



C.R.S.T.

20/12/2019

NUOVI SCENARI DI DIFESA COMUNE: L'IDEA DI UN ESERCITO EUROPEO TRA NATO E SOVRANITÀ NAZIONALE

Di Costanza Rizzetto

All'indomani del vertice di Londra nel corso del quale si sono celebrati, fra contestazioni e polemiche, i settant'anni dell'Alleanza Atlantica¹, appare chiaro come i rapporti di forza attualmente in essere nel quadro geopolitico siano destinati a mutare sensibilmente nei prossimi anni ponendo la comunità degli Stati davanti a una serie di interrogativi che riguardano, *in primis*, il contributo europeo nella difesa internazionale.

In particolare, la provocazione francese riguardo alla “morte cerebrale” della NATO² e la conseguente presa di posizione di Angela Merkel, che ha ribadito la cruciale importanza dell'Alleanza Atlantica per l'Unione Europea, ha mostrato come la diatriba tra federalisti e atlantisti in materia di difesa comune rappresenti oggi più che mai una questione cruciale per le sorti del vecchio continente.

La recente - quanto inaspettata - esplosione di crisi e conflitti in prossimità dei confini orientali e meridionali dell'Unione, l'aggravarsi della minaccia terroristica e, non da ultima, l'inedita imprevedibilità statunitense, hanno infatti riportato al centro del dibattito europeo il tema della difesa collettiva, *vexata quaestio* che dagli anni '40 in poi non ha mancato di generare accesi

¹ Il vertice NATO si è tenuto a Londra nelle giornate del 3 e 4 dicembre 2019, in presenza dei leader dei 29 Stati membri dell'alleanza. Per un'analisi dell'incontro si veda: <https://www.affarinternazionali.it/2019/12/nato-vertice-londra/?sfns=mo>.

² Sul punto si veda: <https://www.ilsole24ore.com/art/nato-stato-morte-cerebrale-ambizioni-macron-francia-e-ue-ACDUwQx>.

confronti in seno alle istituzioni nazionali e comunitarie e che tuttora è lungi dall'aver trovato unanime soluzione³.

Se fin dal primo dopoguerra le autorità europee sono state concordi nell'affermare la necessità di una strategia di difesa collettiva, infatti, è con riguardo alle modalità di attuazione di tali politiche che nel corso degli anni sono state prospettate più soluzioni difficilmente conciliabili. Nonostante gli sforzi, in nessuna occasione i vertici dell'Unione sono riusciti a trovare un accordo fra le diverse posizioni, a causa soprattutto del contrasto tra le opposte visioni in materia di sicurezza dei filostatunitensi-atlantisti, sostenitori della NATO, da un lato, e dei federalisti europei, promotori di una difesa europea indipendente, dall'altro.

Al di là delle questioni politiche, l'oggetto principale della discussione riguarda il rischio di sovrapposizione strutturale in cui incorrerebbe un'eventuale forza europea a sé stante rispetto alle già esistenti unità nazionali e alla NATO, la cui importanza per l'Unione è stata recentemente ricordata dalla Corte dei Conti⁴ la quale, esprimendosi a sfavore della creazione di un esercito europeo, ha auspicato al contrario il rafforzamento della potenza atlantica tramite l'annessione degli Stati Membri non ancora parte dell'alleanza ribadendo il ruolo chiave di tale forza per la difesa europea.

Per meglio comprendere la portata della questione giova ricordare quali sono i principali strumenti adottati dall'Unione Europea in materia di sicurezza comune.

I primi cenni a una politica di difesa collettiva risalgono al trattato di Bruxelles del 1948, che consacra il principio di mutuo soccorso tra Stati Membri⁵; tali spunti confluiscono, con la fine della Guerra Fredda, nel Trattato di Maastricht prima e nel Trattato di Lisbona poi, dando origine alla Politica di Sicurezza e di Difesa Comune (PSDC), strumento di politica estera che definisce il contesto operativo ed esecutivo delle missioni politiche, civili e militari dell'Unione Europea⁶.

³ Il tema della difesa comune è stato ripreso, in particolare, dalla Commissione Europea nel suo scorso mandato: per un resoconto relativo alla politica di sicurezza e difesa dell'Unione Europea aggiornato al 2018, si veda: https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105560.pdf?_1572144807196.

⁴ Nel documento emesso dalla Corte si legge: “*gli Stati membri dell'UE dispongono di una riserva unica di forze; pertanto, al fine di evitare un uso inefficiente del denaro dei contribuenti, una questione critica e una priorità essenziale per il prossimo futuro consistono nel sapere se l'UE sia in grado di integrare la NATO, evitando così duplicazioni e sovrapposizione di funzioni con quest'ultima*”. Sul punto si veda: <https://it.businessinsider.com/per-lesercito-comune-europeo-lue-ha-stanziato-228-miliardi-ma-per-la-corte-dei-conti-e-infattibile/>

⁵ Articolo 5 del Trattato di Bruxelles, modificato nel 1954: “*Nel caso in cui uno Stato Membro fosse oggetto di un attacco armato in Europa, gli altri Stati Membri interverranno, in applicazione delle disposizioni dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite, in supporto dello Stato attaccato fornendo ogni possibile supporto e assistenza, militare e non*”.

