

Verso uno spazio comune di difesa europea

La politica estera e di sicurezza dell'Unione europea (PESD) sta vivendo una fase di profonda trasformazione, contestualmente ai grandi cambiamenti che hanno investito lo Strumento Militare nazionale. Per cercare di tracciarne i possibili futuri sviluppi, è opportuno partire da alcune nozioni di base: politica estera, politica di sicurezza e politica di difesa.

La prima nozione si riferisce all'insieme di *scelte* che uno Stato, o altra unità di azione e decisione, adotta in un momento storico determinato, al fine di garantire il proprio interesse nazionale, nei rapporti con gli altri Stati od altre entità del sistema internazionale (Mazzei 2005, Novi 2005). Da questa nozione apprendiamo che il contenuto della politica estera di uno Stato è un contenuto storicamente determinato, ossia è costituito da quell'insieme di *azioni* che lo Stato, secondo una autonoma e mutevole valutazione dei propri obiettivi politici, in quanto *suprema potestas* su di un territorio, pone in essere al fine di garantire verso l'esterno i suoi interessi nazionali in un contesto internazionale dato. Da questa esplicazione emergono tre concetti fondamentali per la comprensione della nozione di politica estera: quello di *suprema potestas*, ossia la posizione di primazia conferita allo Stato quale suprema unità di comando che si esplica con l'esercizio della sovranità; quello della dimensione territoriale del potere sovrano, inteso, a un tempo, quale fondamento spaziale dell'esercizio del potere, e come porzione concretamente individuabile dell'orbe terraqueo all'interno del quale la storia produce un'infinita rete di istituzioni e forme di vita che indichiamo con il concetto di *cultura*. Lo Stato, qui inteso quale unità d'azione e decisione, è reso possibile da quell'insieme complesso di condizioni primarie all'interno delle quali si condensa una relativa omogeneità di condizioni strutturali ed esistenziali che costituiscono il presupposto spaziale e sociale dello Stato (Heller 1988). Sovranità e territorio sono, quindi, gli elementi costitutivi dell'unità statale. Questi in quanto elementi dinamici, che variano col variare delle decisioni e della configurazione spaziale di un territorio, sono alla base della politica estera di uno Stato. A ben vedere, infatti, l'azione esterna di uno Stato non ha un contenuto immutabile, eterno, può, infatti, variare col variare delle ambizioni territoriali, economiche, e di potere che uno Stato persegue. Il terzo elemento è costituito dal contesto internazionale dato. Con esso si indica l'insieme oggettivo delle condizioni di stabilità e

di instabilità determinate dagli interessi degli altri stati, dalle risorse economiche, e soprattutto dalle ambizioni di potere degli attori sul campo. Si vede come la combinazione di questi elementi determini una concreta configurazione spaziale in cui gli Stati si trovano a perseguire i propri interessi ed a garantire la propria sicurezza.

La nozione di *politica di sicurezza* sta ad indicare quel complesso di attività economiche, militari, diplomatiche e di intelligence, che hanno l'obiettivo di preservare una società data da ogni minaccia che possa mettere a rischio la continuità delle sue istituzioni, l'indipendenza del suo territorio, ovvero la sua stessa esistenza fisica. Anche la nozione di minaccia, come facilmente intuibile, è una nozione di ordine dinamico. I pericoli per l'esistenza di uno Stato, infatti, sono determinati anch'essi da fattori di ordine storico, ossia dall'ascesa e declino degli altri stati, dalle condizioni sociali e culturali dei popoli, nonché dalla concrete configurazioni che assume in un determinato momento il sistema internazionale. Inoltre, il fatto di percepire una determinata attività come una minaccia alla propria esistenza, deriva dal grado di vulnerabilità di uno Stato, inteso come correlazione tra i punti di forza e di debolezza che influenzano la percezione della minaccia (Novi 2005).

