interviene, in caso di disordini o di catastrofi naturali, a difendere o assistere la popolazione civile. Pertanto, il previsto esercito europeo dovrebbe occuparsi solo della difesa europea e per interventi fuori dei confini UE. Gli eserciti nazionali dovrebbero occuparsi della difesa dello Stato, integrare l'esercito europeo nel suo ruolo quando necessario, operare per la difesa territoriale sul modello svizzero, ed eventualmente anche delle conseguenze dei disastri naturali.

Infine, il documento della SPD sostiene che essendo *“imperativo evitare di creare strutture parallele con istituzioni già esistenti a livello UE”*, queste ultime dovrebbero essere integrate nelle strutture del 28° esercito e la *“capacità militare di pianificazione e condotta”* missioni (MPCC), recentemente costituita, impiegata come struttura operativa. In secondo luogo, il comandante in capo del 28° esercito dovrebbe essere membro paritetico del Comitato Militare dell'UE (CMUE).

Il problema della duplicazione esiste, ma la soluzione dovrebbe essere l'opposto di quanto proposto, con l'integrazione del 28° esercito nelle strutture UE esistenti. Il comandante in capo di quest'ultimo dovrebbe sì far parte del CMUE, ma essere nominato dal Consiglio europeo, su proposta dell'AR, ed esserne il presidente, perché è a partire dal quadro europeo che lo strumento militare deve essere reso interoperabile, standardizzato e in grado di valutare le esistenti deficienze di capacità militari.

Il documento della SPD ha aperto il dibattito sulla costituzione di un esercito europeo, presentando una proposta concreta, su cui è finalmente possibile aprire un confronto. Questa occasione non dovrebbe essere lasciata cadere. È quindi auspicabile che la proposta venga portata all'attenzione della prevista Conferenza sul futuro dell'Europa, la sede in cui discutere del ruolo dell'Europa nel mondo e del modello che l'UE intende darsi nel settore della difesa.



# **Bibliografia \ Sitografia**



## Bibliografia

AA.VV., *Security in the Maritime Domain*, Lloyd's MIU Handbook of Maritime Security, CRC press, London, 2008.

AA.VV., *The pirates of Somalia, Ending the Threat Rebuilding a Nation*, The World Bank, Washington, 2013.

*Armée européenne: un tabou est levé*, Euractiv, 16/12/2018,  
<https://www.euractiv.fr/section/monde/news/armee-europeenne-un-tabou-est-leve/>

Aron R., *Pace e guerra tra le nazioni*, trad. it., Milano, Edizioni di Comunità, 1970.

Aversani Stabile A., Marrone A., Polito C., *Europa della difesa: quali prospettive?*, Istituto Affari Internazionali, 2017.

Ballester B., *The cost of non-Europe in Common security and defence policy*, Brussels, European Parliament Research Service, 2013,  
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/494466/IPOL-JOIN\\_ET%282013%29494466\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/494466/IPOL-JOIN_ET%282013%29494466_EN.pdf)

Barsan G, Carutasu V., Patesan M.(a cura di), *iMAF 2015 Creating an international semester - the next step in a Common Education for the European Officer*, Sibiu, Nicolae Balcescu Land Forces Academy Publishing House, 2015.

Batacchi P., *Le iniziative di Pooling & Sharing: impatto sulla base industriale nazionale nell'ambito concettuale della "Smart Defence" NATO*, Centro Militare di Studi Strategici, Rapporto di Ricerca, 2012,  
[http://www.difesa.it/SMD\\_/CASD/IM/CeMiSS/Pubblicazioni/ricerche/Pagine/LeiniziativePoolingandSharing.aspx](http://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/CeMiSS/Pubblicazioni/ricerche/Pagine/LeiniziativePoolingandSharing.aspx)

Behr T., Aaltola M., Brattberg E., *Maritime Security in a multipolar world*, The Swedish Institute of International Affairs BRIEFING PAPER, Helsinki 2013.

Bellomo S., "La Turchia snodo strategico per gli scambi di petrolio e gas", *Il Sole 24 Ore*, 25 novembre 2015.

Besch S., *The European Commission in EU Defense Industrial Policy*, Carnegie Endowment for International Peace, 22 October 2019,  
<https://carnegieeurope.eu/2019/10/22/european-commission-in-eu-defense-industrial-policy-pub-80102>

Biscop S., *European defence and PESCO: don't waste the chance*, EU IDEA, Policy Papers n. 1, 2020,  
<https://www.iai.it/en/pubblicazioni/european-defence-and-pesco-dont-waste-chance>

Biscop S., *Introduction: one EU, one NATO-one Europe?*, in *The state of defence in Europe: state of emergency?*, edited by S. Biscop, D. Fiott, Bruxelles, Academia Press, 2013.

