

LA DIFESA COMUNE DELL'UNIONE EUROPEA

COL. ANTONINO LO TORTO



La proclamazione della Carta dei Diritti e la istituzione della Forza Europea di Reazione Rapida accelerano il processo di definizione dell'identità europea nel segno della solidarietà quale fondamento della politica unitaria di sicurezza

L'Unione Europea, dopo la realizzazione della moneta unica, è proiettata verso l'affermazione della sua *identità sulla scena internazionale*. La configurazione dell'identità europea costituisce, oggi, l'obiettivo più significativo, essenziale per tratteggiare l'esatta connotazione di una *entità sovranazionale*, cioè di una struttura creata per espressa volontà politica di stati sovrani, mossi dall'esigenza di cooperare per il progresso e lo sviluppo dei rispettivi popoli in esecuzione di un progetto unitario di stabilità e di sicurezza. Questo progetto è il risultato del confronto sui problemi comuni e della concertazione sulle linee di *policy* da adottare, entrambi condotti nel rispetto dei parametri di sostanziale pariteticità.

La realizzazione di tale progetto impone l'adozione di una scelta irreversibile circa l'opzione per una politica di sicurezza *unica*, determinata dall'Unione nell'interesse comune.

L'esigenza di una politica *unica* di sicurezza, pur essendo diffusa, stenta tuttavia a trovare congruo soddisfacimento a causa delle difficoltà di definire il giusto assetto che consenta a ciascun popolo dell'Unione di acquisire consapevolezza di essere parte integrante della stessa comunità, nonché di *rendere credibile l'Unione quale entità sovranazionale appartenente a tutti i cittadini europei, esistente ed operante per la realizzazione degli interessi che l'Unione gestisce per conto degli Stati della Comunità Europea*.

La singolarità della natura istituzionale della

La Carta dei Diritti

U.E. trova fondamento nella volontà politica degli Stati membri di rendere l'Unione credibile, efficiente ed efficace, attraverso la concertazione di strategie comuni e l'esecuzione esatta e corretta delle decisioni adottate in ambito comunitario. Infatti, la concertazione strategica, che si raggiunge allorché ogni Stato membro percepisce la concreta corrispondenza tra i propri obiettivi e quelli comunitari, pone le condizioni per l'affermazione di quella identità europea, di cui la politica di sicurezza comune (PESC) costituisce un elemento essenziale.

La conferma della indispensabilità della PESC per la vitalità dell'U.E. emerge dalle norme del titolo V del trattato dell'Unione, ove sono indicati gli obiettivi della PESC: *difesa dei valori comuni; promozione della cooperazione; sviluppo e consolidamento dello stato di diritto; rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; mantenimento della pace; rafforzamento della sicurezza internazionale conformemente ai principi della Carta dell'O.N.U.*

Nell'ambito di tali norme è previsto altresì che l'opzione per una difesa comune debba essere decisa dagli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali.

Questo principio, in sostanza, tiene conto del fatto che la difesa è connaturata alla sovranità nazionale, non è delegabile e deve essere governata al massimo livello. Pertanto, l'opzione per la difesa comune rientra in una logica, *differente dalla logica dell'alleanza*, che trova fondamento nell'esigenza di apprestare una forza multinazionale, governata da un comando integrato, destinata ad intervenire per il mantenimento della pace, per la gestione delle crisi e per l'assolvimento di missioni umanitarie e di soccorso. Trattandosi di una scelta che una volta adottata impone tante implicazioni che la rendono irreversibile, l'opzione per la difesa comune deve risultare coerente e compatibile con le esigenze della sicurezza nazionale ed, inoltre, corrispondente alle aspettative popolari.

Questo principio, che consente di progettare una difesa comune nel quadro della PESC, costituisce il risultato di un dibattito protrattosi per oltre cinquant'anni, che ha visto la propria conclusione nella Conferenza di Nizza in esito ad un confronto politico e culturale da cui ha avuto origine l'idea della difesa comune.