Con la nozione di politica di difesa si indica, infine, quel complesso di attività volte a tutelare la sicurezza dello Stato, la salvaguardia delle sue istituzioni, l'indipendenza del suo popolo, e a proteggere e promuovere gli interessi nazionali. Essa viene determinata dagli organi politici che, sulla base del contesto strategico di riferimento, approvano la pianificazione generale e operativa delle forze con i conseguenti programmi tecnico-finanziari, nonché la pianificazione relativa all'area industriale, pubblica e privata, di interesse della Difesa. Anche in questo caso, il contesto strategico indica un parametro dinamico di riferimento. Difatti, la nozione di sicurezza e le percezioni delle minacce mutano col mutare del contesto interno ed esterno; di conseguenza variano gli strumenti e le strategie finalizzate alla sicurezza e promozione degli interessi nazionali. L'adattamento teorico al contesto operativo viene fornito dalla Dottrina Militare che, alla luce degli obiettivi fissati con

le Politiche di sicurezza e di difesa, fornisce i principi e criteri di impiego delle Forze Armate promuovendo una prospettiva comune (unità di azione) per la pianificazione e condotta delle operazioni. Anche la Dottrina Militare, in quanto massimo riferimento dottrinario in materia militare, fornisce i suoi indirizzi sulla base dei mutamenti nelle caratteristiche dei conflitti e della loro possibile evoluzione.

L'insieme di nozioni e concetti delineati fornisce l'architettura, concettuale e dottrinale, che si misura con il *contesto concreto*. Esso può essere definito come il quadro di sicurezza internazionale che costituisce la base adattiva delle direttive strategiche e dei principi e criteri di impiego delle Forze Armate. La fine del sistema bipolare, con il crollo dell'URSS, ha determinato un sostanziale riassetto geopolitico e geoeconomico su scala mondiale. Col mutamento degli anzidetti assetti, è mutata anche la concezione della sicurezza dei singoli stati (Greco). Due i processi che, in connessione tra loro, hanno plasmato il quadro internazionale: la fine del bipolarismo, e la globalizzazione economica, culturale e sociale. Dall'inizio degli anni 90' diverse aree del mondo sono state caratterizzate da instabilità: i paesi dell'ex blocco sovietico, la ex Jugoslavia, il Medio Oriente, l'Africa. Oltre all'instabilità delle suddette aree, sono occorsi diversi fattori di crisi che hanno contribuito a minare la sicurezza internazionale, come il fallimento degli stati, l'immigrazione illegale, la pirateria, il terrorismo transnazionale, la proliferazione di armi di distruzione di massa. Il ricorso alla guerra preventiva e l'aumento della percezione della minaccia all'interno degli Stati, sono stati alcuni degli effetti del quadro internazionale post-bipolare. Inoltre, si è assistito all'insorgere di problematiche legate al controllo dei sistemi di informazione e di approvvigionamento energetico che hanno evidenti implicazioni con la sicurezza nazionale ma che, tuttavia, richiedono una sempre maggiore concertazione e collaborazione tra gli Stati al fine della loro gestione e risoluzione. Tutte queste minacce alla sicurezza hanno, a ben vedere, effetti che travalicano i confini degli Stati e acquistano, quindi, la fisionomia di fenomeni globali.

Allo stesso tempo, l'intensificazione e diffusione degli scambi commerciali, il miglioramento delle tecniche produttive e della velocità dei trasporti e delle tecniche di comunicazione, ha determinato un mutamento *strutturale* negli assetti economici e geopolitici mondiali. Lo sviluppo economico in Cina, India, Brasile, Russia, Sudafrica ha, a un tempo, distribuito ricchezze e prospettive di sviluppo a milioni di persone che, sino a trenta anni or sono, ne erano escluse. Tuttavia l'accrescersi del tenore di vita, comporta un aumento mondiale del consumo di risorse come acqua, cibo e fonti di energia. Questo aumento nel consumo di risorse *scarse* potrebbe avere effetti rilevanti nelle dinamiche, in termini di conflittualità per il loro controllo, nel sistema internazionale.