Borsani D., *Ritorno all'Anglosfera? Una prospettiva storica sui rapporti tra Gran Bretagna e Stati Uniti al tempo di Trump*, in M. De Leonardis (a cura di), *Effetto Trump? Gli Stati Uniti nel sistema internazionale fra continuità e discontinuità*, Milano, EduCatt, 2017.

Brandimarte C., "Le inefficienze delle forze armate tedesche. Report Bundestag", 2019,  
<https://formiche.net/2019/02/germania-ambizioni-realta-difesa/>

Briani V., *I costi della non Europa della difesa*, Torino , Roma : Centro Studi sul Federalismo, Istituto Affari Internazionali, 2013.

“Briefing. Macron’s view of the world. A president on a mission”, in *The Economist*, 9 novembre 2019.

Bueger C., *What is maritime security?*, The International Journal of Oceans Affairs – Marine Policy 53, 2014.

Bull H., “Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms”, in *Journal of Common Market Studies*, 1983, n. 2.

Buonfanti A., “Lo shipping e la portualità del Mediterraneo: opportunità e sfide per l’Italia”, in *Rivista di economia e politica dei trasporti* n. 3, 2013.

Canetta T., “L’esercito europeo è una necessità. E l’Italia fa malissimo a restarne fuori”, *Linkiesta*, 27 giugno 2018,  
<https://www.linkiesta.it/it/article/2018/06/27/lesercito-europeo-e-una-necessita-e-litalia-fa-malissimo-a-restarne-fu/38595/>

Censis per la Federazione del Sistema Marittimo Italiano, *V Rapporto sull’Economia del Mare*, Roma, 2015.

Clausewitz C. von, *Della Guerra*, Milano, Mondadori, 1997.

Commissione Europea, *Verso un settore della difesa e della sicurezza più concorrenziale ed efficiente*, Bruxelles, 2013,  
[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-722\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-722_it.htm)

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Conclusioni della consultazione su una politica marittima europea*, Bruxelles, 2007.

*Conferenza ministeriale informale sulla politica marittima integrata: Dichiarazione di Limassol* (Limassol, 8 ottobre 2012),  
[consilium.europa.eu/doc/document/ST%2014792%202012%20INIT/IT/pdf](http://consilium.europa.eu/doc/document/ST%2014792%202012%20INIT/IT/pdf)

Consiglio dell’Unione Europea, *European Union Maritime Security Strategy*, Bruxelles, 2014.

Consiglio Europeo, *Relazione sull’attuazione della strategia europea in materia di sicurezza. Garantire sicurezza in un mondo in piena evoluzione*, Bruxelles, 2008,  
[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/IT/reports/104641.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/IT/reports/104641.pdf)

Consiglio Europeo, *Un’Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza*, Bruxelles, 2003,  
<https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIT.pdf>

Council of the European Union, *Council Conclusions on the ESDP, 2903rd External Relations Council Meeting, Brussels 10th and 11th November 2008*, Bruxelles, 2008.

Coolsaet R., Biscop S., *A European security concept for the 21st century*, Bruxelles, Royal Institute for International Relations, Egmont paper 1, 2004.

Corte dei Conti Europea, *Difesa europea*, Analisi n. 09, 2019,  
<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=51055>

- Csernaton R., *EU Security and Defense Challenges: Toward a European Defense Winter?*, 2020, <https://carnegieeurope.eu/2020/06/11/eu-security-and-defense-challenges-toward-european-defense-winter-pub-82032>
- Dastoli P.V., “Il futuro incerto della Conferenza sul futuro dell’Unione europea”, *Linkiesta*, 7 settembre 2020, <https://www.linkiesta.it/2020/09/conferenza-futuro-unione-europea/>
- De Caprariis V., *Storia di un'alleanza. Genesi e significato del Patto Atlantico*, Roma, Opere Nuove, 1958.
- De Leonardis M. (a cura di), *Effetto Trump? Gli Stati Uniti nel sistema internazionale fra continuità e discontinuità*, Milano, EduCatt, 2017.
- Id., *Europa-Stati Uniti: un Atlantico più largo?*, Milano, Franco Angeli, 2001.
- Id., “La collaborazione del Regno Unito alla difesa europea dopo la Brexit”, in *Rivista Marittima*, aprile 2018.
- Id., “La politica estera di Barack Obama. Un primo bilancio di anni difficili”, in *Nuova Storia Contemporanea*, seconda serie, n. 1, gennaio-aprile 2018.
- Id., *Alla ricerca della rotta transatlantica dopo l'11 settembre 2001. Le relazioni tra Europa e Stati Uniti durante la presidenza di George W. Bush*, Milano, Educatt, 2016.
- Defending Europe: scenario-based capability requirements for NATO's European members*, The International Institute for Strategic Studies, 2019, <https://www.iiss.org/blogs/research-paper/2019/05/defending-europe>
- Directorate General for External Policies of EU Study, *The Maritime Dimension of CSDP: Geostrategic Maritime Challenges and their implications for The European Union*, Bruxelles 2013, [https://www.eucap-nestor.eu/en/mission/mission\\_facts\\_and\\_figures](https://www.eucap-nestor.eu/en/mission/mission_facts_and_figures)
- Discours d'Emmanuel Macron pur une Europe souveraine, unie, démocratique*, 26 septembre 2017, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>
- Doležal R., *Common European Union Army Under the Constitutional Law of European Union*, “European Studies – The Review of European Law, Economics and Politics”, Vol. 3, 2017, <https://ssrn.com/abstract=2991812>
- Duchêne F., *Europe's Role in World Peace*, in R. Mayne (a cura di), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, London, Fontana, 1972.
- Dumoulin A., Gros-Verheyde N., *La politique européenne de sécurité e de defense commune*, Paris, Editions du Villard, 2017.
- ESDC, *General Annual Report on ESDC Activities 2017-2018*, Brussels, 2018.
- European Union, *European Union Global Strategy*, Bruxelles, 2016.
- European Union, *Report on the implementation of the European Security Strategy*, Bruxelles. 2008.
- European Union, *European Union Global Strategy*, Bruxelles, 2003.
- Eilstrup-Sangiovanni M., “Europe's defence dilemma”, *The International Spectator*, 2014, 2.

