QUALE MODALITÀ DI DIFESA MILITARE
PER UN'EUROPA LIBERA E UNITA ? *

1.*I fantasmi che s'aggirano per l'Europa*

Karl Marx ne vedeva aggirarsi per l'Europa uno in particolare. Oggi in Europa ne circolano diversi.

Tra i fantasmi a cui si sta alludendo ci sono soprattutto la **PESC** e la **PSDC**, ma anche svariati altri acronimi spuntati nel contesto del Trattato sull'Unione europea: si pensi al **SEAE** (Servizio europeo per l'azione esterna[1]), al **CPS** (Comitato politico e di sicurezza[2]), all'**EDF** (*European Defense Fund*[3]), all' **EUMC** (Comitato militare dell'Unione europea). Quest'ultimo è il massimo organismo militare istituito nell'ambito del Consiglio: dirige tutte le attività svolte in materia nel quadro dell'UE, in particolare la pianificazione e l'esecuzione delle missioni e operazioni nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune e lo sviluppo delle capacità appunto militari; offre inoltre consulenze militari al Comitato politico e di sicurezza e formula raccomandazioni sempre su questioni militari.

Si tratta di attività che non si vogliono certo sminuire, come quando concernono interventi in Kosovo (**EULEX**) o in Africa (**Sahel, Africa occidentale, Corno d'Africa**[4]), ma certamente appaiono sovente etichettature enfatiche sopra un minimo di competenze significative dal punto di vista di un'evoluzione federale europea.

D'altra parte negli **affari esteri e** nella **politica di sicurezza** l'Unione europea ha, persino, un rappresentante fantasmaticamente fuori dall'ordinario: infatti è (quanto?) «Alto»!

E a dare un poco di peso alle competenze in verità assai "leggere" attribuite in suddetta materia all'Unione dai suoi trattati istitutivi si arriva a consentire agli Stati membri più volonterosi (almeno nove però) di attivare nei settori in questione una «**cooperazione rafforzata**», … guarda caso mai attivata diversamente da quanto con profitto accaduto nel contesto del Trattato sul funzionamento dell'UE (si pensi alla cooperazione cosiddetta di Schengen, alla legge applicabile a separazioni e divorzi transnazionali, al brevetto unitario europeo, alla Procura europea).

A dar di tutto ciò evidenza precisa, con un'immagine emblematica e simbolica, è venuta alla ribalta recentemente la questione del "sofà turco", interpretata immediatamente come sgarbo del "Sultano" regnante di quel Paese nei confronti della Presidente della Commissione europea in quanto donna, da subordinare nelle precedenze al Presidente del Consiglio europeo, in quanto uomo (maschio)[5]. E se inve-

ce la questione (per certi versi assai più seria) fosse quella di aver voluto dar prevalenza al Presidente del Consiglio europeo, in quanto organo spiccatamente intergovernativo, rispetto all'organo di governo dell'UE, invece autonomo rispetto alla volontà dei singoli Paesi membri e dunque "comunitario" ovvero di stampo federale?

Che fare?

---

* Questo scritto riprende considerazioni scritte (col titolo *Esportare la democrazia, importare lo Stato di diritto: in Europa che si fa?)* per accompagnare lo svolgimento del Convegno «Esportare lo Stato di diritto. Se non ora, quando? Il futuro della politica estera europea dopo il caso Afghanistan», organizzato per il 27 settembre 2021 a Roma dall'associazione *ItaliaStatoDiDiritto*: v. il relativo *banner* nel sito https://www.italiastatodidiritto.it.

[1] v. L. Paladini, *Il servizio europeo per l'azione esterna*, Cacucci, Bari, 2017.

[2] È responsabile della politica estera e di sicurezza comune (PESC) e della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC):v. art. 38 TUE..

[3] Al fondo si richiamano ad es. bandi della Commissione europea per finanziare la ricerca collaborativa sulla difesa e promuovere per quest'ultima una base industriale innovativa e competitiva: v. *Il Sole 24 Ore*, 16.9.2021, p. 38.

[4] V. PE-Commissione per gli affari esteri, *Relazione sulla cooperazione UE-Africa* (2020/2002(INI), relatore J. Nart.

[5] Di «Sofa-gate» parla ad es. M. Frassoni, *Il "sofa-gate" con Michel e von der Leyen ha vanificato il tentativo di tenere testa a Erdogan*, v. il Blog de *Il Fatto Quotidiano*, 8 aprile 2021.

Che fare mentre la **NATO** manifesta esigenze di inevitabile "ristrutturazione"?

Che fare allorché l'**UEO** (Unione dell'Europa Occidentale) istituita nel 1948 con compiti di difesa e sicurezza europea è scomparsa (ma pochissimi ne ricordano un'attività significativa), vedendosi trasferite le competenze proprio all'UE, sulla base dell'art. 42.1 TUE ?

2.*Che può fare l'Unione europea per la costruzione di una propria politica estera e di sicurezza nonché di difesa comune?*

Nel contesto dell'affermazione progressiva di un ***European Rule of Law*** va certamente considerata l'azione che in particolare nel TUE è volta alla definizione di **una politica estera e di sicurezza comune**

fra Stati membri e persino di **una politica di sicurezza e di difesa comune**.

