

Il Progetto di difesa europea: le attuali prospettive

di Francesco ZAMPONI

1) Aspetti generali

Il futuro della “piattaforma europea” della difesa sarà sempre più contrassegnato da una maggiore integrazione e compartecipazione (peraltro già in atto nella forma più limitata della cooperazione), ma il naturale percorso – in un arco temporale di medio o lungo periodo – dovrebbe portare ad un traguardo contrassegnato da attività militari congiunte a livello di rispettive capacità.

Tale processo si potrebbe realizzare anche in funzione di ragioni economiche (oltre che politiche), in quanto pochi Paesi saranno in grado di mettere in campo Forze significative per la risoluzione di una crisi internazionale, visto il prolungato periodo di recessione economica. Nello specifico settore militare, il cosiddetto “fare sistema” potrebbe essere rappresentato da una sorta di “consorzio” delle Forze armate a livello dei Paesi appartenenti all’Unione europea.

Del resto, una Difesa europea sarebbe di dimensioni certamente inferiore alla somma delle Forze armate proprie di ciascun Stato.

Oltre a tutto ciò, si tenga in debita considerazione l’incremento nell’impiego dello strumento militare in missioni internazionali, cui non sempre corrisponde l’adeguamento delle risorse economiche rendendole congrue per assolvere efficacemente l’impegno.

Ma a questo eventuale progetto deve corrispondere una precisa volontà politica che, allo stato, pare essere lontana da un chiaro punto d’intesa.

2) I precedenti

L’Unione Europea, sin dal 2000, ha avviato un progetto di difesa comune, nell’ambito della Politica di Sicurezza e Difesa (PESD). In particolare, al Vertice dell’Unione di Helsinki, nel dicembre 1999, gli Stati membri decisero di istituire una *European Rapid Reaction Force*.

Inoltre, tra il 1999 e il 2000, i Paesi dell’UE concordarono la creazione di nuove strutture politiche e militari, funzionali ad incrementare la capacità militare europea: il Comitato militare dell’UE (*EU Military Committee*) avrebbe dovuto fornire al Comitato politico e di sicurezza (*Political and Security Committee*) consulenze e raccomandazioni su tutte le questioni militari nell’ambito dell’UE, seguendo le linee del nuovo processo europeo di pianificazione della difesa.

Il compito di sostenere questi organi era affidato, in particolare, allo Staff militare europeo (*EU Military Staff*).

Per ciò che concerne la Forza di reazione rapida, gli Stati membri si impegnarono, su base volontaria, a mettere a disposizione propri contingenti nazionali al fine di contribuire maggiormente alla sicurezza internazionale.

Nel suo insieme, la Forza di reazione rapida doveva essere composta di 100.000 uomini (60.000 mobilitabili simultaneamente¹), 100 unità navali, con l'appoggio di 400 aerei da combattimento, capace di spiegarsi in 60 giorni e di restare nel Teatro di operazioni per un anno.

Tali forze dovevano essere militarmente autonome e dotate delle opportune capacità di comando, controllo ed informazione, nonché della logistica.

La nuova struttura militare è stata concepita specificatamente per essere complementare alla NATO, con l'obiettivo di assolvere missioni di pace od umanitarie che non prevedano l'intervento dell'Alleanza atlantica.

Tuttavia, dalle intenzioni iniziali relative al corpo di reazione rapida composto da circa 60.000 militari, si passò ben presto ad una forza di reazione rapida di 5.000/10.000 unità, segnando un deludente *step* verso l'integrazione europea, anche del settore della difesa.

Parallelamente, a seguito agli eventi dell'11 settembre 2001, nel *summit* dell'Alleanza Atlantica di Praga del novembre 2002, fu annunciato il *Prague Capabilities Commitment* (PCC), che portò alla predisposizione della Forza di Reazione Rapida della NATO.

Nel 2003, l'Unione europea ha iniziato l'operazione Artemis nella Repubblica Democratica del Congo e, nel 2004, ha avviato l'operazione Altea in Bosnia con la forza EUROFOR, a guida dell'Unione Europea: questi rappresentano risultati significativi verso operazioni congiunte, anche se attuate in territorio internazionale e nel rispetto dell'autonomia delle singole Forze armate, nonostante direzione e coordinamento unitari.