- EU security must no longer depend on US, says Macron*, Euractiv, 28 August 2018, [https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/eu-security-must-no-longer-depend-on-us-says-macron/?utm\\_source=EURACTIV&utm\\_campaign=3e03afa2b3-RSS\\_EMAIL\\_EN\\_GlobalEurope&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_c59e2fd7a9-3e03afa2b3-115008451](https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/eu-security-must-no-longer-depend-on-us-says-macron/?utm_source=EURACTIV&utm_campaign=3e03afa2b3-RSS_EMAIL_EN_GlobalEurope&utm_medium=email&utm_term=0_c59e2fd7a9-3e03afa2b3-115008451)
- Finizio, G., Morelli U. (a cura di), *L'Unione Europea nelle relazioni internazionali*, Roma, Carocci, 2015.
- Gell H., *Users'guide for Workloads' calculation of Non-Academic Basic Officer Education*, Wiener Neustadt, Schultz &Hilfe, 2010.
- Id., "Increase in Military Leadership Skills and Competences of Future Leaders through Stress Research Findings", in *Journal of Science of the gen. Tadeusz Kosciuszko Military Academy of Land Forces*, 2016, <http://dx.doi.org/10.5604/17318157.1226130>
- Id. "Increase of Military Leadership Skills and Competences of future Leaders by Internationalisation", Brno, in *Publication for the Scientific Journal Economics & Management*, February, 2017.
- Gell H., Paile S. (a cura di), *iMAF 2014 Lessons Learnt from the international Military Academic Forum*, Wiener Neustadt (Austria), Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, 2014.
- Id., *iMAF 2013 Lessons Learnt from the international Military Academic Forum*, Wiener Neustadt, Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, 2013.
- German army 'could recruit Eu citizens'*, BBC News, 27 December 2018, [www.bbc.com/news/world-europe-46692176](http://www.bbc.com/news/world-europe-46692176)
- Germany's Merkel calls for a European Union military*, 13 November 2018, <https://www.reuters.com/article/us-eu-politics-merkel/germanys-merkel-calls-for-a-european-union-military-idUSKCN1NI1UQ>
- Gnesotto N., *For a common European security culture*, 2000, ISS-WEU Newsletter, n. 31.
- Gnesotto N., (ed.), *EU security and defence policy: the first five years (1999-2004)*, Paris, EU Institute for Security Studies, 2004.
- Grevi G., Helly D. and Keohane D. (eds.), *European Security and Defence Policy. The first 10 years (1999-2009)*, Paris, EU Institute for Security Studies, 2009.
- Habermas J., *IX Hamburg Lecture della Universität Hamburg* in J. Habermas, *Una costituzione per l'Europa?*, Roma, Lit edizioni, 2017.
- Herolds H.J., "Stability operations – the solution against threats", in *Jandarmeria Romana*, giugno 2017, su [www.nspcoe.org](http://www.nspcoe.org)
- Hovens H., "Stability Policing", in *Militaire Spectator*, 11/2017, su [www.nspcoe.org](http://www.nspcoe.org)
- Howorth J., *EU-NATO Cooperation and Strategic Autonomy: Logical Contradiction or Ariadne's Thread?*, KFG Working Paper Series, No. 90, August 2018, Freie Universität Berlin, [https://www.polsoz.fuberlin.de/en/v/transformeurope/publications/working\\_paper/wp/WP\\_90\\_Howorth/WP\\_90\\_Howorth\\_WEB.pdf](https://www.polsoz.fuberlin.de/en/v/transformeurope/publications/working_paper/wp/WP_90_Howorth/WP_90_Howorth_WEB.pdf)
- Id., *For a true European defence Union*, Brussels, Wilfried Martens Centre, 2017.