Il contesto delineato ha evidenti implicazioni strategiche e comporta una chiara definizione degli obiettivi e delle ambizioni degli Stati ovvero delle organizzazioni regionali da esse costituite. I Paesi dell'Unione Europea dovranno, entro i limiti e le possibilità offerte dal contesto comunitario, sempre più decidere e incidere nella dimensione internazionale. Gli obiettivi e le strategie UE dovranno essere coerenti con la vastità degli

interessi politici ed economici in campo. La coerenza e la realizzazione dei suoi interessi strategici, avranno effetti rilevanti sia sugli aspetti legati alla sicurezza interna ed esterna, sia sul ruolo mondiale della UE, pena la marginalizzazione e la subalternità rispetto alle crisi e agli attori emergenti provenienti da altre parti del mondo.

Al fine di comprendere come l'UE possa definire una propria strategia di sicurezza entro il quadro internazionale, e delineare, per quanto possibile, i suoi sviluppi futuri, è indispensabile comprendere l'attuale capacità decisionale e operativa che il Trattato, fornisce all'UE nel perseguimento della sua politica estera di sicurezza e difesa e porla in relazione coi cambiamenti che stanno investendo lo strumento militare nazionale. È ormai d'abitudine la critica all'assenza di una politica estera e di sicurezza dell'UE, da un lato perché essa non avrebbe un unico centro di imputazione ma sarebbe, ad ogni crisi ed ogni evento, pronta a frantumarsi tra gli interessi dei singoli stati membri; dall'altro, perché una politica di sicurezza e difesa su scala europea sarebbe superflua al fine del perseguimento della sicurezza che, sarebbe meglio assicurata dal singolo Stato. Tali visioni dell'UE, seppur esprimendo legittime e in parte veritiere critiche, non consentono una comprensione obiettiva dei limiti e delle opportunità che la PESD offre.

Non è inutile, in questo periodo di crisi dell'Europa, rammentare che gli Stati sono e restano, e saranno i soggetti che, a mezzo dei Trattati, decidono o meno della cessione di parti della sovranità all'UE e che, dal grado della porzione di potere ceduto deriva la competenza, e quindi l'efficacia, della capacità di azione e decisione dell'Unione. Dall'attribuzione di competenze sorge quel *tertium genus* che è l'Unione Europea, il cui diritto e le cui decisioni sono in grado di imporsi agli Stati membri. Questa dialettica, il cui dinamismo è perfettamente colto attraverso il concetto di *organizzazione* tra soggetti costituenti e primato del diritto europeo, è di importanza essenziale per la corretta comprensione della natura dell'Unione, intesa nella sua *costitutiva complessità* (De Giovanni 2002). Si renderà, quindi, più agevole la comprensione dell'UE, allorché la si coglierà entro le possibilità e i limiti offerti dal Trattato di Lisbona, che ci consegnano un sistema in cui convivono norme di origine diversa, e in cui si confrontano entità geopolitiche e interessi strategici, che giocoforza, non sono sempre coincidenti.

In questo quadro va a collocarsi la PESD. Il suo sviluppo non potrebbe essere compreso se non in connessione con le profonde trasformazioni che hanno investito gli Strumenti Militari nazionali (SMN). Il processo evolutivo dello SMN ha conseguito negli ultimi anni numerosi obiettivi quali la completa professionalizzazione delle forze armate, la riforma dei Vertici militari, l'unificazione dell'intelligence tecnico-militare ed è tuttora in corso. Il processo di trasformazione perseguito negli ultimi anni ha dovuto svilupparsi tenendo, altresì, conto del contesto di crisi economica che ha ridotto la possi-

bilità di spesa. In tale quadro, lo Strumento Militare Nazionale è chiamato ad adattarsi ad un contesto geopolitico e geostrategico in cui diversi sono i fattori di crisi, che non avranno esclusivamente la forma di un conflitto convenzionale ad alta intensità ma si dispiegheranno a diversi livelli: dalle operazioni non convenzionali alla guerra asimmetrica, dai rischi connessi al dominio informatico, a quelli intorno al controllo delle risorse energetiche, e a quelli concernenti il settore cibernetico. Tale mutamento implica un *adattamento evolutivo* delle Forze Armate con un sostanziale accrescimento delle capacità di comando, controllo, ed intelligence, e uno sviluppo sinergico e polivalente delle forze, in grado di adattarsi ai diversi contesti operativi.

