

VERSO UNA DIFESA FEDERALE EUROPEA
XXVIII Congresso nazionale del Movimento Federalista Europeo
Latina, 28-29-30 aprile 2017

(Domenico Moro)

1. Il dibattito corrente sull'Unione europea della difesa. L'iniziativa franco-tedesca per la cooperazione strutturata permanente e le esitazioni italiane

Nel corso del 2016, il dibattito sulla necessità di dotare l'Unione europea di una difesa autonoma ha ricevuto un impulso straordinario, per due ragioni: a) l'inarrestabile flusso di immigrati provenienti da aree di crisi economica o politica e gli attentati terroristici che hanno coinvolto più paesi europei, hanno posto all'ordine del giorno la necessità di una risposta comune e, quindi, di una politica estera e di difesa europea; b) il fatto nuovo, di portata storica, del cambiamento della politica estera americana nei confronti dell'Europa. Le dichiarazioni dell'ex-Presidente americano, Barak Obama che, ricorrendo ad un linguaggio inusuale in un'intervista alla rivista *Atlantic*¹, ha accusato gli europei di essersi comportati come degli "scrocconi" (*free riders*) nell'intervento in Libia del 2011, erano già state un evidente segnale rivolto loro di provvedere da sé alla propria difesa. Il nuovo Presidente, Donald Trump, è stato ancora più esplicito. In un'intervista a *The Times*², dopo aver sostenuto che la *Brexit* è stata una "grande scelta" e che altri paesi seguiranno l'esempio della Gran Bretagna, parlando della NATO ha detto che è un'istituzione obsoleta e che il suo costo non può continuare a pesare prevalentemente sugli USA.

La svolta americana in politica estera, che ormai accomuna amministrazioni democratiche e repubblicane, di fatto, è l'equivalente della decisione di Nixon, dell'agosto 1971, di sospendere la convertibilità del dollaro in oro. Con quel provvedimento, Nixon riconosceva che gli USA non erano più in grado, da soli, di garantire l'ordine monetario e finanziario mondiale. Oggi, gli USA riconoscono che, da soli, non sono più in grado di garantire l'ordine politico-militare a livello mondiale. Ma soprattutto, la nuova Amministrazione americana, per la prima volta dalla fine del Secondo dopoguerra, si dichiara indifferente, se non ostile, agli sviluppi del processo di unificazione europea e questo, dal punto di vista politico, ha un impatto ancora maggiore rispetto alla decisione di Nixon, perché può segnare la fine di un ciclo, quello fondato sul multilateralismo nato a Bretton Woods e che ha governato le relazioni mondiali per più di settant'anni.

Quali sono state le reazioni delle istituzioni europee e dei governi europei, di fronte alla sempre più evidente necessità di promuovere una difesa europea? Il Consiglio europeo già nel corso della riunione del 25 e 26 giugno 2015 aveva chiesto all'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza di presentare un rapporto sulla strategia globale dell'UE. Poco prima che Federica Mogherini lo presentasse (giugno 2016), Jean Marc Ayrault e Frank-Walter Steinmeier³, Ministri degli esteri, rispettivamente, di Francia e Germania, hanno proposto una cooperazione strutturata permanente, aperta ad altri paesi. Qualche settimana dopo ed alla vigilia dell'incontro a Ventotene tra François Hollande, Angela Merkel e Matteo Renzi, l'Italia, con un'intervista congiunta rilasciata il 18 agosto al quotidiano *Le Monde*, da Paolo Gentiloni e Roberta Pinotti, rispettivamente Ministro degli esteri e Ministro della difesa, prende però le distanze da quell'iniziativa. I rappresentanti del governo italiano, avanzano riserve sulla cooperazione strutturata permanente, constatando ritardi nella sua attuazione imputati a "sensibilità politiche molto marcate" ed a "meccanismi decisionali complessi", proponendo una "*Schengen della difesa*", al di fuori dei trattati esistenti, chiamata "Unione per la difesa europea", precisando "che non si tratta di istituire un esercito europeo". Successivamente, nel corso della riunione informale del Consiglio dei Ministri degli Esteri, a Bratislava, il 2-3 settembre 2016, l'Alto Rappresentante ha presentato le sue proposte su come attuare il *Defence Action Plan*⁴. Tra queste vi è l'invito agli Stati membri di ricorrere a quanto previsto dai trattati esistenti sulla cooperazione strutturata permanente. Tuttavia, rispondendo ad un giornalista, ha

¹ Jeffrey Goldberg, *The Obama Doctrine*, The Atlantic, April 2016.