Id., "The Euro-Atlantic Security Dilemma: France, Britain and the ESDP", in *Journal of Transatlantic Studies*, 2005.

Human Security Study Group, *A European Way of Security: The Madrid Report of the Human Security Study Group Comprising a Proposal and Background Report*, Madrid, 2007, [http://eprints.lse.ac.uk/40207/1/A\\_European\\_Way\\_of\\_Security\(author\).pdf](http://eprints.lse.ac.uk/40207/1/A_European_Way_of_Security(author).pdf)

Jean C., "Perché la difesa comune rimarrà un sogno", in *Aspenia*, 2019, n. 84.

Kucera T., "What European Army? Alliance, Security Community or Postnational Federation", in *International Politics*, 2019, n. 56, pp. 321-338.

Id., "What European Army? Alliance, Security Community or postnational Federation", in *International Politics*, 12 December 2017, [https://www.researchgate.net/publication/321767575\\_What\\_European\\_army\\_Alliance\\_security\\_community\\_or\\_postnational\\_federation](https://www.researchgate.net/publication/321767575_What_European_army_Alliance_security_community_or_postnational_federation)

*La grande Bundeswehr cade a pezzi: l'esercito Tedesco è il più obsoleto d'Europa*, RaiNews 20 febbraio 2018, <http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/La-grande-Bundeswehr-cade-a-pezzi-esercito-tedesco-il-piu-obsoleto-d-Europa-4af838ec-b035-4581-be3a-9279c40992b0.html>

Laschi G., Telò M. (a cura di), *L'Europa nel sistema internazionale*, Bologna, il Mulino, 2009.

Id., *Europa potenza civile o entità in declino?*, Bologna, il Mulino, 2007.

"Le Golfe à reculons", in *Les Echos*, 20 gennaio 1991.

*Logistica e Trasporti: Economia dei Trasporti e del Mediterraneo*, Università degli Studi di Bari, Taranto, aprile 2015.

Lucioli F. W., *Da Londra esce una Nato più forte (anche sulla Cina)*, in *Formiche*, 4 dicembre 2019, <https://formiche.net/2019/12/nato-londra-cina-lucioli/>

"Macron défend l'idée d' "une vraie armée européenne" pour répondre aux peurs des Européens", in *Le Vif*, 6 novembre 2018, <https://www.levif.be/actualite/europe/macron-defend-l-idee-d-une-vraie-armee-europeenne-pour-repondre-aux-peurs-des-europeens/article-normal-1049595.html>

Magri P. (a cura di), *Il mondo di Obama. L'America nello scenario globale*, Milano, ISPI-Mondadori, 2016.

Major C., Mölling, C., "The dependent state(s) of Europe: European defence in year five of austerity", in *The state of defence in Europe: state of emergency?*, edited by S. Biscop, D. Fiott, Bruxelles, Academia Press, 2013.

Marrone A. e Sartori P., *Recenti sviluppi verso la difesa europea: opportunità e sfide per l'Italia*, a cura dell'Istituto Affari Internazionali, 2019.

Marrone A., De France O., Fattibene D. (editors), *Defence budgets and cooperation in Europe: developments, trends and drivers*, 2016.

Marrone A., *PeSCo The Italian Perspective*, ARES, September 2018, <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/pesco-italian-perspective>

Marrone A., Ungaro A., *La cooperazione nella difesa ed il Consiglio europeo di dicembre: la situazione e le opzioni per l'Italia*, Osservatorio di politica internazionale, 2013, n. 87.

Marrone A., Nones M. (a cura di), *More Europe on Defence or No Europe*, Roma, Istituto Affari Internazionali, 2013,  
<http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai1303.pdf>

McCormick J., *The European superpower*, New York, Palgrave Macmillan, 2007.

Menon A., "European defence policy from Lisbon to Libya", in *Survival: Global Politics and Strategy*, 2011, 53, 3, pp. 75-90.

Id., *Foreign and defence policy: the sovereignty obsession and the quest for elusive solidarity*, in Hayward J. and Wurzel R.K. (eds.), *European disunion. Between sovereignty and solidarity*, Basingstoke and New York, Palgrave Macmillan, 2012, pp. 165-180.

Ministero della Difesa – Audizione del Ministro della Difesa sulle linee programmatiche del Dicastero presso le commissioni congiunte 4<sup>a</sup>(difesa) del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati - Roma 26 luglio 2018.