Contesti operativi che, con l'intensificarsi delle crisi e dei conflitti negli stati (guerre civili, secessioni, stati falliti) o in determinate aree del globo, unite all'aumento delle migrazioni su scala globale, hanno profondamente influenzato la scala dei contesti di rilievo per la sicurezza nazionale, rendendola, definitivamente, globale. Si è passati infatti ad una concezione più dinamica delle Forze armate, in cui alle operazioni di tipo tradizionale si affiancano misure di tipo politico, economico, sociale e culturale; si potrebbe parlare di un ampliamento della sfera operativa e del campo di battaglia.

In un quadro in cui i fattori di rischio hanno natura mondiale, la sicurezza nazionale deve essere garantita e mantenuta non solo nelle aree di maggiore prossimità al Paese ma anche, in aree del globo distanti tenuto conto dei cambiamenti nella natura dei fattori di rischio. La portata dei mutamenti occorsi ha evidenziato la necessità del rafforzamento della dimensione europea di difesa intesa quale complemento e sviluppo del sistema di difesa nazionale. La lettura che qui si propone tende ad analizzare la PESD entro quella che pare la dialettica costitutiva dell'Unione Europea: tendenza all'unità e prerogative nazionali si combinano nell'architettura dei trattati e, a maggior ragione, ciò avviene in una materia delicata come quella della politica di difesa.

Un primo elemento di rilievo ai fini della comprensione della PESD è quello relativo ai limiti ad essa conferiti. Ai sensi dell'Art. 4 TUE, «l'Unione rispetta l'uguaglianza degli stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale (...). Essa rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale (...) e di tutela della sicurezza nazionale». Questo primo elemento chiarisce che la competenza (principio esplicito all'Art. 5 TUE) in materia di sicurezza *interna* non può divenire materia oggetto di formazione comunitaria. Tale dichiarazione sancisce il criterio in base al quale le suddette materie sono cardini di sovranità in cui l'UE non è chiamata ad intervenire. È proprio questo uno degli elementi costitutivi della dialettica Stato-Unione: la competenza resta nazionale in ambito di sicurezza e interni, poiché la sovranità non scompare. L'UE non è un macrostato tale da poter esercitare funzioni di polizia e garanzia di sicurezza interna. Di qui emerge chiaramente dove la dimensione europea rileva quale potenziamento delle capacità dei singoli Stati. Ciò avviene sul versante della *proiezione esterna*.

La PESD, parte integrante della PESC (Politica estera e di sicu-

rezza comune), intende assicurare all'UE una capacità operativa ricorrendo a mezzi civili e militari (Art. 42). Tale capacità è, sostanzialmente finalizzata a garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti, il rafforzamento della sicurezza internazionale conformemente ai Principi della Carta delle Nazioni Unite. La PESD contiene in sé le premesse per la graduale definizione di una politica di difesa comune dell'Unione (Art. 42 comma 2): quest'ultimo articolo, costituisce un elemento politico-evolutivo che conserva in capo agli stati la volontà di determinare forme e contenuti della difesa comune. Tale primato degli stati si esprime anche nelle modalità con le quali vengono adottate le decisioni. Esse infatti sono assunte dal Consiglio che delibera all'unanimità, su proposta dell'Alto rappresentante per la PESC ovvero di uno Stato membro.