² Donald Trump: *'Brexit will be a great thing . . . you were so smart'*, The Times, 16 January 2017.

³ Jean-Marc Ayrault, Frank-Walter Steinmeier, *Une Europe forte dans un monde incertain*, in: <http://www.france-allemande.fr/Une-Europe-forte-dans-un-monde-incertain-par-Jean-Marc-Ayrault-et-Frank-Walter.html>.

⁴ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/9444/federica-mogherini-remarks-at-press-point-following-first-day-at-gymnich-meeting_fr

precisato che “*the European Army is not something that is going to happen any time soon, but what can happen very soon, if the Member States are committed, is to advance in the field of European defence with very concrete measures, and this is what I put on the table today*”. Nei giorni successivi, il 5 settembre, da un incontro informale tra i Ministri della difesa di Francia, Germania ed Italia, non usciranno decisioni particolari. L’11 settembre, a seguito della riunione del Consiglio, i Ministri della difesa di Francia e Germania, Jean-Yves Le Drian e Ursula von der Leyden⁵, hanno inviato a Federica Mogherini un documento congiunto, insistendo sul ricorso alla cooperazione strutturata permanente. L’Italia prende nuovamente le distanze da questa posizione, il 15 settembre, con un articolo su il “Politico” del Ministro degli esteri, Paolo Gentiloni, con cui vengono ribadite le perplessità sulla cooperazione strutturata permanente e riproponendo un approccio al di fuori dei trattati, per attuare una *Schengen for defense*: nessuna adesione viene data alla proposta franco-tedesca. Sul punto, il successivo Consiglio europeo informale di Bratislava del 15-16 settembre, si conclude con un nulla di fatto. Nel corso della riunione informale del Consiglio dei ministri degli esteri del 26 settembre, i Ministri degli esteri e della difesa, Gentiloni e Pinotti, presentano il documento sulla “*Visione italiana per una difesa europea più forte*”. Il documento, oltre a chiedere un quartier generale europeo per la gestione dei “*battle groups*”, l’istituzione di una struttura per la formazione del personale militare e fondi europei per finanziare le missioni europee evidenzia un parziale mutamento di linea da parte dell’Italia. In esso vengono presentate due opzioni, la prima è la proposta di ricorrere alla cooperazione strutturata permanente, la seconda, rivolta agli Stati “con un più alto livello di ambizione”, di procedere verso un’Unione europea della difesa, perseguendo il modello di una Schengen per la difesa. Da parte sua, il 22 novembre scorso il Parlamento europeo ha approvato una Risoluzione sull’Unione europea della difesa⁶ nella quale, più volte, si esortano gli Stati membri a procedere ad una cooperazione strutturata permanente, finanziata con il “fondo iniziale” di cui all’art. 41.3 del Trattato sull’Unione europea, oppure con il bilancio europeo. Infine, il Consiglio europeo del 15 dicembre 2016⁷ si conclude invitando l’Alto Rappresentante a presentare proposte per “[...] l’istituzione di una capacità permanente di pianificazione operativa e condotta a livello strategico, il rafforzamento della pertinenza, utilizzabilità operativa e schierabilità degli strumenti di reazione rapida dell’UE” e, soprattutto, “elementi e opzioni per una cooperazione strutturata permanente inclusiva”. Questa ricostruzione degli incontri e delle principali prese di posizione di istituzioni europee e nazionali, mette in evidenza tre punti: la volontà di Francia e Germania di procedere verso una cooperazione strutturata permanente, sostenuta da Commissione e Parlamento europeo; una persistente esitazione italiana; il fatto che, in questa fase, non vi è consenso sull’istituzione di un unico esercito europeo e che, se si vorrà procedere su questa strada, occorrerà seguire vie innovative. Un contributo in quest’ultimo senso, può essere tratto dall’esperienza delle unioni federali esistenti, in particolare di quella americana.