Missiroli A. (a cura di), *Enabling the future. European military capabilities 2013-2015: challenges and avenues*, EU Institute for Security Studies, 2013, Report 16, Paris.

Morelli U., *La difesa europea e le relazioni in ambito ONU*, in *Europa un'utopia in costruzione*, direttori scientifici G. Amato, E. Moavero Milanesi, G.F. Pasquino, L. Reichlin, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 2018.

Id., *La politica di sicurezza e di difesa dell'Unione Europea*, in *L'Unione Europea nelle relazioni internazionali*, a cura di G. Finizio e U. Morelli, Roma, Carocci, 2015.

Moro, D., *Verso un difesa federale europea*, Policy Paper n 23, Torino: CSF, febbraio 2017.

Moro D., *Verso la difesa europea. L'Europa e il nuovo ordine mondiale*, Bologna, il Mulino, 2018.

Paile-Calvo S., *From European Mobility to Military Interoperability*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2016.

Paile S., *Compendium of the European Military Officers Basic Education*, Polish Ministry of National Defence, Warsaw, 2011.

Pani M., Finkenbinder K., "Projecting Stability: a deployable NATO police command", in *The US Army War College Quarterly Parameters*, n. 49, ed. primavera/estate 2019,  
[www.nspcoe.org](http://www.nspcoe.org)

Paris A., "Le Multinational Specialized Units della NATO", in *Rivista di Polizia*, fascicolo I, gennaio 2003.

Id., "Stability Policing. Un nuovo concetto a supporto delle operazioni dell'Alleanza Atlantica", in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, 4/2017.

Pecchi L., Piga G., Truppo A., *Difendere l'Europa*, Milano, Chiarelettere, 2017.

Pettinari F., *L'Europa della difesa accelera, e l'Italia?*, Istituto Affari Internazionali, gennaio 2020,  
<https://www.iai.it/it/pubblicazioni/leuropa-della-difesa-accelera-e-litalia>

Preziosa P., Velo D., *La difesa dell'Europa. La nuova difesa europea per le grandi sfide europee*, Bari, Cacucci, 2019.

*Que font les forces spéciales américaines en Afrique?*, 20 Octobre 2017,  
[https://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/10/20/que-font-les-forces-speciales-americaines-en-afrique\\_5203625\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/10/20/que-font-les-forces-speciales-americaines-en-afrique_5203625_3212.html)

Rehrl J., *Handbook on CSDP, the common security and defence policy*, Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, 2017.

Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo ed al Consiglio delle Regioni, Bruxelles, 11.09.2012.

Reves E., *Anatomia della pace*, Bologna, il Mulino, 1990.

Reykers Yf, "A permanent headquarters under construction? The Military Planning and Conduct Capability as a proximate principal", in *Journal of European Integration*, 2019, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07036337.2019.1599882>

Rühle M., *Imagining a World Without NATO*, 31 August 2018, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/imagining-a-world-without-nato>

Sbailò C. (a cura di), "Difesa europea. Quali prospettive?", su *federalism.it*, numero speciale 1/2019, <https://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=37892&dpath=document&dfile=17012019124853.pdf&content=Difesa%2Beuropea%2C%2Bquali%2Bprospettive%2E%2BII%2Bvolume%2Bintegrale%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>

Schmitt B., *European Capabilities Action Plan (ECAP)*. Institute for Strategic Studies. <https://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/06-bsecap.pdf>

*Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, 2016.

Silvestri S., *Nato: vertice Londra tra contestazioni e frecciate*, 5 dicembre 2019, <https://www.affarinternazionali.it/2019/12/nato-vertice-londra/>

Small T., Bielewicz M. (a cura di), *iMAF 2016: Modelling new forms of cooperation with the use of external funds*, Wrocław, The General Tadeusz Kosciuszko Military Academy of Land Forces, 2017.

Spinelli A., *Il cammino e gli ostacoli*, in A. Spinelli, *Dagli Stati sovrani agli Stati Uniti d'Europa*, Firenze, La Nuova Italia, 1950.

Id., *Promemoria sul rapporto provvisorio presentato nel luglio 1951 dalla conferenza per l'organizzazione di una Comunità europea della difesa*, ristampato in *L'Italia e l'unità europea*, a cura di S. Pistone, Torino, Loescher, 1996.

*Strategic Concept for the Defence and security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*, NATO, 2010.

*Strategic Plan 2019 – 2021*, NATO, 2019, <http://www.nspcoe.org/docs/default-source/Public/documents-home/strategic-plan-2019-21.pdf>

Study Group on Europe's Security Capabilities, *A Human Security Doctrine for Europe: The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*, Barcelona, 2004, [http://eprints.lse.ac.uk/40209/1/A\\_human\\_security\\_doctrine\\_for\\_Europe\(author\).pdf](http://eprints.lse.ac.uk/40209/1/A_human_security_doctrine_for_Europe(author).pdf)

Tardy T., *CSDP in action. What contribution to international security?*, Paris, 2015.