Tuttavia, anche la PESD presenta in sé i caratteri di quella dialettica costitutiva Stato-Unione tipica della natura complessa dell'Unione. Un primo carattere evolutivo è rappresentato dall'Art. 43. Esso, amplia il novero delle missioni "Petesberg" comprendendo azioni congiunte in materia di disarmo, missioni umanitarie di soccorso, missioni di consulenza e assistenza militare, prevenzione dei conflitti, missioni di mantenimento della pace e gestione delle crisi, incluse, le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti, potendo, le suddette missioni, contribuire alla lotta al terrorismo. Le decisioni sulle missioni «vengono adottate dal Consiglio che ne stabilisce l'obiettivo, la durata e le modalità generali di realizzazione» (Art. 43 TUE, comma 2). Carattere evolutivo hanno anche gli artt. 44 e 46 TUE. Nel quadro delle decisioni adottate in conformità dell'articolo 43, il Consiglio può affidare la realizzazione di una missione a un gruppo di Stati membri che lo desiderano e dispongono delle capacità necessarie per tale missione (Art. 44); gli Stati membri partecipanti alla missione, informano il Consiglio sull'andamento della stessa. Nel caso in cui la realizzazione della missione ingeneri conseguenze di ampia portata ovvero si imponga una modifica dell'obiettivo della portata o delle modalità della missione, il Consiglio adotta le decisioni necessarie. Si vede come nel caso di affidamento di una missione a taluni stati membri si renda più rapida la realizzazione di missioni a partire da quegli stati che vogliono e possono realizzarle. Dall'altro il dispositivo delineato all'Art. 44 riconduce comunque la decisione sull'affido e sulla modifica delle missioni al consiglio in quanto organo dell'Unione. Il meccanismo mira a rendere più agile ed efficace, attraverso gli Stati membri, la capacità operativa dell'Unione.

Tale aspetto viene ancor più in rilievo con l'Art. 46 TUE con la *cooperazione strutturata permanente* (CSP). Il procedimento di attivazione della CSP prevede una precisa volontà da parte degli Stati che rispondono ai criteri e sottoscrivono gli impegni in materia di capacità militari specificati nel protocollo sulla cooperazione

strutturata permanente notificando la loro intenzione al Consiglio e all'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (Art. 46 TUE). Successivamente, il Consiglio adotta una decisione che istituisce la CSP, adottata a maggioranza qualificata. Si vede come senza volontà degli Stati non si rende effettivo, vivente, il Trattato, ma che gli organi decisionali dell'Unione decidono secondo una prospettiva autonoma che rappresenta gli interessi e le esigenze dell'Unione nel suo insieme. Inoltre, ogni Stato membro che, in una fase successiva, desidera partecipare alla cooperazione strutturata permanente notifica la sua intenzione al Consiglio e all'alto rappresentante (Art. 46 comma 3) rendendo, in tal modo, la cooperazione aperta e flessibile nella sua struttura: anche in questo caso, rileva il ruolo del Consiglio: «Il Consiglio adotta una decisione che conferma la partecipazione dello Stato membro interessato che risponde ai criteri e sottoscrive gli impegni di cui agli articoli 1 e 2 del protocollo sulla cooperazione strutturata permanente. Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata previa consultazione dell'alto rappresentante» (Art. 46 comma 3).

Infine, è di sicura importanza quanto previsto all'Art. 42 par. 7 TUE: «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 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». Articolo che crea un vero e proprio obbligo di aiuto e assistenza tra gli Stati membri senza pregiudicare le specificità nazionali in materia di politica di sicurezza e difesa, che tuttavia costituisce uno dei più importanti presupposti per la creazione e la concezione di un' Europa quale spazio comune di difesa.

Approfondimenti

- **De Giovanni B.**, *L'ambigua Potenza dell'Europa*, Guida, Napoli, 2002.
- **Greco F.M.**, *Grande crisi e ordine internazionale. L'Italia fra Europa e Stati Uniti*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003.
- **Heller H.**, *La dottrina dello Stato*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1988.
- **Mazzei F.**, *Relazioni Internazionali. Teorie e problemi*, L'Orientale editrice, Napoli, 2005.
- **Novi C.**, *La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2005.