2. La difesa comune nelle unioni federali: il precedente americano della “dual army”

Negli Stati Uniti coesistono due eserciti, la Guardia Nazionale, a capo degli Stati membri della federazione, e l’esercito federale. La scelta della “*dual army*”, che distingue gli USA dalle altre unioni federali, risale agli anni della Guerra di indipendenza dalla Gran Bretagna. Le tredici Colonie americane, per ragioni politiche ed ideologiche, non vollero cedere l’intera competenza militare in capo all’esecutivo federale, dando origine ad una situazione specifica e che è durata fino a quando la struttura federale del continente ha saputo mantenersi inalterata e che, almeno formalmente, dura ancora oggi. Con la Convenzione di Filadelfia e, soprattutto, con i *Bill of Rights*, i Padri fondatori degli Stati Uniti dovettero prendere atto della diffidenza statale nei confronti di un forte esercito permanente in capo all’esecutivo federale e del senso di indipendenza degli Stati membri che trovava espressione nell’istituto della milizia statale. Quest’ultima era considerata uno strumento dei governi degli Stati nel caso di aggressione da parte di Stati terzi, di altri Stati della federazione o dello stesso governo federale.

Fin dall’inizio, e per circa un secolo e mezzo, l’esercito federale è sempre stato di piccole dimensioni, appena sufficienti a proteggere i confini da eventuali invasioni da parte delle potenze europee e per

⁵ Jean-Yves Le Drian e Ursula von der Leyden, *Revitalisation de la PSDC - Vers une défense au sein de l’UE globale, réaliste et crédible*, in: <http://www.france-allemande.fr/article9346.html>.

⁶ Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2016 sull’Unione europea della difesa (2016/2052(INI)).

⁷ Consiglio europeo, *Riunione del Consiglio europeo (15 dicembre 2016) - Conclusioni*, EUCO 34/16.

proteggere l'espansione ad Ovest dei coloni americani. Questa situazione poneva enormi problemi di reclutamento, di addestramento e, soprattutto, di gestione delle operazioni militari e che risaltavano quando l'esercito federale doveva far fronte a conflitti militari con le potenze europee. Solo vent'anni dopo la Convenzione di Filadelfia si decise di istituire l'accademia di West Point per la formazione e addestramento degli ufficiali e solo trent'anni dopo si decise di istituire uno stato maggiore federale ed un comando unico delle forze armate federali.

La Guerra civile americana non portò a mutamenti sostanziali nei rapporti di forza militari tra il livello federale e statale. Anzi, l'esercito federale, verso la fine del XIX secolo, era di dimensioni inferiori a quello della Bulgaria. L'esercito federale ha cominciato a prevalere sulle milizie statali quando gli USA, a partire dalla Prima guerra mondiale, hanno iniziato ad esercitare una politica mondiale. Infatti, solo con il *National Defence Act* del 1916, le milizie statali sono state trasformate nell'attuale Guardia Nazionale ed è stato possibile il loro impiego al di fuori dei confini degli USA e per un periodo di tempo illimitato. Permaneva ancora il rapporto dimensionale a favore della Guardia Nazionale, rispetto a quello federale, ma questo si è capovolto definitivamente con l'*Armed Forces Reserve Act* del 1952, che consentiva alle forze armate federali di istituire una propria linea di riserva, indipendentemente dalla Guardia Nazionale. Tuttavia gli Stati Uniti avevano già da tempo perso gran parte della loro struttura istituzionale federale.

Nel caso di Stati nazionali storicamente consolidati come quelli europei e che hanno intrapreso la via della loro unificazione politica, sembra più difficile ipotizzare la sostituzione di un *unico* esercito a 27 eserciti nazionali. Per gli europei, più che per gli Stati Uniti, il concetto di difesa *federale*, invece che *unica*, risulta dunque il più adatto ad indicare la direzione del percorso da seguire.

3. Verso una difesa federale europea

Dall'esperienza americana si può trarre l'indicazione delle misure che possono essere inizialmente adottate dai paesi europei:

a) poiché è impensabile la realizzazione di un unico esercito europeo in sostituzione di 27 eserciti nazionali, occorrerà, più realisticamente, pensare ad una struttura militare europea che convivrà, per lungo tempo, con gli attuali eserciti nazionali, che potranno essere dedicati ad una difesa territoriale in senso stretto;

b) la seconda indicazione è l'istituzione di uno stato maggiore europeo (*general staff*) al comando di forze armate sufficienti a gestire e portare a termine le operazioni decise come UE e quelle condotte su richiesta delle Nazioni Unite. Come è avvenuto per gli USA, sarà poi l'evoluzione della situazione internazionale a suggerire il rafforzamento delle forze armate a disposizione dell'UE, con un arruolamento diretto o con il ricorso alle forze armate nazionali, nel qual caso dovrà però essere previsto un diritto di mobilitazione da parte dell'UE;

c) la terza indicazione è l'istituzione di un'accademia militare sul modello di *West Point*. Ci vorrà, dunque, una *West Point* europea, in grado di formare gli ufficiali di ogni ordine e grado del sistema europeo di difesa in base ad un pensiero strategico e tattico comune;