Forse in un futuro (sebbene non prossimo ma quanto meno a medio termine) si potrà giungere ad un "nucleo forte" di Reparti militari a composizione "mista", ma sempre nell'ottica di una proiezione esterna (ad esempio missioni internazionali) poiché sembrerebbero concepiti per interventi fuori dai territori degli Stati dell'Unione europea².

Nel 2013, l'UE ha impegnato 7.000 uomini in 16 missioni all'estero: la natura composita di tali azioni richiede, però, un ulteriore sforzo di coordinamento fra gli attori europei, per migliorare l'efficacia delle operazioni.

3) Il dilemma della "Difesa interna"

Quale potrebbe essere lo scenario in caso di necessità d'intervento all'interno di uno degli Stati membri? Sarebbe questo Stato disponibile a ospitare le attività di un "esercito europeo" (nel senso di militari che operano pur avendo la cittadinanza di un altro Paese) in una materia dove è massima la sovranità degli Stati, tradizionalmente restii a cederne un pezzo proprio nella vitale funzione di difesa? Come risolvere il problema della "Difesa interna"?

Nei vari progetti di "difesa europea" non si fa mai cenno a questa prospettiva, ipotizzando solo lo scenario di una proiezione in Teatri esterni ai confini europei, ma anche questo rappresenta un dilemma da sciogliere, poiché è difficile scindere un

¹ Di livello pari ad un Corpo d'Armata.

² Al pari di quanto avviene, nel settore della sicurezza, con la Forza di Gendarmeria Europea.

“*Esercito europeo*” impegnato in missioni al di fuori del territorio dell’UE, da un eventuale impiego di Reparti militari all’interno delle frontiere europee.

Si pensi, ipoteticamente, all’esplosione di rivolte in un Paese dell’UE che possano giungere ai confini di una guerra civile, minando la sicurezza dell’Unione Europea stessa (è il caso, ad esempio, dell’Ucraina – sebbene non membro dell’UE – durante la primavera del 2014): in tal caso, lo Stato interessato sarebbe disponibile a comprimere la propria sovranità lasciando spazio a Forze armate europee (di cui non potrebbe autonomamente disporre) composte da militari appartenenti ad altri Stati?

Certamente si tratta di uno scenario estremo, ma comunque va affrontato nell’ottica di una progressiva unificazione delle Forze armate, soprattutto in riferimento a quei Paesi la cui indipendenza è relativamente “giovane” (acquisita solo di recente) ed ancora sono ravvisabili turbolenze, prevalentemente di carattere etnico.

Anche quest’ultima questione, pertanto, rappresenta un nodo da sciogliere nei prossimi anni (che è di natura politica), più delle argomentazioni di carattere giuridico e/o di ordine tecnico-operativo.

4) Il primo passo: l’approdo ad una volontà politica comune

Il problema della costituzione di un futuro esercito europeo è strettamente connesso a quello più generale dell’integrazione europea che sappia superare il limite nazionalistico, anche nelle materie dove gli Stati sono particolarmente avversi a cedere la propria sovranità, come appunto nei settori della difesa e della sicurezza.

E’ proprio questo una sorta di “indicatore” sulla volontà effettiva degli Stati di realizzare compiutamente l’integrazione europea, perché il processo di unificazione non potrà mai essere definitivamente realizzato se i settori della difesa e della sicurezza rimarranno nelle decisioni dei singoli Governi che – pur nel coordinamento – saranno liberi di intraprendere iniziative, in assenza di una direzione unitaria.

Pertanto, la questione pare più politica che tecnica, nel senso che prima i Governi dovranno attuare una politica di difesa comune e solo a seguito di una simile volontà potranno svilupparsi progetti di unificazione sotto l’aspetto tecnico-militare.

Corollario di questo primo traguardo è rappresentato dalla definizione del concetto di difesa comune (ossia la delimitazione del perimetro d’azione e l’individuazione dei fattori di rischio).

L’esercito a livello UE è stato un progetto sottoposto a continui rinvii (*ma ancora per quanto tempo sarà possibile?*) anche per ragioni economiche: pure in assenza di conflitti armati nel Vecchio Continente, le industrie nazionali continuano a farsi concorrenza.