La Conferenza dei Rappresentanti dei Governi degli Stati membri dell'U.E., svoltasi a Nizza (dicembre 2000), ha concretizzato un passo ulteriore, significativo, del processo di unificazione europea. Il lungo e dibattuto confronto per giungere all'accordo sul Trattato relativo alle riforme istituzionali finalizzate ad adeguare il funzionamento dell'Unione in vista dell'allargamento, ha evidenziato le concrete difficoltà di realizzare una struttura sovranazionale che tutti considerano utile per lo sviluppo comune a condizione che si riesca a rispettare tra le diverse entità nazionali l'assoluta pariteticità, ritenuta presupposto essenziale per il sicuro rispetto della libertà e della dignità di ciascun "cittadino europeo". Ha dimostrato, tuttavia, come il processo di unificazione intrapreso, nonostante le difficoltà, sia considerato sostanzialmente irreversibile, quale soluzione *naturale* conseguente alla acquisita consapevolezza che la crescita del popolo europeo, nel terzo millennio, può avvenire soltanto attraverso la cooperazione nei settori dell'economia, della sicurezza e della giustizia, ispirata da criteri di solidarietà e di fiducia reciproca.

In questa prospettiva risulta altamente significativa la proclamazione della Carta dei Diritti, documento inteso a fissare principi generali in materia di rispetto delle fondamentali prerogative dell'uomo, universalmente riconosciute, che richiedono la tutela e la garanzia della dignità, della libertà, dell'uguaglianza, della solidarietà e della giustizia. Trattasi di principi già presenti nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, rielaborati alla luce delle esperienze consolidate nei rapporti socio-economici e del progresso scientifico, attraverso un confronto culturale motivato dalla ricerca di fattori capaci di catalizzare le divergenze naturali derivanti dalle differenti tradizioni storiche e di costituire un volano di unificazione idoneo a consolidare rapporti di solidarietà essenziali per dare vita ad una identità europea nascente dalla convergenza delle singole identità nazionali nell'approccio ai problemi concernenti il rispetto uniforme dei valori universalmente riconosciuti.

Il pregio peculiare della Carta sembra proprio quello di orientare gli Stati dell'Unione

all'acquisizione di un metodo unitario nella gestione della politica di garanzia dei diritti fondamentali, indicando il confronto culturale come elemento essenziale per una costante verifica della proficuità della cooperazione nei settori produttivi e, principalmente, nel campo della ricerca scientifica e della informazione per la tutela dei beni destinati al benessere generale che, come tali, non appartengono ad alcuno ma sono di pertinenza di tutti.



Nella stessa direzione, la Conferenza di Laeken (dic. 2001) ha determinato un altro passo decisivo verso il consolidamento della Unione; ha istituito, infatti, una commissione, formata da autorevoli statisti, incaricata di elaborare la costituzione europea. Questo atto, in sostanza, dovrà trasformare i contenuti della Carta dei diritti in *regole europee*, ossia in norme vincolanti per tutti gli Stati membri destinate ad attribuire agli organi comunitari capacità di governo.

Poiché il perseguimento di questo obiettivo dipende non soltanto da un raffinato lavoro diplomatico e tecnico-giuridico, bensì principalmente da una convinta opzione per una *policy* di cooperazione nei settori strategici della produzione e della sicurezza, ancor più incisiva appare la necessità di un aperto con-

fronto culturale orientato a trovare le radici comuni per avviare e mantenere un dialogo capace di alimentare la fiducia reciproca nella prospettiva della solidarietà europea.

Il confronto culturale alla base della fiducia nella solidarietà sovranazionale

Oggi, in sostanza, acquisita consapevolezza che il problema comune dei popoli europei riguarda la garanzia dei diritti umani, il confronto culturale può costituire la solida base su cui costruire il rapporto di fiducia reciproca che attribuisce credibilità agli organismi deputati a definire gli indirizzi di una politica comune di progresso e sviluppo che porta, sia pure con progressione lenta e strisciante, alla configurazione di quella identità europea che non fu possibile realizzare con l'assoggettamento dei popoli d'Europa a Carlo Magno, incoronato dal Papa la notte di Natale dell'800 imperatore d'occidente. La pace di West-

falia del 1648, sancita la definitiva estinzione dell'impero d'occidente, costituisce un momento essenziale della storia d'Europa perché sancisce la nascita dello stato-nazionale, ossia riconosce a ciascun popolo il diritto di tutelare la propria identità attraverso una organizzazione indipendente, capace di difendere la libertà e l'autonomia della comunità nazionale. Fino al XX secolo la tutela della sovranità nazionale, come valore assoluto ed irrinunciabile, ha costituito il tema dominante dei rapporti internazionali, motivati dalla esigenza di difendere l'indipendenza non soltanto da ogni invasione ma anche da ogni forma di ingerenza negli affari nazionali.

