23. 9. 2021

Antonio Padoa Schioppa

Appunto sulla difesa europea

L'esperienza della storia mostra che una comunità politica che non sia in grado di assicurare la propria difesa e la propria sicurezza sul territorio è a rischio, prima o poi, di perdere anche la propria libertà.

Il punto decisivo è semplice, ma non affatto scontato: si tratta di garantire che l'Europa giunga finalmente a dotarsi di un complesso di strumenti militari e tecnologici tali da assicurare all'Unione la capacità di difendersi dalle possibili minacce alla propria sicurezza in modo autonomo, pur nella permanenza del rapporto di alleanza con gli Stati Uniti nel quadro della Alleanza atlantica.

Che sia l'Unione nel suo complesso e non i singoli Stati membri a poter conseguire questo traguardo appare evidente se si considera l'assetto del potere come oggi è ormai costituito livello planetario. Solo l'Unione europea ha le dimensioni adeguate a far fronte alle sfide all'ordine internazionale che già pregiudicano gravemente la pace nel Mediterraneo e che hanno provocato le pericolose tensioni ad est dell'Unione stessa. Solo l'Unione ha le risorse sufficienti a poter sostenere l'onere della propria sicurezza e della propria difesa dotandosi di una struttura militare, tecnologia e informatica adeguata, in continua e rapida evoluzione. Solo l'Unione europea, venuto meno il ruolo degli Usa come potenza egemone, può influire in un mondo ormai multipolare sulle grandi scelte che si sono aperte a livello planetario. Ma a questo fine è indispensabile che al grande ruolo commerciale, economico e monetario che l'Europa già possiede nel contesto internazionale in virtù della sua integrazione si aggiunga anche una credibilità sul piano della forza legittima.

I dati parlano chiaro. La spesa pubblica aggregata per la difesa dei 27 Stati dell'Unione è di – a valori costanti (Sipri) - oltre tre volte superiore a quella della Russia e meno della metà di quella degli Usa, ma l'efficienza, più volte misurata a livello professionale, è una frazione rispetto ad entrambe. L'Unione dipende dagli Usa anche per un modesto intervento nel Mediterraneo, anche per la gestione dei droni, anche per l'Intelligenza artificiale, anche per i controlli satellitari dove peraltro opera già l'impresa comune europea Galileo. Persino la difesa del proprio territorio con armi convenzionali sarebbe a rischio in caso di guerra. Le economie di scala di una produzione unificata degli armamenti sarebbero enormi e sono state anch'esse quantificate.

La scelta di dotare l'Unione di una propria autonoma forza di intervento è stata più volte prospettata a in sede europea, ma solo negli ultimi anni sembra avere assunto un livello maggiore di determinazione politica, per le ragioni che conosciamo, in particolare negli anni della presidenza Trump. Il potenziamento della Psdc (Politica di sicurezza e di difesa comune) si è avviato, mentre le proposte ben più ambiziose delineate dal Consiglio di Helsinki del 1999 (che prospettava l'istituzione di una forza europea di 60.000 uomini) sono rimaste in buona parte inattuate, anche se numerose missioni europee civili e militari di pace sono attive, anche entro la cornice dell'Onu.

Voci molto autorevoli si sono levate anche in queste ultime settimane a sostegno di un nucleo europeo di difesa. Basti menzionare quelle del Presidente Mattarella, del presidente Macron, del presidente del Consiglio Draghi, della Presidente della

Commissione europea Ursula von der Leyen, dei candidati alla Cancelleria tedesca Olaf Scholz e Armin Laschet, dell'Alto rappresentante per la Pesc Borrell ed altre ancora. E' significativo che si tratti di voci provenienti dal mondo della politica, che si affiancano a quelle, da anni schierate su questo fronte, del Parlamento europeo e della Commissione. E' altrettanto significativo che a sostegno della difesa europea siano intervenuti ripetutamente anche esponenti di vertice delle gerarchie militari nazionali, tra i quali il generale Graziano presidente dell'European Union Military Committee, il gen. Camporini ed altri, come pure il generale inglese Richard Barrons già al vertice del Britain Joint force Command.

Ciò che queste prese di posizione propongono non è l'abolizione degli eserciti nazionali ma l'istituzione di un nucleo inizialmente ridotto di forza militare propriamente europea, dunque sovranazionale, in raccordo diretto con le istituzioni europee, la Commissione, il Consiglio europeo e il Parlamento europeo. Occorre non dimenticare che il fatto che negli Stati Uniti sino al *Militia Act* del 1916 erano legittimamente presenti sia le forze militari della Federazione sia quelle degli Stati. Questa struttura di Dual Army (così definita da Kenneth Wheare) consentirebbe tra l'altro la flessibilità necessaria per far fronte alle sfide, alcune delle quali in atto in regioni prossime all'Europa, che purtroppo si stanno moltiplicando.

La standardizzazione, necessaria per ottenere economie di scala, dovrebbe operare anche per gli eserciti che almeno a medio termine resterebbero nazionali, il che implica accordi intergovernativi sempre delicati, ma indispensabili. L'adozione di nuove tecnologie e di nuovi strumenti di difesa avanzati non è semplice né breve, ad esempio supera il decennio il tempo per la ricerca e per la produzione in Europa di semiconduttori e chips di avanguardia (oggi quasi monopolio di Taiwan) o la messa in campo di un aereo militare o di un carro armato di nuova concezione.