Infatti, in diversi Stati membri sta prevalendo una logica di “sovranizzazione”, secondo cui la base industriale e l’indipendenza dalle esportazioni della difesa sono elementi essenziali per la propria sovranità, impedendo agli operatori europei, peraltro, di sfruttare le economie di scala di un mercato integrato. Germania, Francia e Regno Unito sono le tre potenze che, in Europa, coprono il 75% del comparto della difesa.

La Difesa è sempre stata prerogativa dei singoli Stati, ma nel luglio del 2013 Bruxelles ha proposto una maggiore cooperazione ed integrazione fra politiche

nazionali, essenzialmente per due ordini di ragioni: a livello pratico, la necessità di sostenere l'industria europea della Difesa; a livello politico, l'esigenza di un più stretto coordinamento europeo sul fronte della Difesa alla luce del progressivo allontanamento degli Stati Uniti, sempre più orientati verso il quadrante asiatico e del Pacifico.

Tuttavia, si è ancora lontani dalla realizzazione di un sistema comune di difesa, come previsto dall'articolo 42 del Trattato sull'Unione europea. Infatti, tale norma – di natura programmatica – prevede una politica di difesa comune ed un progressivo rafforzamento della difesa comune³.

Ai sensi del combinato disposto degli artt. 42 e 43, le missioni internazionali possono estrinsecarsi operazioni comuni di disarmo, compiti umanitari, assistenza militare, prevenzione dei conflitti, gestione delle crisi, *peace-keeping* e *peace-making*, stabilizzazione post-conflitto e lotta al terrorismo.

Inoltre, 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. Comunque, è evidente come il legame con l'autodifesa o la sicurezza dei cittadini sia condizione legittimante ogni azione militare.

In ambito europeo è prevalsa la linea di pensiero che si poggia sul concetto di “complementarietà” tra NATO e UE e su quello della necessità (politica prima ancora che pratica) di evitare duplicazioni non necessarie tra le due Istituzioni, nel presupposto che l'Unione abbia un accesso pressoché automatico agli strumenti ed alle risorse dell'Alleanza in caso di interventi militari. In questo quadro, la capacità da parte dell'UE di schierare e sostenere una forza a livello di Corpo d'Armata⁴ deve essere intesa non come embrione di una Forza armata europea (che presuppone un'integrazione politica ben più stretta di quella attuale), ma come diversa modalità di impiego delle risorse militari di cui ciascun Paese dispone e che può utilizzare alternativamente per le proprie politiche nazionali o mettendole a disposizione delle alleanze e delle coalizioni cui partecipa.

5) *Il recente vertice dei leader dell'UE*

Il 19 e 20 dicembre 2013 si è svolto il Consiglio europeo che, forse per la prima volta, ha avuto all'ordine del giorno anche lo sviluppo della difesa comune⁵.

Le priorità individuate dal Consiglio Europeo sono state tre: l'aumento dell'efficacia e della visibilità della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC), il rafforzamento dell'industria europea della difesa ed il miglioramento dello sviluppo delle capacità di difesa europee. Tuttavia, proprio in quest'ultimo aspetto, i risultati non vanno nella direzione del concetto di difesa comune, essendosi verificate le divisioni politiche più significative.

³ L'art. 42 sancisce che l'UE disponga di una capacità operativa ricorrendo a mezzi militari e civili.

⁴ Capacità comunemente nota come Helsinki Headline Goal.

⁵ Per alcuni commentatori, il fatto che la difesa europea fosse all'ordine del giorno, rappresentava già una prima vittoria (avendo individuato azioni prioritarie per una cooperazione più forte), come non lo era mai stata dalla firma del Trattato di Lisbona.

Il Regno Unito, ad esempio, ha espresso la posizione che la difesa è già compito della NATO: il Primo Ministro britannico, di fronte ai giornalisti che lo attendevano all'entrata, ha ribadito la contrarietà britannica a qualunque idea di "esercito europeo", ossia di qualsiasi capacità militare intimamente europea, che è "sbagliata", mentre riteneva di valorizzare il concetto della cooperazione. David CAMERON, in sostanza, ha bloccato qualsiasi piano di creazione di un esercito unico europeo, o Forze aeree proprie.