⁶ Sul punto si veda: https://www.esteri.it/mae/it/politica_estera/politica_europea/dimensione-esterna/sicurezza_comune.html.

A tale istituzione, salutata nel 2009 come cardine della politica di sicurezza comune⁷, sono state riconosciute negli ultimi anni buone potenzialità evolutive: nel 2013 il Consiglio fissa una serie di obiettivi per aumentare l'efficacia della PSDC, potenziando lo sviluppo delle capacità di difesa europee. È del 2015 la Strategia Globale per la Politica Estera e di Sicurezza dell'Unione Europea⁸; risalgono al biennio 2017/2018 la Capacità Militare di Pianificazione e Condotta (MPCC)⁹ e l'implementazione della Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO)¹⁰ la quale, insieme alla Procedura Coordinata di Revisione Annuale (CARD)¹¹ e al Fondo Europeo per la Difesa (FED)¹², ha fatto sì che nel dicembre 2018 il Parlamento europeo sottolineasse con convinzione come grazie tali innovazioni gli Stati Membri avessero rafforzato la loro cooperazione in materia, con un conseguente notevole risparmio per le economie nazionali¹³.

Pur riconoscendo l'importanza di tali iniziative, l'Unione ha sempre configurato la propria strategia come parte integrante del progetto NATO: le autorità europee hanno a più riprese riconosciuto l'importanza strategica della partecipazione dell'Europa all'Alleanza Atlantica, spendendo notevoli energie nell'approfondimento della cooperazione: negli ultimi anni, sono stati realizzati progressi in 74 aree tra cui il contrasto alle minacce ibride, la lotta alla tratta di esseri umani e l'anti-terrorismo,

⁷ Si fa riferimento alla PESC, istituita dal Trattato di Maastricht (1992).

⁸ La Strategia, approvata nel 2016, individua cinque priorità per la politica estera dell'UE: la sicurezza dell'Unione; la resilienza degli Stati e della società a est e a sud dell'Unione; lo sviluppo di un approccio integrato ai conflitti; gli ordini regionali cooperativi; la *governance* globale. È stabilito l'obbligo di riesame dell'attuazione del programma su base annuale in consultazione con il Consiglio, la Commissione e il Parlamento.

⁹ La MPCC è una struttura creata al fine di intervenire sulla pianificazione e la condotta delle missioni militari e sulla formazione dei soldati dei paesi partner con l'obiettivo di rendere più rapida, efficace e omogenea la capacità di reazione dell'Unione Europea. Assumendo il comando delle missioni militari senza compiti esecutivi, l'MPCC è strutturata come struttura di comando e controllo a livello strategico militare, fissa e situata fuori dalla zona delle operazioni. La scheda informativa ufficiale e aggiornata è disponibile a: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/54031/factsheet-military-planning-and-conduct-capability_en.

¹⁰ La PESCO è un'iniziativa dell'Unione Europea sviluppata nell'ambito della PSDC e volta all'integrazione strutturale delle forze armate ai sensi degli articoli 42.6 e 46 del Trattato sull'Unione Europea e dell'annesso Protocollo 10 in tema di cooperazione rafforzata. La finalità della PESCO è quella di rendere più efficace l'azione dell'Unione nell'ambito della difesa, rafforzando il coordinamento degli Stati Membri partecipanti e incrementando gli investimenti nello sviluppo delle capacità comunitarie. Fra il 2017 e il 2018 sono stati adottati 34 progetti PESCO: si va dalla creazione di un comando medico europeo al potenziamento di una scuola interforze di *intelligence* dell'UE, nonché alla creazione di gruppi di risposta rapida agli incidenti informatici e mutua assistenza in materia di cybersecurity. Sulla PESCO in dettaglio, si veda: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pesco_factsheet_november_2018_it_0.pdf.

¹¹ L'acronimo dall'inglese *Coordinated Annual Review on Defence*, la CARD consiste in una procedura di revisione coordinata in materia di difesa svolta annualmente dagli Stati Membri e finalizzata a promuovere lo sviluppo delle capacità ovviando alle carenze, garantendo allo stesso tempo la coerenza dei piani di spesa nazionali. L'obiettivo della CARD è permettere agli Stati di sincronizzare i loro bilanci per la difesa, pianificare insieme i loro investimenti futuri evitando duplicazioni. Sul punto si veda: [https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/coordinated-annual-review-on-defence-\(card\)](https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/coordinated-annual-review-on-defence-(card)).

¹² Con l'obiettivo di arrivare alla soglia dei 13 bilioni di euro per il periodo 2012-2027, il FED promuove la cooperazione tra Stati Membri nella produzione delle tecniche di difesa e incoraggia la partecipazione delle piccole e medie imprese all'interno di progetti di collaborazione dedicati allo sviluppo di nuove tecnologie. Nel marzo 2019, la Commissione ha avviato un programma biennale di cofinanziamento di progetti industriali in ambito di difesa comune per un ammontare di 500 milioni di euro. Sul FED si veda: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/34509>.