d) la quarta, in realtà, è la demistificazione dell'obiezione costantemente addotta per ostacolare qualunque passo verso una difesa federale europea: la standardizzazione degli armamenti. Per più di un secolo, l'esercito americano non ha avuto un armamento standardizzato e quando vi si è avvicinato, come nel caso della Prima guerra mondiale, ha dovuto avvalersi degli armamenti inglesi e francesi, in parte fabbricati negli USA. Il problema della standardizzazione ha cominciato ad essere superato quando la crescente importanza dell'innovazione tecnologica, rendeva sempre più evidente che non era possibile partecipare ad una guerra (a maggior ragione su scala mondiale) senza che lo sforzo bellico fosse accompagnato da una parallela riorganizzazione dell'industria militare. Non si vuole comunque sottovalutare il fatto che, in Europa, la standardizzazione è necessaria, non solo per ridurre i costi, ma anche per rendere più efficace lo strumento militare. Tuttavia, l'attuale livello di standardizzazione non è stato di ostacolo per iniziative multinazionali, come, ad esempio, il Trattato istitutivo dell'*Eurocorps*.

Oggi è possibile compiere un passo verso una difesa comune, valorizzando, con lo strumento della cooperazione strutturata, le collaborazioni sovranazionali già esistenti nel settore militare. Nel 2004,

quattro dei paesi fondatori – Belgio, Francia, Germania e Lussemburgo – e la Spagna, hanno sottoscritto il trattato istitutivo dell'*Eurocorps*, entrato in vigore nel febbraio 2009, il quale prevede che i paesi partecipanti mobilitino fino a 60.000 uomini. La forza militare di cui è attualmente dotato, nel 2002, ha ricevuto l'omologazione NATO quale forza di intervento rapido. *Eurocorps*, inoltre, è già dotato di uno stato maggiore unificato, a livello divisionale, con sede a Strasburgo e, all'inizio del 2016, ha firmato una lettera d'intenti, sia pure non vincolante, con il Servizio esterno dell'UE al fine di rafforzare i legami tra le due organizzazioni, poiché *Eurocorps* "aspira a divenire, in futuro, il punto di forza militare privilegiato dell'UE"⁸. Un passo decisivo verso una difesa comune europea, potrebbe dunque essere l'integrazione del Trattato *Eurocorps* nei trattati europei, ma perché questo passo abbia successo, occorre che l'Italia decida di aderire a questa prima struttura militare europea⁹.

4. Il precedente della CED

Come si è detto all'inizio, Francia e Germania hanno posto il problema di sfruttare le possibilità offerte dal Trattato di Lisbona, in particolare per quanto riguarda l'avvio di una cooperazione permanente nel settore della difesa. Questa proposta è più avanzata o meno rispetto al tentativo di 65 anni fa di promuovere la Comunità Europea di Difesa (CED)? I contesti politici, interni ed internazionali, entro i quali fu proposta la CED ed è oggi proposta la cooperazione strutturata permanente, sono sicuramente molto diversi. Ma alcune considerazioni sono necessarie, anche per mettere in evidenza in che misura si sono fatti dei passi avanti nel processo di unificazione europea e se, quindi, oggi il tentativo può avere più possibilità di successo rispetto ad allora.

Per rispondere alla nostra domanda, occorre prendere in considerazione il contenuto del Trattato CED e quello dello Statuto della Comunità Politica Europea (CPE) che, su iniziativa di Altiero Spinelli, venne redatto da un'Assemblea ad hoc. Intanto, va ricordato che i paesi europei partecipanti alla CED avrebbero messo a disposizione solo una parte dei loro eserciti: le forze complessivamente disponibili per la difesa europea sarebbero ammontate a 39.700 unità in tempo di pace ed a 46.900 in caso di conflitto bellico, vale a dire cifre inferiori a quelle previste dall'*Eurocorps*. La maggior parte delle truppe restava in capo ai singoli Stati membri e, quindi, quello che si prefigurava allora come difesa comune europea era qualcosa che si avvicinava alla struttura militare americana, basata su un esercito federale ed eserciti statali. In secondo luogo, tutte le più importanti decisioni, dal numero di militari impiegabili, al finanziamento, all'organizzazione delle forze militari, ecc., erano adottate all'unanimità. Il finanziamento della CED, ad esempio, era basato su contributi degli Stati, e sarebbe stato deciso all'unanimità.