Questa posizione è stata ribadita anche dal Segretario Generale della NATO Anders Fogh RASMUSSEN, invitato dallo stesso Primo Ministro britannico al vertice per rivendicare la centralità della NATO nella difesa europea. Il dibattito in seno al vertice è stato preceduto da una riunione con il Segretario Generale della NATO, il quale ha esposto la sua valutazione delle sfide attuali e future in materia di sicurezza ed ha accolto con favore gli sforzi e gli impegni in atto dell'UE e dei suoi Stati membri, compatibili con quelli della NATO e dai quali la NATO stessa trae beneficio.

Arnaud DANJEAN, capo della sotto commissione del Parlamento europeo per la sicurezza e la difesa, ha testualmente dichiarato che *" Il primo compito della Nato è la protezione del continente europeo insieme alla collaborazione transatlantica. Ma quando si parla di Africa, credo che la prima responsabilità sia europea, e non della Nato. L'UE dovrebbe avere un apparato militare più potente militarmente, una struttura che deve essere connessa a una forte politica civile, oltre che di sviluppo, naturalmente"*.

La NATO è vista come fondamentale per la difesa collettiva ed ogni azione UE dovrebbe essere complementare e non di duplicazione delle attività dell'Alleanza: la difesa fa parte della sovranità nazionale e non si è voluto un ampliamento della presenza UE in questo settore. Secondo tale visione, l'Unione, invece, dovrebbe concentrarsi su azioni pratiche (ad esempio, missioni umanitarie e di soccorso, di consulenza e assistenza in materia militare, di stabilizzazione al termine dei conflitti), facilitando ed incentivando le attività di cooperazione internazionale.

Le funzioni di difesa in senso stretto e più tecnico (come la prevenzione dei conflitti ed il mantenimento o ristabilimento della pace e della sicurezza internazionale), così come gli strumenti di difesa (droni, contingenti militari, etc.) devono rimanere di proprietà e sotto il controllo dello Stato. In Gran Bretagna, ad esempio, concetti come battaglioni d'assalto e droni sotto l'egida europea sono tuttora inconcepibili.

La Francia, la Spagna, l'Italia, la Polonia e la Germania avevano già tentato, nel 2012, di portare all'ordine del giorno del Consiglio europeo la stessa iniziativa, ossia il tema della difesa comune: tuttavia, il Regno Unito riuscì a bloccare l'iniziativa anche perché la politica estera e di difesa comune è tuttora regolata da decisioni prese all'unanimità.

Peraltro, sempre nello stesso periodo, oltre alla realizzazione di una difesa comune, undici Paesi dell'UE avevano avanzato la mozione di prevedere l'incarico di Presidente dell'UE⁶ e di realizzare un permanente Ministero degli Esteri comune⁷.

⁶ Oggi la Presidenza di turno dell'Unione Europea è assegnata a rotazione semestrale fra gli Stati membri e non ad una figura stabile, come nel caso del Presidente della Commissione Europea.

Al contrario, la Germania non ha, ufficialmente, preclusioni alla formazione ed all'impegno sul campo di truppe comunitarie: come Stato più grande e popoloso dell'UE, lo Stato tedesco potrebbe aspirare addirittura alla guida del futuro esercito europeo. Il percorso di costruzione, secondo il governo tedesco, deve avvenire in stretta collaborazione tra Stati membri, a maggior ragione quando i governi sono legati da attività di riarmo.

La posizione italiana era stata espressa nei resoconti sulle *“Linee programmatiche e di indirizzo italiane in relazione al Consiglio europeo sulla Difesa di dicembre 2013”* ed *“Indagine conoscitiva sui sistemi d'arma destinati alla difesa in vista del Consiglio europeo di dicembre 2013”* del 10 dicembre 2013. In quest'ultimo documento, in particolare, si sono affrontate le tematiche della pianificazione dello strumento militare nazionale e del rinnovamento dei sistemi d'arma: in estrema sintesi, viene affermato che l'integrazione a livello europeo del settore della difesa diviene un importante obiettivo perché è l'industria della difesa nazionale ad aver bisogno di essere sostenuta finanziariamente, per essere in grado di competere sul mercato internazionale.

Lo studio *National Visions of EU Defence Policy - Common Denominators and Misunderstandings* ha tentato di invertire l'approccio comunemente utilizzato nell'ambito del dibattito strategico sulla politica di sicurezza e difesa comune (PSDC). Lo studio si è focalizzato sulle politiche individuali che sette Paesi europei (Francia, Germania, Regno Unito, Italia, Spagna, Polonia e Svezia) intendono perseguire attraverso la politica di sicurezza e difesa comune (PSDC).