¹³ Nella stessa relazione il Parlamento ha inoltre invitato a rendere disponibili risorse finanziarie sufficienti per l'azione esterna dell'UE all'interno del prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027, nonché l'UE a concentrare le proprie risorse sulle priorità strategiche. La relazione ha altresì insistito sulla necessità di coinvolgere in modo adeguato il Parlamento nel controllo e nella guida strategica degli strumenti.

lo sviluppo di capacità di difesa e la crescita di industria e ricerca nel settore della sicurezza. Il rilievo dell'alleanza per l'Unione si riflette inoltre nella gestione di EUROCORPS, forza multinazionale di reazione rapida facente capo all'Europa e operante sotto il comando e il controllo della NATO¹⁴.

Insomma, appare chiaro come l'attuale assetto europeo in materia di difesa sia necessariamente da inserirsi in un contesto di caratura internazionale in quanto non idoneo di per sé a fornire una risposta esaustiva a potenziali minacce alla sicurezza dei cittadini dell'Unione; in quest'ottica, l'ipotetica creazione di un autonomo esercito europeo potrebbe rappresentare una contraddizione.

Le ragioni di tale valutazione risiedono *in primis* nell'inevitabile subordinazione di eventuali operazioni al finanziamento da parte degli Stati Membri i quali, dovendo già sostenere le politiche di difesa nazionali¹⁵, incorrerebbero in una duplicazione delle spese per equipaggiamenti, risorse e personale. In secondo luogo, occorre ricordare come l'Unione abbia già un esercito a disposizione: trattasi dei *battlegroups*, una forza militare operativa dal 2007 e composta da 18 unità di 1500 uomini capace di essere inviata in tempi rapidi ovunque sia necessario e dotata di risorse tali da consentirle di operare in autonomia per un periodo di tre/quattro mesi, tuttavia ad oggi mai utilizzata a causa della requisito del consenso unanime degli Stati Membri per dispiegamento delle truppe, da raggiungersi peraltro in tempi brevi vista la natura emergenziale degli interventi.

In tale contesto, si consideri inoltre che l'Europa è attualmente la seconda economia mondiale per spese militari (circa 300 miliardi di dollari; seconda soltanto agli Stati Uniti che spendono per gli armamenti militari un totale di circa 500 miliardi di dollari)¹⁶ e la creazione di un esercito europeo indipendente dalla NATO andrebbe a costare, è stato stimato, 500 milioni di euro, 180 dei quali destinati a dotare l'Europa di un apparato navale capace di presidiare le linee di comunicazione marittime oggi vigilate dalla *US Navy*¹⁷. Una spesa insostenibile, secondo la Corte dei Conti, soprattutto alla luce dell'imminente *Brexit* che comporterebbe, con l'uscita della Gran Bretagna, il venir meno di circa un quarto del contributo alla spesa militare europea¹⁸.

Alla luce di quanto esposto, si comprende dunque la posizione recentemente adottata da Ursula Von der Leyen, nuova presidente della Commissione Europea, la quale ha affermato che "l'Europa non

¹⁴ L'unità comprende reparti provenienti da Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Spagna ed è disponibile sia per le esigenze interne sia per le missioni di *peacekeeping* (dal 1998 al 2015, ha operato in Bosnia Erzegovina, Kosovo, Afghanistan e Mali). Il Comando di EUROCORPS ha sede a Strasburgo. Sul punto si veda: <https://www.eurocorps.org/>.

¹⁵ E, in quanto tali, finalizzate alla protezione di interessi di carattere meramente nazionale in quanto legati alla situazione del singolo paese nonché alle relazioni internazionali da esso intrattenute.

¹⁶ Sul punto si veda <https://it.euronews.com/2019/08/07/un-esercito-europeo-le-tappe-fondamentali-della-difesa-ue>.

¹⁷ Sul punto si veda <https://it.insideover.com/politica/la-von-der-leyen-chiude-alla-difesa-europea-autonoma.html>.

¹⁸ Sul punto si veda <https://it.businessinsider.com/per-leesercito-comune-europeo-lue-ha-stanziato-228-miliardi-ma-per-la-corte-dei-conti-e-infattibile/>.

sarà mai un'alleanza militare”, in quanto “è la NATO il riferimento essenziale per la nostra difesa”¹⁹. Von der Leyen, da ex ministro della Difesa della Germania, pur accordando ai progetti di difesa comune meriti e importanza in termini di vantaggio industriale e strategico, riconosce nondimeno che sostituirli *tout court* alla NATO rappresenterebbe un'ipotesi costosa e irrealizzabile.

Insomma, nonostante le discordie dell'era Trump, per l'Europa, che la cosa piaccia o meno, l'Alleanza Atlantica è ancora una realtà ineludibile.

CRSFI

¹⁹ Per un'analisi sul punto si veda <https://www.startmag.it/mondo/esercito-europeo-meglio-se-inserito-in-un-contesto-nato-lanalisi-di-arpino/>.