Va, infine, ricordata la questione della modifica dell'art. 38 della CED, imposta da De Gasperi, su pressione di Spinelli. La frase inserita nell'art. 38 recita: "*Dans ses études, l'Assemblée [l'Assemblea della CECA e della CED] s'inspirera notamment des principes suivants: l'organisation de caractère définitif qui se substituera à la présente organisation provisoire devra être conçue de manière à pouvoir constituer un des éléments d'une structure fédérale ou confédérale ultérieure, fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs et comportant, en particulier, un système représentatif bicaméral [...]*". Spinelli, pur di tener aperto il processo verso una maggior unificazione europea, aveva dovuto accettare il compromesso di fare riferimento ad uno sbocco *sia federale che confederale*: qualora la CED fosse stata approvata, con l'art. 38 si sarebbe fatto un passo avanti importante verso una maggior unificazione europea, ma la battaglia per la federazione europea sarebbe dovuta continuare.

Lo Statuto della CPE, redatto mentre le ratifiche del Trattato CED erano ancora in corso, come venne allora osservato, non era "né federale, né confederale"¹⁰: era qualcosa di completamente nuovo. Esso

⁸ L'affermazione è di Federica Mogherini, pronunciata in risposta ad un'interrogazione da parte di un parlamentare europeo (V.: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2016-001180+0+DOC+XML+V0//EN>).

⁹ Questa soluzione, in gran parte, risponde ai contenuti del documento italiano dal titolo "*Visione italiana per una difesa europea più forte*" (diffuso a fine settembre 2016 e presentato al Parlamento europeo l'11 ottobre 2016; v.: http://www.difesa.it/Il_Ministro/Eventi/Pagine/La_visione_italiana_per_una_difesa_europea_più_forte.aspx).

¹⁰ La frase è di Paul Henri Spaak, pronunciata nel corso della cerimonia di consegna del progetto di Statuto della CPE ai Ministri degli esteri dei sei paesi fondatori della CECA, avvenuta il 9 maggio del 1953 (V.: http://www.cvce.eu/obj/discours_de_paul_henri_spaak_president_de_l_assemblee_ad_hoc_strasbourg_9_mars_1953-fr-aa9ac65d-2656-4330-a784-5aa565e0841c.html).

prevedeva l'elezione diretta del Parlamento europeo e la realizzazione di un mercato comune, ma l'istituzione fondamentale restava il Consiglio dei ministri che decideva all'unanimità. A proposito dello Statuto della CPE. Spinelli, nel suo Diario, osservava: "Il progetto di Costituzione europea è pronto. Con i suoi difetti e con il suo lievito rivoluzionario. [...] Il mio giudizio complessivo sulla Comunità è che essa è veramente un avvenimento rivoluzionario in Europa (se si realizzerà). Il potere che il Consiglio di ministri nazionali ha non permette ancora di parlare di federazione. Ma le strutture federali potranno provocare una tale coagulazione di interessi e di passioni da permettere una lotta vittoriosa contro le nazioni-stato. Questa costituzione, se nasce, è la premessa della rivoluzione europea tra cinquanta anni"¹¹.

Cinquant'anni: questo era l'arco temporale necessario perché CED e CPE potessero dare i loro frutti, ma questa è l'importanza di un passo compiuto verso una difesa comune europea. Ma l'iniziativa di Spinelli non avrebbe potuto manifestarsi in assenza del Piano Pléven, così come oggi non può manifestarsi un'analoga iniziativa dei federalisti europei in assenza dell'avvio di una cooperazione strutturata nel settore della difesa. Oggi, rispetto agli anni '50, oltre alla Corte europea di giustizia e al Parlamento europeo eletto direttamente, abbiamo la moneta europea, il mercato interno, che è ben più del mercato comune, la possibilità di attivare la cooperazione strutturata. Dal punto di vista di una politica estera, l'idea di dar vita ad una struttura militare europea non sarebbe costruita sul nulla. I paesi europei, con l'*Eurocorps* e altre strutture militari comuni, già conducono 35 operazioni civili e militari, come UE e sotto l'egida dell'ONU, prevalentemente in Africa e Medio Oriente, indice del fatto che esiste uno zoccolo minimo di politica estera comune. È dunque ragionevole pensare che "il lievito rivoluzionario" di cui parlava Spinelli possa dare i suoi frutti, anche in meno di cinquant'anni.

¹¹ Altiero Spinelli, *Diario europeo (1948/1969)*, il Mulino, Bologna, 1989, pp. 170-71.