A prima vista i risultati dell'inchiesta appaiono sorprendenti: la maggior parte degli intervistati riconosce che, senza maggiore integrazione, i loro rispettivi Paesi sono destinati ad essere marginalizzati ed a diventare irrilevanti, invocando la politica di difesa comune (ad esclusione degli intervistati britannici).

Le divergenze emergono in materia di culture strategiche, soprattutto tra Francia e Germania, poiché questi due Paesi percepiscono in modo assai diverso il ruolo ed il senso dell'Europa della difesa nel contesto dell'UE.

Per la Francia, la politica di sicurezza e difesa comune è innanzitutto uno strumento al servizio degli Stati europei per rafforzare e coordinare le loro capacità di proiezione nel mondo e solo marginalmente uno strumento per approfondire l'integrazione europea: in sintesi, la Francia ha la visione di una capacità che le permetta di entrare per prima (inclusa l'UE) in un teatro di crisi.

Al contrario, la Germania - come la Spagna e l'Italia - ha storicamente inteso l'Europa della difesa come uno strumento di integrazione e razionalizzazione intra-europeo e solo in misura minore come un veicolo di proiezione della potenza oltre i confini dell'Unione.

Dunque, la Germania non è disinteressata alla PSDC, ma ha una direzione diversa dalla Francia: se quest'ultima guarda oltre le frontiere europee (ma pur sempre in termini nazionali), la Germania è orientata a Bruxelles.

⁷ In sostituzione dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

Al termine dei lavori del Vertice del dicembre del 2013, i Paesi membri hanno deciso di procedere alla definizione di un quadro di politica di sicurezza cibernetica nel 2014 (*EU Cyber Defence Policy Framework*), sulla base di una proposta dell'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza dell'UE ed in cooperazione con la Commissione europea e l'EDA.

E' stata, inoltre, ribadita anche la necessità di puntare sulla messa in comune e la condivisione delle capacità militari (*pooling and sharing*), sviluppando proposte per un meccanismo da presentare al Consiglio europeo entro la fine del 2014.

Il Consiglio Europeo ha proposto poi una revisione del ruolo dei *Battlegroups*, le forze di reazione rapida, in modo che siano più flessibili e facilmente utilizzabili, alla luce delle nuove minacce alla sicurezza europea, cui l'Europa deve rispondere implementando nuove strategie di difesa in tempi brevi, sebbene non sia stata fissata alcuna *deadline* specifica. Al riguardo, il Consiglio Europeo ha dato impulso alla redazione di una Strategia di Sicurezza Marittima entro il 2014.

L'obiettivo è anche costituire una Base Industriale e Tecnologica della Difesa Europea (EDTIB), per migliorare le capacità europee.

Nel Vertice si è richiamato lo sviluppo di nuove capacità condivise nel settore dei droni⁸, comunicazione satellitare e *Air-to-Air refuelling capacity*, per sfruttare nuove economie di scala. Ma l'opposizione britannica ha bloccato la proposta supportata da Francia, Spagna, Italia, Polonia e Germania della creazione di una flotta di droni acquistata e gestita direttamente dall'UE.

Si è poi deciso lo sviluppo di un aereo senza equipaggio, il programma di Medium Altitude Long Endurance europeo CPT di prossima generazione (MALE, UAV) e del multiruolo da trasporto militare e rifornimento in volo.

La Gran Bretagna temeva la proposta di creazione un fondo comune europeo per la difesa e la condivisione dei segreti industriali.

Il documento finale sottolinea che occorre aumentare le economie di scala tra i partner, la cooperazione e la complementarità. La UE si limita a chiedere uno sforzo di coordinamento agli Stati membri per gestire insieme le minacce, ma in concreto non affiora alcuna novità e le operazioni militari rimangono a conduzione NATO o di qualche singolo Stato⁹.

Tale posizione è piaciuta all'Alleanza atlantica (ed agli Stati Uniti) che ovviamente considera la difesa europea accettabile solo se integrata e non in alternativa alla NATO.

In definitiva, si è ancora lontani da decisioni all'unanimità, relativamente ad un esercito europeo o semplicemente ad una visione comune della difesa.