Taylor C., *Military Operations in Libya*, House of Commons, Standard Note SN/IA/5909, 2011, [www.parliament.uk/briefing-papers/SN05909.pdf](http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN05909.pdf)

Telò M., *L'Europa potenza civile*, Bari, Laterza, 2004.

“The blue economy Growth, opportunity and a sustainable ocean economy An Economist Intelligence Unit briefing paper for the World Ocean Summit 2015”, in *The Economist*, London, 2015.

Tocci N., *On European Power*, Istituto Affari Internazionali, December 2019,  
<https://www.iai.it/en/pubblicazioni/european-power>

Trenta E., “Un Patto che ha saputo rinnovarsi”. su *Formiche* n. 146 - aprile 2019.

*UNEP United Nations Environment Programme*,  
<http://www.unep.org/>

US Department of Defence, News Briefings with Vice Adm. Bill Gortney on Libya Operation Odyssey Dawn, 2011,  
<https://archive.defense.gov>

Van Reybriek R., What’s in the CARDS?, Egmont Royal Institute for International Relations, February 2019, No. 103,  
<http://www.egmontinstitute.be/whats-in-the-cards/>

Venturini F., *I veleni che minano la Nato*, 19 dicembre 2019,  
[https://www.corriere.it/opinioni/19\\_dicembre\\_02/dubbi-certezze-nato-635c3aa2-1535-11ea-b557-51f830ff2b1f.shtml](https://www.corriere.it/opinioni/19_dicembre_02/dubbi-certezze-nato-635c3aa2-1535-11ea-b557-51f830ff2b1f.shtml)

Wiedner K.H., Gell H. , *Europeanization an option or a necessity?*, Wiener Neustadt, Schutz & Hilfe, 2012.

Witney N., *Building European’s capacity to defend themselves*, European Council on Foreign Relations, 25 June 2019,  
[https://www.ecfr.eu/publications/summary/building\\_europeans\\_capacity\\_to\\_defend\\_themselves](https://www.ecfr.eu/publications/summary/building_europeans_capacity_to_defend_themselves)

## Sitografia

<http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/documentation/>

[http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/blue\\_growth/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/blue_growth/index_it.htm)

[http://eeas.europa.eu/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/index_en.htm)

[http://europa.eu/pol/cfsp/index\\_en.htm](http://europa.eu/pol/cfsp/index_en.htm)

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=IT&f=ST%2014792%202012%20INIT>

[http://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/nordamerica/2018/07/11/trump-germania-prigioniera-della-russia\\_ba4e9809-ab6d-44e3-8bc8-eeed89768f1b.html](http://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/nordamerica/2018/07/11/trump-germania-prigioniera-della-russia_ba4e9809-ab6d-44e3-8bc8-eeed89768f1b.html)

<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations>

<http://www.eda.europa.eu/>

<http://www.iss.europa.eu/>

[www.nato.int](http://www.nato.int)

<http://www.osce.org/>

<http://www.weu.int/>

<https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>

[https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations\\_en/5438/The%20Civilian%20Planning%20and%20Conduct%20Capability%20](https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations_en/5438/The%20Civilian%20Planning%20and%20Conduct%20Capability%20)

[https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en)

<https://www.act.nato.int/spcd>

<http://www.nspcoe.org/concept-development-and-experimentation>

[https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op\\_intern\\_corso/UNIFIL/notizie\\_teatro/Pagine/Missione\\_in\\_Libano\\_attivita\\_CIMIC\\_per\\_popolazione\\_locale.aspx](https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/UNIFIL/notizie_teatro/Pagine/Missione_in_Libano_attivita_CIMIC_per_popolazione_locale.aspx)

[https://www.dsp.dla.mil/Portals/26/Documents/Publications/Conferences/2018/2018%20International%20Standardization%20Workshop/20181030--Item3-NDPPOverview-IntlStdznWorkshop\\_Schmaglowski.pdf?ver=2018-11-06-151624-033](https://www.dsp.dla.mil/Portals/26/Documents/Publications/Conferences/2018/2018%20International%20Standardization%20Workshop/20181030--Item3-NDPPOverview-IntlStdznWorkshop_Schmaglowski.pdf?ver=2018-11-06-151624-033)

<https://www.enit.it/it/studi.html>

[https://www.eucap-nestor.eu/en/mission/mission\\_facts\\_and\\_figures](https://www.eucap-nestor.eu/en/mission/mission_facts_and_figures)

[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_49217.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49217.htm)

[https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2019\\_11/20191129\\_pr-2019-123-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_11/20191129_pr-2019-123-en.pdf)