All'inizio del XX secolo, preso atto delle gravi efferatezze perpetrate negli scontri armati, è iniziata una approfondita riflessione sulla

ineluttabilità della guerra per la soluzione dei conflitti internazionali. Si è cominciato a porre in discussione la validità del concetto, sino ad allora accettato come un postulato, secondo cui la guerra è la prosecuzione della politica. Traendo profitto dal dibattito sviluppatosi in seno alla Società delle Nazioni e muovendo dal principio del ripudio della guerra come strumento di aggressione proclamato a Parigi nel 1928, dopo il secondo conflitto mondiale ha cominciato ad acquisire consistenza, in alternativa alla pace armata, il principio della pace negoziata, perseguibile attraverso l'impegno della comunità internazionale nella creazione delle condizioni per una cooperazione mirata alla prevenzione ed alla soluzione diplomatica dei conflitti.

La diffusione dell'esigenza di cooperare per una convivenza pacifica, nascente dalla scoperta progressiva di valori comuni, ha spinto i Governi dei Paesi europei alla costituzione di organismi comunitari operanti in settori strategici della produttività allo scopo di agevolare le comunicazioni e gli scambi.

L'idea della Difesa Comune

L'adesione ad un'organizzazione comunitaria, promuovendo l'individuazione degli elementi che uniscono popoli diversi per storia e tradizioni, ha stimolato la percezione di ulteriori esigenze unificanti quali l'elaborazione di un progetto di politica estera e di Difesa Comune. Infatti, man mano che si acquisiva consapevolezza della delicatezza degli impegni assunti con la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, acquisiva consistenza l'esigenza di una adeguata concertazione nelle scelte fondamentali di politica di sicurezza nonché di una appropriata pianificazione della politica di difesa. Già negli anni '50 la definizione di un progetto di difesa comune costituì l'occasione per un confronto tra i Paesi dell'Europa occidentale motivati dall'esigenza di realizzare una struttura militare dotata di operatività autonoma.

Da tale confronto sortì il trattato istitutivo della Comunità Europea di Difesa (CED) che, nonostante le buone intenzioni degli Stati firmatari, rimase inattuato.

L'effetto positivo del fallimento del Trattato

della CED consiste nell'aver evidenziato le gravi difficoltà che ostacolano l'attuazione di un ambizioso ma non utopistico progetto comunitario, inteso a creare una struttura sovranazionale deputata ad elaborare un indirizzo unitario per la sicurezza. In tale prospettiva negli anni '70 si avviò un progetto di Cooperazione Politica Europea (CPE) inteso a prevedere la *consultazione* tra gli Stati membri della Comunità Europea sulle questioni di politica estera. Questo progetto ebbe rilevanza istituzionale con l'Atto Unico Europeo (1987) che sancì l'impegno degli Stati membri di consultarsi per tutte le questioni di politica estera d'interesse generale.

Uno sviluppo significativo per la politica di sicurezza europea si ebbe con il Trattato sulla Unione Europea (TUE 1993) che comprende un titolo specifico disciplinante la *Politica Europea di Sicurezza Comune (PESC)*. L'elemento innovativo fondamentale della PESC consiste nell'acquisita consapevolezza che la UE, per assolvere in modo efficace il proprio ruolo nel campo della sicurezza, deve, *oltre che reagire, agire ed intervenire*.