Non si può però, ad esempio, non menzionare al riguardo il tema di un'adeguata **politica migratoria dell'UE**, tanto auspicata quanto compressa da clausole di riserva sovrana statuale[6] e addirittura da mancata rispondenza di Stati membri ad atti "comunitari" quali le due decisioni del Consiglio dei Ministri UE del 2015 sulla "ricollocazione"[7]. Nondimeno «L'Unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione»[8] e «sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea»[9]. Persino un *Patto europeo su migrazione e asilo* è stato adottato nel 2020, succedendo all'*Agenda europea sulla migrazione* del 2015.

I risultati non sono perspicui!

Così, nell'UE gli strumenti di politica estera offerti dai Trattati istitutivi sono sostanzialmente intergovernativi e di mera concertazione offerta ai 27 Paesi membri, benché anche in quest'ambito proposte di riforma – come quella, abituale, di recedere dalla regola intergovernativa di decisione all'unanimità – siano state fatte anche recentissimamente[10].

Tant'è che le azioni istituzionali che, per restare alla stretta attualità, si cercano di proporre relativamente alla situazione afgana, comprese quelle di ricerca di modalità di "esfiltrazione" da quel Paese di persone in pericolo, fanno in gran parte riferimento a contesti di cooperazione istituzionale internazionale diversi da quello UE. Si vedano ad esempio l'iniziativa del nostro Paese per una riunione straordinaria *ad hoc* del G20, quest'anno a guida italiana[11], oppure le iniziative da incardinare nelle Nazioni Unite prospettate dalla sen. Bonino con riferimento alla proposta di una Commissione internazionale di monitoraggio sui diritti da far nascere dal Comitato ginevrino per i diritti umani[12].

Puntualmente dedicato all'UE, andando anche oltre la vicenda afgana e promuovendo una **capacità militare autonoma ed efficace dell'UE,** è invece l'intervento del generale Graziano[13], che addirittura richiama quella possibilità di **cooperazione rafforzata fra Stati membri** più sopra evocata. Scrive il generale:

---

[6] V. ad es. l'art. 79.5 TFUE: «Il presente articolo non incide sul diritto degli Stati membri di determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi, provenienti da paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro dipendente o autonomo».

[7] Decisioni 2015/1523 e 2015/1601 che istituiscono «misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia».

[8] Art. 79.1 TFUE.

[9] Art. 78.1 TFUE.

[10] V.: *Il summit del Ppe a Roma: «Ora basta con l'unanimità». Weber: stop almeno in politica estera,* in *Corriere della Sera*, 21.9.2021, p. 12.

[11] Sull'intervento del Presidente Draghi all'Assemblea generale delle Nazioni Unite v. ad es. *La Repubblica*, 24.9.2021, p. 23.

[12] V. l'intervista ancora su *La Repubblica*, 22.9.2021, p. 17.

[13] V. C. Graziano, *Difesa comune europea, una scelta da non rinviare*, in *Corriere della Sera*, 10.9.2021, p. 38.

*«**abbiamo bisogno da subito di un pacchetto di forze prontamente operative in grado di difendere quel bene comune che è la sicurezza dei cittadini europei** e di rispondere in maniera efficace a tutto lo spettro delle crisi che saremo, purtroppo, chiamati a fronteggiare. Ciò non potrà che essere la risultante di **una cooperazione rafforzata fra le forze armate** dei Paesi membri, consapevoli che nessuna crisi può essere risolta solo dai militari, ma avendo ben chiaro che sempre più spesso la risoluzione delle crisi necessita del contributo militare. In questi giorni tanto si dibatte di nomi, sigle e numerici: "*EU battle group*", forza d'intervento rapido da cinquemila, ventimila uomini e via dicendo. Punti importanti che possono, però, discendere solo dalla chiara volontà politica di investire l'Unione di maggiore e precise responsabilità, anche in materia di sicurezza e difesa comune. **Verrà il tempo per discutere di denominazioni e consistenze numeriche puntuali**; oggi è il momento di identificare ciò di cui l'Unione necessita per agire quale "*global security provider*", in linea con i livelli di ambizione fissati dai Paesi membri, assumendo quel ruolo che le spetta sul palcoscenico mondiale.*

***Dobbiamo sgomberare ogni possibile dubbio che un'Europa della difesa abbia l'arrogante pretesa di porsi in contrapposizione o in alternativa all'Alleanza Atlantica. È vero il contrario**. Ciò che fa bene all'Europa fa bene alla NATO; un'Europa più forte significa non far gravare la responsabilità della sicurezza dei nostri Paesi quasi esclusivamente sulle spalle dello storico alleato americano. Iniziative in questo ambito non solo ci permetteranno di non essere il manzoniano vaso di terracotta tra vasi di ferro ma contribuiranno a superare egoismi nazionali, frammentazioni di spesa e duplicazioni organizzative. Quella dell'**autonomia strategica**, che **non è indipendenza da qualcuno ma la capacità di agire da soli se necessario**, è la strada da percorrere per non condannare l'Europa all'irrilevanza strategica».*

Va sottolineato che il generale Graziano è Presidente del già citato **Comitato militare dell'Unione europea**: riempiamo i gusci di contenuti adeguati alla dura realtà dell'odierna vita di relazione internazionale (al cui riguardo l'accordo AUKUS rappresenta l'epitome!).

Piacenza, 26 settembre 2021 **Dino Rinoldi**