<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

[http://www.csfederalismo.it/images/commenti/SPD\\_Diskussionspapier-28.-Armee\\_IT-non-ufficiale.pdf](http://www.csfederalismo.it/images/commenti/SPD_Diskussionspapier-28.-Armee_IT-non-ufficiale.pdf)



# Autori

---





## **Autori**

### **Gianfranco Annunziata**

Contrammiraglio, è attualmente Capo dell'Ufficio Politica Militare del Gabinetto del Ministro della Difesa, ha frequentato l'Accademia Navale, laureandosi in Scienze Marittime e Navali, il 110° *Senior Course* presso il NATO *Defence College* ed il 68 Corso IASD. Ha comandato il Pattugliatore Libra, la Fregata Scirocco ed il Cacciatorpediniere Andrea Doria. È stato a lungo responsabile delle Relazioni Internazionali della Marina Militare e dello sviluppo delle attività di cooperazione della Forza Armata.

### **Antonello Arabia**

Colonnello dell'Esercito italiano, ha ricoperto gli incarichi operativi dell'Arma di appartenenza, presso il 24° Reggimento di Artiglieria Terrestre Peloritani con sede in Messina. Quale Ufficiale in servizio di Stato maggiore, ha prestato servizio presso lo Stato Maggiore dell'Esercito nel settore del Reclutamento, Stato Giuridico ed Avanzamento del Personale, contribuendo allo sviluppo degli studi di forza armata ed interforze che hanno portato alla professionalizzazione delle Forze Armate. Ha prestato servizio, quale Capo Ufficio pianificazione delle Forze, presso la Rappresentanza Italiana presso il Consiglio Atlantico, e quale membro permanente della *Defence Policy and Planning Committee*, ha partecipato alla stesura di importanti documenti strategici dell'Alleanza, tra i quali i testi portati in approvazione in occasione dei Summit di Lisbona e Chicago e delle Ministeriali Difesa. Dal giugno del 2018 è a capo della segreteria del Ministro della Difesa.

### **Carlo Cabigiosu**

Generale di Corpo d'Armata, è considerato tra i primi ufficiali dell'Esercito italiano del dopoguerra ad essere entrato a pieno titolo nel contesto militare internazionale, in particolare quello della NATO, ottenendo riconoscimenti personali e contribuendo in modo sostanziale al prestigio della Forza Armata nell'ambito dell'Alleanza Atlantica. Il suo percorso professionale lo ha visto Comandante del Battaglione Alpini Susa, (*Allied Mobile Force*), Addetto Militare in Germania, Olanda e Danimarca, Comandante della Brigata Taurinense, Vice Comandante del Corpo d'Armata di Reazione Rapida della Nato e delle forze impiegate in Bosnia Erzegovina, Comandante della Regione Militare Sud, Capo di Stato Maggiore del Comando Alleato di Napoli (AFSOUTH), Comandante delle forze NATO in Kosovo e infine Comandante del Comando di Vertice Interforze. Dopo il servizio attivo è stato Consigliere Militare della Missione Italiana in Iraq e Senior Mentor dei maggiori comandi terrestri della NATO.

### **Vincenzo Camporini**

Generale di Squadra aerea si è arruolato in Aeronautica Militare nel 1965: Durante la Guerra Fredda fu pilota operativo, *combat ready* su velivolo RF-104G. In seguito, ebbe numerosi incarichi di Stato Maggiore, come logistico e come leader operativo nell'organizzazione centrale dell'Aeronautica Militare. Dopo avere presieduto il Centro Alti Studi della Difesa, massima istituzione accademica militare, fu nominato Capo di Stato Maggiore dell'Aeronautica Militare e dal febbraio 2008. Al gennaio 2011 è stato Capo di Stato Maggiore della Difesa. Laureato in Scienze Aeronautiche e in Scienze Internazionali e Diplomatiche, è Consigliere Scientifico dell'Istituto Affari Internazionali, il maggior centro italiano di studi di politica internazionale.

**Massimo De Leonardis**

Professore Ordinario (a. r.) di Storia delle Relazioni Internazionali e Docente di Storia dei Trattati e Politica Internazionale nell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, dove dal 2005 al 2017 è stato Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche. Coordinatore per la Storia al *Master in Diplomacy* dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale di Milano. Presidente della *International Commission of Military History*. Direttore dei Quaderni di Scienze Politiche e membro dei Comitati Scientifici di varie collane, riviste e centri studi. Ha pubblicato 25 volumi e più di 250 altri saggi in italiano, inglese, francese, tedesco, spagnolo, bulgaro e ceco.