Un punto deve essere chiaro. Una forza comune europea, anche inizialmente molto ridotta - quale è quella proposta da Olaf Scholz e simbolicamente denominata 28° esercito europeo - non può non avere un rapporto corretto con le istituzioni dell'Unione e quindi in ultima istanza con la sovranità popolare e con la distinzione dei poteri. La Commissione, i due Consigli, il Parlamento europeo debbono anche nella difesa comune svolgere i ruoli che loro spettano in un ordinamento costituzionale democratico, quale è quello che sta alla base della costruzione europea..

Se l'impulso fondamentale non può che venire dal mondo della politica, a ciò indotto dalle crisi in atto come quasi sempre è avvenuto nella storia dell'integrazione europea, l'intelaiatura istituzionale che rende possibile un deciso passo in avanti è già in larga misura presente nei Trattati sulla base dei Titoli IV e V del Tue. In particolare, le disposizioni sulle cooperazioni rafforzate consentono di procedere purché l'iniziativa sia condivisa da almeno nove Stati (Tue art. 20.2). Ed è prevista l'ipotesi di deliberare a maggioranza qualificata per alcune tipologie di decisione (Tue art. 32. 2). Non è peraltro ammessa in materia militare la cd. Clausola passerella (Tue art. 48.7) che consentirebbe di adottare regolarmente il principio maggioritario se inizialmente deliberata all'unanimità. Tuttavia l'unanimità si considera conseguita anche se uno o più Stati si astengano (Tfue, art. 238.4), purché (così riterremmo) i consenzienti rappresentino la doppia maggioranza del 55% degli Stati aderenti e del 65% della loro popolazione. In concreto la prospettiva reale è oggi quella di un iniziale consenso politico su un primo nucleo di difesa europea espresso anzitutto dai governi di Francia, Germania, Italia, Spagna, cui si potranno senza dubbio aggiungere altri Paesi dell'Unione. Occorrerebbe inserire nella cornice dell'Unione - ove necessario anche con una modifica dei Trattati - la struttura dell'Eurocorps, che attualmente è al di fuori del quadro dell'Unione.

Sarebbe importante che in tale prospettiva vi entrasse anche l'Italia, la quale attualmente non ne fa parte.

Quando si invoca una difesa europea ricorrendo alla formula della sovranità condivisa, il termine si deve intendere in due accezioni, entrambe valide ed entrambe necessarie, nel quadro del modello di una Dual Army già evocato. Da un lato, un coordinamento condiviso tra i Paesi membri (o più verosimilmente un gruppo di loro) negli armamenti e nella conduzione di politiche comuni di sicurezza e di difesa, anche all'interno della Nato ma in primo luogo dell'Onu. Dall'altro lato, la messa in opera di un nucleo di difesa sovranazionale. Entrambi inseriti, anche se in forma diversa, nel quadro istituzionale dell'Unione. Il compito di organizzare questa doppia geometria non è certo semplice, occorreranno studi tecnici di programmazione e di organizzazione militare, logistica, operativa e istituzionale. Ma è la sola via da seguire se si vuole conseguire l'obbiettivo.

Quanto all'ombrello atomico, la prospettiva è che in forme e tempi opportuni anche la *force de frappe* francese sia messa a tutela non della sola Francia ma dell'Europa, finanziata anche con fondi comuni. La "sovranità europea" di cui parla Macron non può non significare anche questo, così come per la "sovranità monetaria" la Germania ha deliberatamente ceduto il campo, con l'euro, alla sovranità europea.

In prospettiva, la messa in opera di una difesa europea non potrà non ridimensionare le componenti nazionali, in pari tempo progressivamente alimentando il bilancio della difesa comune con nuove risorse proprie. Il peso per i contribuenti potrebbe non accrescersi, mentre l'efficienza salirebbe vistosamente nell'arco di alcuni anni. Un'ipotesi da considerare con grande attenzione sarebbe che alcuni Governi, magari in primo luogo proprio il Governo e il Parlamento italiano, dichiarassero per il futuro la *disponibilità a conferire al bilancio dell'UE destinato alla difesa comune una parte minore (inizialmente il 10%?) della quota riservata alla difesa dal proprio bilancio nazionale*. Sarebbe l'Unione, nel rispetto delle proprie procedure, a destinare l'impiego specifico delle risorse aggiuntive. Ciò potrebbe avvenire gradualmente, anche utilizzando almeno in parte le economie di scala derivanti dalla standardizzazione degli armamenti in seno all'Unione.

In conclusione, solo acquisendo una propria autonomia strategica e militare, compatibile con le alleanze, a cominciare dall'Alleanza atlantica, l'Europa potrà farsi soggetto attivo di una politica di progressivo contenimento degli armamenti a livello internazionale, di un controllato processo di disarmo nucleare e di un rafforzamento dei poteri dell'Onu su questo terreno cruciale. Come è noto risorse immani, che sarebbero sicuramente sufficienti a proteggere l'ambiente e a colmare le diseguaglianze sociali e sanitarie a livello planetario, sono oggi impiegate per gli armamenti. I giovani, ma non solo loro, sono sensibilissimi su questo fronte. Né va dimenticato che il processo di integrazione europea è nato a Ventotene come un progetto politico in grado di assicurare la pace intraeuropea ma anche, in prospettiva, la pace mondiale. Questa è la sua cifra originaria, mai tramontata nonostante le sconfitte e i rinvii.