Le norme del Trattato prevedono che gli Stati dell'Unione, in materia di sicurezza comune, possano assumere *posizioni comuni* ed intraprendere *azioni comuni*. Prevedono, altresì, che per la maggiore incisività della cooperazione possa essere adottata una strategia comune definita, riguardo alle modalità ai tempi ed alle risorse necessarie, in seno al Consiglio Europeo, ossia al massimo organo politico della Unione (art.13 TUE).

L'attribuzione della responsabilità politica della PESC alla Presidenza dell'Unione, ancorché tramite l'operato dell'Alto Rappresentante per la PESC, indica quanto sia ancora elevata la sensibilità per il rispetto della sovranità nazionale degli Stati membri dell'UE. Infatti, poiché la politica di sicurezza è una componente essenziale per la tutela della sovranità nazionale, è risultato indispensabile attribuire soltanto al massimo organo dell'Unione la responsabilità di determinare, in materia di sicurezza, le linee d'indirizzo politicamente vincolanti per gli Stati membri.

Dall'esame delle norme del Trattato emerge come gli obiettivi della difesa comune riguardino il perseguimento delle *missioni di Petersberg*

(1992) che prevedono l'assolvimento di compiti umanitari e di soccorso, di mantenimento della pace; di gestione delle crisi, compreso il ristabilimento della pace (art.17, comma 2 T.U.E.).

Non è superfluo rilevare, esaminando gli obiettivi della PESC, come una significativa convergenza sulla destinazione della politica europea di sicurezza sia giunta allorché, cessato l'equilibrio bipolare, è emersa l'esigenza di individuare il ruolo e l'incidenza dell'Europa per determinare la stabilità generale nel rispetto dei principi universalmente riconosciuti per garantire i diritti fondamentali dell'uomo e, soprattutto, per assicurare che l'impiego della forza militare risulti destinato a conferire credibilità alle iniziative negoziali per la prevenzione e l'interruzione dei conflitti.

Il progetto di Difesa Comune

Considerata l'intrinseca connessione tra la politica di sicurezza e di difesa, si è sviluppato in seno all'Unione un ampio dibattito sulla opportunità di dar vita ad una iniziativa di difesa comune. In esito a tale confronto nel dicembre 1999 (Helsinki) il Vertice dell'Unione ha deciso di istituire una *Forza di Reazione Rapida (FRR)*. In attuazione di tale decisione nel novembre 2000 (Bruxelles) una riunione dei Ministri della Difesa e degli Affari Esteri degli Stati membri dell'UE ha definito i contributi nazionali per il raggiungimento dell'*Headline Goal*. La Conferenza di Nizza (dicembre 2000), preso atto degli esiti di tale riunione, ha espresso il proprio avallo politico sulle decisioni concernenti la composizione e la organizzazione della FRR.

La FRR è stata configurata come una forza multinazionale formata da reparti, che restano sotto controllo nazionale, capaci di essere operativi in sessanta giorni. Come precisato nella dichiarazione di Bruxelles, la FRR costituirà una componente della PESC e consentirà all'UE di contribuire alla sicurezza internazionale secondo i principi della Carta dell'ONU, fermo restando che la responsabilità primaria in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale appartiene al Consiglio di Sicurezza. Pur essendo stato previsto che entro due anni gli Stati membri dovranno assicurare le risorse – uomini e mezzi – da ren-

dere disponibili per l'impiego in seno alla FRR, considerata la peculiarità della Forza multinazionale, sono stati già definiti gli organi preposti al governo della FRR.

L'Organo politico competente ad adottare le decisioni concernenti gli obiettivi delle missioni assegnate alla FRR è il Consiglio degli Affari Generali composto dai Ministri degli Esteri dei Paesi dell'Unione integrato dall'Alto Rappresentante per la PESC.

Gli organi esecutivi che provvedono in concreto al governo della FRR sono: il Comitato Politico di Sicurezza (CPS), il Comitato Militare, lo Stato Maggiore.

Il CPS fornisce al Consiglio dei Ministri elementi conoscitivi e di valutazione necessari per le decisioni concernenti la definizione delle missioni da assegnare alla FRR. Inoltre, provvede al controllo politico ed alla direzione strategica delle operazioni per assicurare che siano perseguiti gli obiettivi assegnati alla missione.