**Umberto Morelli**

Professore ordinario di Storia delle relazioni internazionali (Università di Torino e Scuola Universitaria Interdipartimentale in Scienze Strategiche). È stato presidente dei corsi di laurea magistrali in Studi europei e in Scienze Internazionali e direttore del master di secondo livello in Studi internazionali strategico-militari (Università di Torino e Centro Alti Studi per la Difesa), titolare della Cattedra Jean Monnet e responsabile del Centro di Eccellenza Jean Monnet. Dirige la rivista on line *De Europa. European and Global Studies Journal*.

**Domenico Moro**

Attualmente è membro del Consiglio direttivo del Centro Studi sul Federalismo di Torino, del Movimento Federalista Europeo e del World Federalist Movement, è stato dirigente del Gruppo Fiat, amministratore delegato di società di gestione di servizi pubblici locali, direttore dell'Istituto di Studi Federalisti "Altiero Spinelli" di Ventotene e autore del libro *Verso la difesa europea*, edito da Il Mulino (2018).

**Andrea Paris**

Colonnello dell'Arma dei carabinieri, ha prestato servizio in Italia, dove ha comandato più reparti dell'Arma, tra cui il Gruppo Carabinieri di Torre Annunziata e il Comando Provinciale Carabinieri di Brindisi, e prestato servizio presso lo Stato Maggiore del Comando Generale, nonché all'estero, nelle operazioni IPTF in Bosnia ed Herzegovina, TFH in FYROM ed Antica Babilonia in Iraq. Ha diretto il *NATO Stability Policing Centre of Excellence* e, dal 18 ottobre 2019, è Vice Capo II Reparto del Comando Generale dell'Arma. È autore di diverse pubblicazioni in materia di polizia militare e polizia di stabilità.

**Giuseppe Romeo**

Analista politico, pubblicista. Ha collaborato a vario titolo con diverse università italiane con lezioni e seminari nelle materie di Diritto dell'Unione europea, Storia dei trattati e politica internazionale, Sociologia delle relazioni internazionali, Studi strategici e Analisi della politica estera. Dopo aver svolto a vario titolo attività accademiche in diverse università italiane, ad oggi è cultore di Storia delle relazioni internazionali presso il Dipartimento Culture, Politica e Società dell'Università degli studi di Torino. Autore di diversi articoli per riviste e di saggi monografici su argomenti della difesa e delle relazioni internazionali. È Ufficiale superiore dell'Arma dei carabinieri.

**Lorenzo Soncin**

Laureato presso l'Università degli Studi di Trieste in Scienze internazionali e diplomatiche nell'anno 2018. Ha pubblicato diversi articoli in materia di relazioni internazionali e scienze strategiche. Attualmente è studente magistrale presso l'Università degli Studi di Torino, facoltà di Scienze internazionali. Collabora con la Scuola Universitaria Interdipartimentale di Scienze Strategiche e con l'ambiente militare.

**Enrico Spinello**

Tenente Colonnello dell'Esercito, è Capo Sezione Rapporti con l'Università e Relazioni Esterne presso il Comando per la Formazione e Scuola di Applicazione dell'Esercito. Ha conseguito la Laurea in Scienze Strategiche e il Master di II livello in Scienze Strategiche presso l'Università degli Studi di Torino. Membro dell'*Executive Academic Board – Implementation Group* presso l'*European Security and Defence College* di Bruxelles e Chairman della *Line of Development 8 Common Module* nell'ambito della *European initiative for the exchange of young officers, inspired by Erasmus*. Membro del Consiglio della Scuola Universitaria Interdipartimentale in Scienze Strategiche (SUISS) e del Consiglio dei Corsi di Studio in Scienze Strategiche. Responsabile didattico per la mobilità internazionale dei Corsi di Studio in Scienze Strategiche e membro della Commissione Erasmus e Internazionalizzazione.

2020

Cattedra Jean Monnet No Fear 4 Europe  
*Forze Armate europee?*

*Riflessioni e proposte per una politica della difesa europea*

---

Jean Monnet Chair No Fear 4 Europe  
[www.jeanmonnetchair-nofear4europe.unito.it/it](http://www.jeanmonnetchair-nofear4europe.unito.it/it)



# **Forze armate europee? riflessioni e proposte per una politica della difesa europea**

a cura di  
Umberto Morelli, Giuseppe Romeo e Lorenzo Soncin

Al complesso e delicato tema della difesa europea guardano gli argomenti di questo volume *Forze armate europee? Riflessioni e proposte per una politica militare europea*. Il confronto apertosi con il convegno del maggio del 2019 e proseguito nella elaborazione degli approfondimenti sino al gennaio del 2020, con contributi di esperti militari e accademici, ha approfondito l'ipotesi di creare un modello di Forze Armate integrato quale strumento di difesa e sicurezza dell'Unione europea in una prospettiva sovranazionale, ripartendo dall'ormai lontano precedente della CED.

---