⁸ I Governi si sono impegnati a svilupparli tra il 2020 e il 2025 in modo duale. La Germania, al summit dei capi di Stato e di governo, ha frenato ogni progresso, spostando in là temi come lo sviluppo comune di droni (dal 2020) e la cooperazione sui satelliti e *cybersicurezza*.

⁹ La Francia ha riscontrato difficoltà nel trovare in Europa un appoggio militare e finanziario per le operazioni in Mali e, più recentemente, in Centrafrica.

6) I Battlegroups

Un *Battlegroup* è la più piccola unità militare in grado di agire autonomamente sul terreno, o in grado di agire come forza di ingresso per arginare una situazione di crisi prima dell'invio di un contingente maggiore. La sua principale caratteristica è di possedere una capacità di risposta rapida e flessibile. Deve essere in grado di svolgere tutti i cosiddetti compiti di *Petersberg*¹⁰ e poter essere schierato entro pochi giorni dalla decisione di invio¹¹.

Di norma, un *Battlegroup* è costituito da circa 1.500 militari; si tratta, generalmente di una forza multinazionale, ma spesso uno Stato agisce da principale contributore e si assume la responsabilità di guidare tutto il processo (c.d. “*frame work Nation*”).

Il processo per la definizione del concetto di *Battlegroup* si è concluso alla fine del 2006 con la pubblicazione del documento di concetto definitivo: a partire da allora e fino a tutto il 2012, l'UE ha avuto a disposizione ogni semestre due *Battlegroups* multinazionali, pronti per eventuali attivazioni. I contributi degli Stati membri vengono offerti durante la semestrale *Battlegroup Coordination Conference*, con una pianificazione di 5 anni: anche unità multinazionali già formate (come EUROFOR), possono fornire il relativo contributo.

Le forze che costituiscono i *Battlegroups* devono rispettare determinati standard di addestramento, definiti dai documenti di concetto.

Persistono taluni preoccupazioni in merito a quanto effettivamente il raggiungimento di standard operativi assicuri l'interoperabilità dei contingenti, considerando la difformità delle procedure nazionali ed anche la circostanza che non tutti gli standard sono facilmente misurabili. Infatti, l'addestramento è svolto sotto la responsabilità degli Stati partecipanti, che ne devono sostenerne anche i costi.

Inoltre, pare opportuno sottolineare che i *Battlegroup* hanno una funzione di azione rapida ma temporanea: il periodo di dislocazione in Teatro operativo (al massimo 4 mesi) dovrebbe servire all'UE per decidere se preparare un intervento più massiccio, richiedere un intervento internazionale, o trovare una soluzione diplomatica adeguata. Nonostante le ripetute crisi umanitarie e di sicurezza succedutesi in questi anni, nessun *Battlegroup* è stato schierato nei Teatri Operativi. Ciò è dovuto ad una serie di problematiche legate a differenti concezioni del ruolo e delle funzioni dei *Battlegroups*, alla frammentazione della catena di comando, ma anche alla ridotta dimensione numerica dei *Battlegroups* che li rende inadatti ad una vasta gamma di operazioni.

7) Lo step finale: l'individuazione degli apparati comuni necessari

Le Forze armate dei Paesi europei hanno ormai acquisito un elevato livello di integrazione dal punto di vista operativo ed una lunga esperienza di cooperazione a tutti i livelli: dalla pianificazione allo svolgimento di operazioni in comune, alla standardizzazione dei materiali. Tale livello di integrazione è stato certamente

¹⁰ Elencati nell'art. 43 del TUE.

¹¹ Con un'autonomia di 30 giorni e la possibilità di rimanere dislocato per 120 giorni con gli appropriati supporti.

possibile grazie alla collaborazione in seno all'Alleanza atlantica ed alla possibilità di *“parlare un linguaggio comune”*.

Tuttavia, un eventuale processo di unificazione sarà graduale, con fasi intermedie ed un cronoprogramma assai articolato, in quanto si dovrà procedere all'armonizzazione ed all'omogeneizzazione di aree diversificate.

Il primo aspetto attiene certamente alla definizione degli assetti ordinativi ed organici, mediante la definizione della catena di comando. Ed è importante stabilire chi avrà il ruolo decisionale sulla struttura da adottare (*Forze armate “leggere”, ad esempio?*), anche perché è assai arduo che si possa giungere ad un voto all'unanimità su una materia in cui ogni Stato detiene una propria tradizione talvolta plurisecolare.