Il Comitato Militare fornisce consulenza di carattere militare per assicurare la perseguibilità degli obiettivi prescelti e la attuabilità operativa della strategia progettata. Emanando direttive destinate allo Stato Maggiore per determinare le strategie operative da adottare al fine di perseguire gli obiettivi militari essenziali per il raggiungimento degli obiettivi politici prestabiliti.

Lo Stato Maggiore assicura il tempestivo allarme, la valutazione della situazione e la pianificazione strategica nell'ambito dei compiti di Petersberg, comprese le identificazioni delle forze europee nazionali e multinazionali ed attua politiche e decisioni in base alle direttive del Comitato Militare dell'Unione Europea.

E' evidente a questo punto come, a fronte della convergenza raggiunta per definire la struttura di governo della FRR, risulti essenziale un grande impegno degli Stati dell'Unione per allestire la Forza multinazionale con una connotazione di sicura affidabilità, tale da rendere credibile la politica di sicurezza della UE. Trattasi di un impegno gravoso, come rilevato dallo stesso Alto Rappresentante della PESC che, pur esprimendo soddisfazione per l'istituzione della FRR, ha puntualizzato che per gli Stati dell'Unione si prospetta molto lavoro per superare i deficit di capacità strategica e tattica.

Inoltre, vari esperti di politica ed economia

militare hanno evidenziato come, a fronte dei prevedibili sforzi finanziari per sostenere le spese necessarie per adeguare le strutture militari alle esigenze della difesa comune, sia giunto il momento per una scelta definitiva verso la ristrutturazione dell'industria della difesa su base transnazionale, rinunciando ad ogni chiusura protezionista a favore dei mercati nazionali. Questa scelta ha un indubbio valore politico perché orienta l'economia militare verso l'integrazione comunitaria e mira a configura-

menti e, al tempo stesso, promozionale per ulteriori investimenti in settori produttivi collaterali. A tali fini è essenziale l'impegno dei singoli governi affinché in ambito nazionale si determini quali aree dell'industria degli armamenti debbano essere incentivate per acquisire in seno alla Unione una posizione competitiva armonizzabile con gli obiettivi comuni. In ambito comunitario tale impegno deve perseguire il riconoscimento del ruolo di compartecipe alla produttività comune, anche in vista delle possibili ricadute

di nuovi incentivi produttivi, traducibili in ulteriori elementi che rafforzino il rispetto del patto di stabilità economica quale presupposto della stabilità politica.

In definitiva, la proclamazione della Carta dei diritti e l'impegno per l'elaborazione della Costituzione europea segnano un ulteriore passo per la costruzione dell'identità europea ed evidenziano la necessità di governare la rivoluzione culturale destinata ad attribuire all'UE la connotazione di comunità non solo economica ma anche di valori. È ormai chiaro che, raggiunta l'unione monetaria, per la tutela dei diritti universalmente riconosciuti sia indispensabile la realizzazione di una politica comune europea di sicurezza e difesa impegnata a realizzare un assetto

globale stabile e giusto.

In tale prospettiva la missione delle Forze Armate deve comprendere un ampio spettro di attività operative destinate alla salvaguardia degli interessi e della sicurezza nazionale, tenuto conto, però, che il termine sicurezza ha una accezione più ampia, che va oltre la difesa della sovranità nazionale. In vero, nell'ottica sovranazionale il termine sicurezza comprende anche il concorso alla stabilità internazionale che presuppone la crescente consapevolezza del contributo di ciascun Paese al sostegno della pace in un quadro di responsabilità e di sinergie.

re una industria europea della difesa competitiva a livello mondiale.

È indubbio, altresì, come ogni sforzo della compagine militare risulti poco incisivo ove non accompagnato da un deciso impegno dell'industria, inteso a trovare nel settore della produzione militare la concertazione necessaria per razionalizzare gli investimenti secondo le risorse e le capacità produttive dei singoli Membri, al duplice scopo di orientare le attività di ricerca e di sperimentazione in settori diversificati ma pertinenti con i progetti di sviluppo e produzione d'interesse comune, nonché di realizzare un volume produttivo che risulti remunerativo degli investi-