In tale fase occorre individuare le strutture (e la loro composizione, anche a livello quantitativo e delle quote di ciascun Stato) e l'organizzazione dello strumento militare con la ripartizione delle competenze¹², nonché la definizione dei compiti da assegnare alle Forze armate, per tipologia di minaccia (*secondo le note 5 dimensioni: terra, mare, aria, spazio, cibernetica*).

Contemporaneamente, va sviluppato un complesso ed articolato processo di armonizzazione delle varie normative che partano da quelle sullo stato giuridico del personale militare, passando per i codici penali militari, per giungere a quelle che disciplinano i casi di autorizzazione agli interventi armati ed all'impiego all'uso di varie tipologie di armi (*ed è forse il settore più delicato, in quanto le legislazioni nazionali divergono in misura significativa fra loro: si pensi, ad esempio, alla questione nucleare ed al possesso delle relative testate da parte di Gran Bretagna e Francia*).

Un settore che, invece, si trova ad essere avanti, a livello di omogeneizzare, riguarda il *training*, quale conseguenza dell'esperienza ultraventennale delle missioni internazionali e l'introduzione di concetti come *“interoperabilità”*. In questo settore, è stato determinante il contributo della NATO che definisce l'interoperabilità come la *“capacità di operare in sinergia nell'esecuzione dei compiti assegnati”*, ossia la capacità delle forze dell'Alleanza e, ove applicabile, delle forze dei Paesi partner e di altri Paesi, di addestrarsi, esercitarsi ed operare efficacemente assieme nell'esecuzione di missioni e di compiti assegnati.

La tipologia di addestramento, invece, rappresenta un corollario delle scelte politiche in ordine alle casistiche ipotizzate di interventi armati e della scala dell'uso autorizzato della forza in rapporto agli scenari: infatti, i programmi addestrativi comuni potranno essere definitivamente compiuti solo a seguito dell'individuazione delle diverse forme di minaccia e delle risposte accettabili in ottica militare, alla luce del concetto di uso della forza che sarà elaborato dalla *“dottrina militare europea”*.

Anche l'area amministrativa non dovrebbe rimanere immune dal processo di unificazione: si pensi al *procurement* militare, ove da sempre i Governi hanno dovuto ascoltare le istanze provenienti dalle industrie nazionali di settore, principalmente preposte alla produzione di armi, sistemi d'arma, equipaggiamenti, apparati, mezzi e materiali che sono mantenuti in strutture nazionali.

¹² Vertice strategico, organi di comando e controllo, strutture di livello operativo, le aree preposte all'addestramento ed al sostegno logistico, etc..

Se il concetto di *procurement* unificato verrà correttamente interpretato (*senza egoismi statali sulla scelta dei materiali che possano favorire industrie nazionali*), gli approvvigionamenti potranno rappresentare concretamente un'opportunità di realizzazione di economie di scala. Al riguardo, sarà necessario stabilire i criteri per la contribuzione finanziaria ai programmi di ammodernamento e di mantenimento in esercizio (*in proporzione alla quote di partecipazione militare o secondo parametri legati al P.I.L. di ciascun Stato?*). E' evidente che la questione del *procurement* andrà affrontata in sede di Commissione europea al fine di individuare i limiti di ammissibilità di una deroga alle regole generali sui contratti pubblici, che non violino i principi di concorrenza.

8) *Le difficoltà di ordine tecnico: in particolare, la compatibilità con il NOS*

L'eventuale creazione di una difesa integrata, o addirittura unificata a livello europeo, necessita la risoluzione di quelle problematiche che potrebbero impedire l'acquisizione delle informazioni necessarie ai fini della garanzia di affidabilità del soggetto e, comunque, la definizione di standard di garanzie comuni, nella misura in cui un militare (di un determinato paese, ovviamente) possa essere ritenuto in possesso dei requisiti di sicurezza ed affidabilità indistintamente dallo Stato italiano e da quello spagnolo.

Per gli organi preposti alla sicurezza diviene pertanto fondamentale una forma di controllo, per comprendere se il militare di altro Stato comunitario risponda agli *standard* di requisiti richiesti, alla stregua dei propri cittadini-militari.

In Italia, ai sensi della L. n. 124/2007, l'Ufficio centrale per la segretezza (UCSe) del Dipartimento informazioni per la sicurezza provvede al rilascio ed eventualmente alla revoca, del nulla osta di sicurezza (NOS) sulla base di un accertamento dell'affidabilità dell'interessato, in termini di fedeltà alle Istituzioni della Repubblica, alla Costituzione e ai suoi valori, nonché di rigoroso rispetto del segreto.

Il rilascio del NOS, oltre al livello della classifica, riporta la qualifica (come l'accesso alle informazioni NATO, UE), ma ciò non rappresenta una soluzione definitiva al problema, poiché non c'è coincidenza fra Paesi membri della NATO e dell'UE (ad esempio, l'Albania ha aderito alla NATO ma non appartiene all'UE mentre, viceversa, l'Ungheria è Stato membro dell'UE ma non dell'Alleanza atlantica).

In tale contesto, sebbene la problematica appaia residuale, è tuttavia necessario affrontarla tramite un'armonizzazione della normativa di settore, al fine di prevedere per tutti gli Stati la medesima soglia di affidabilità ed omogenei parametri di giudizio.

9) *Conclusioni*

Dopo aver passato in rassegna le diverse tematiche, pare di poter giungere alla conclusione che si è assai lontani da quel processo lento, ma comunque irreversibile, di integrazione delle Forze armate europee (sino a giungere ad una loro sostanziale unificazione).

Ciò in quanto le riserve legate al primo *step* (la volontà politica) non sono state ancora sciolte ed il Consiglio europeo del dicembre del 2013 lo dimostra, avendo fatto emergere diverse posizioni fra i singoli Paesi, anche molto lontane fra loro e,

allo stato, difficilmente conciliabili in misura tale da giungere ad una sintesi e/o un compromesso, a premessa di quel consenso all'unanimità richiesto dall'UE nel settore della politica estera e di difesa comune.

Tuttavia, se in un futuro non molto lontano si potrà giungere ad un'integrazione delle Forze armate nelle attività ed operazioni internazionali (*che comunque oggi, per i veti posti da alcuni Stati, rimane incerta*), pare assai improbabile arrivare ad un'unificazione delle Forze armate, in un'ottica di essere al servizio di tutti gli Stati.

E' evidente che l'integrazione di cui si sta disquisendo in questa sede concerne l'attuazione di determinate volontà politiche volte a pervenire, secondo un determinato cronoprogramma, ad una unificazione delle forze deputate alla difesa e sicurezza internazionale.

Infatti, l'integrazione come è stata intesa sino ad oggi – ossia l'“*interoperabilità*” delle Forze armate soprattutto mediante un'osmosi a livello addestrativo, la partecipazione congiunta a missioni internazionali e lo svolgimento di operazioni pianificate in comune – si trova già in uno stato avanzato, ma rappresenta un contesto diverso rispetto al progetto di Difesa europea.

Probabilmente la soluzione finale di una Difesa europea – soprattutto in termini economici – sarebbe estremamente conveniente, poiché Forze armate unificate a livello europeo andrebbero viste in un'ottica riduttiva, non possedendo dimensioni (in termini di personale, armamenti, materiali, etc.) rappresentative della somma dei potenziali delle Forze armate di ciascun Stato, con naturali economie di scala.

Le Forze armate europee, in definitiva, andrebbero intese come la sintesi e non la sommatoria delle Forze armate di ciascun Stato, ma ciò, nello scenario attuale, si scontra con la volontà dei Governi nazionali, ancora gelosi nel mantenere la sovranità totale in materie come la Difesa.

Sia consentita un'ultima considerazione: un'eventuale prevalenza di orientamenti politici “euroscettici” (principalmente su tematiche di politica economica e monetaria) inciderebbe profondamente sul processo di integrazione delle Forze armate europee. Invero, la base su cui poggia la cultura europeista è la progressiva “comunitarizzazione” delle varie branche della vita pubblica. L'unione economica e monetaria è stato il settore pionieristico da cui ha preso avvio il percorso di integrazione europea. Per tale ragione, rimettere in discussione un pilastro dell'azione comunitaria (come la moneta unica) non potrebbe non avere ripercussioni (seppure in maniera indiretta) sul difficile progetto di Difesa europea comune, proprio perché settore nel quale si chiede ai singoli Stati, in sostanza, di cedere una parte di sovranità.