



È TEMPO DI ACCELERARE SULLA DIFESA EUROPEA

*Alberto Miglio **

Il “Documento di riflessione sul futuro della difesa europea” pubblicato lo scorso 7 giugno segue a distanza di pochi mesi il Libro bianco sul futuro dell’Europa ed è parte di una serie di contributi della Commissione dedicati alle prospettive dell’integrazione europea in aree tematiche di particolare importanza. Esso deve altresì essere letto alla luce delle recenti iniziative volte a rilanciare il ruolo dell’Unione nel settore della sicurezza e della difesa, obiettivo delineato dal Presidente della Commissione Jean-Claude Juncker fin dall’inizio del suo mandato e il cui conseguimento appare a molti sempre più urgente alla luce dell’attuale contesto geopolitico.

L’obiettivo dichiarato del *paper* risulta piuttosto ambizioso: si tratta infatti di un documento che mira a tracciare possibili scenari per il progresso dell’integrazione europea in materia di sicurezza e difesa da qui al 2025, riportando a una cornice unitaria e di agevole comprensione gli sforzi profusi dalle istituzioni europee per proporre l’avvio di una politica di difesa comune. Chi però vi ricercasse un chiaro indirizzo politico rimarrebbe probabilmente deluso dalla genericità di un testo nel quale l’analisi delle prospettive future è, a dispetto del titolo, confinata in poche pagine di contenuto propositivo assai modesto.

Non diversamente da altri documenti di *policy* che lo hanno preceduto, il *paper* prende le mosse dall’individuazione delle sfide che stimolano la ricerca di un ruolo più incisivo per l’Unione in materia di sicurezza e di difesa: l’emersione di nuove minacce alla sicurezza interna ed esterna dell’Europa, la crescente instabilità delle relazioni transatlantiche, la spinta rappresentata dalla valorizzazione delle economie di scala nel settore della difesa.

A fronte di questo scenario, e prendendo atto della volontà dei governi nazionali di intensificare la collaborazione in materia di sicurezza e di difesa, la Commissione identifica le linee direttrici di una politica dell’Unione in corso di elaborazione: il rafforzamento della cooperazione tra Stati membri; il ravvicinamento delle culture strategiche nazionali, necessario al fine di rispondere adeguatamente all’evoluzione delle sfide per la sicurezza; la necessità per l’Unione di provvedere alla propria sicurezza alla luce, in particolare, del parziale raffreddamento delle relazioni con gli Stati Uniti; l’incremento degli investimenti nel settore della difesa e dell’efficienza della spesa militare; la realizzazione di un autentico mercato interno della difesa.

Sulla base di queste priorità, la parte centrale del *paper* delinea per il futuro tre possibili scenari a integrazione crescente. Il primo, che appare il più simile alla situazione attuale, prevede l’intensificazione della *cooperazione* (parola chiave) su base volontaria e mediante decisioni *ad hoc*: all’Unione sarebbe pertanto affidato essenzialmente un ruolo di sostegno all’azione degli Stati membri.

La seconda ipotesi (*sicurezza e difesa condivise*) contempla obiettivi più ambiziosi, richiedendo un più elevato grado di solidarietà tra gli Stati membri, tanto sul piano finanziario quanto su quello operativo: questo scenario vedrebbe il rafforzamento della capacità dell’Unione di fronteggiare minacce collettive che si collocano all’intersezione tra sicurezza interna ed esterna (si pensi a contrasto al terrorismo, sicurezza informatica ed energetica, controllo dei confini) e di intervenire in situazioni di crisi esterne. In sintesi, pur senza giungere alla compiuta realizzazione di una vera e propria politica comune della difesa, la cooperazione diverrebbe la regola anziché l’eccezione.

Infine, il terzo scenario prospettato dalla Commissione (*difesa e sicurezza comuni*) consiste nella creazione di un'autentica Unione della sicurezza e della difesa. Un simile obiettivo richiederebbe un elevato grado di solidarietà tra gli Stati membri, una stretta integrazione degli apparati militari nazionali e la compiuta definizione di una politica comune, consentendo di sfruttare appieno le potenzialità offerte dal trattato sull'Unione europea.

La tecnica redazionale impiegata, consistente nell'individuazione di scenari alternativi per il prossimo futuro, è la medesima già seguita nel Libro bianco sul futuro dell'Europa e negli altri documenti che dal libro bianco prendono le mosse, come il recente documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria pubblicato poche settimane fa.

Non stupisce pertanto che il nuovo documento della Commissione mostri gli stessi difetti del Libro bianco, limitandosi a tratteggiare generiche prospettive future e rinunciando a proporre una visione strategica. Ancor più vago del documento "gemello" dedicato all'Unione economica e monetaria, il *paper* sul futuro della difesa europea offre uno scarso contributo al dibattito pubblico. Per un verso, molti dei problemi e delle scelte che pone il rafforzamento dell'integrazione in materia di sicurezza e difesa – rapporti con la NATO, coordinamento tra azioni dell'Unione e altre forme di cooperazione esistenti a livello bi- e multilaterale tra gli Stati membri, ricorso all'integrazione differenziata – appaiono appena accennati quando non del tutto trascurati. Per altro verso, la mera proposizione di ipotetiche alternative, tributaria dello stesso realismo che ha ispirato il libro bianco, finisce per ridurre a ben poca cosa il *reflection paper*, il cui contenuto essenziale potrebbe esaurirsi nella constatazione che occorre "più Europa", ma che forme e intensità dell'intervento dell'Unione sono tutte da determinare.

Stante il carattere intergovernativo della politica estera e di sicurezza comune, di cui la politica di sicurezza e difesa è parte, la scelta spetterà agli Stati membri. Viene tuttavia da chiedersi se un documento il cui principio guida è quello per cui "si può liberare il potenziale valore aggiunto dell'UE secondo l'ambizione degli Stati membri", oltre a riflettere questa banale constatazione, non sia anche sintomo della debolezza della Commissione, che ormai da tempo sembra avere abbandonato il timone del processo di integrazione, e della difficoltà di conciliare le posizioni e gli interessi degli Stati membri in una Unione ben presto a ventisette.

A fronte dei numerosi richiami alla volontà e all'interesse degli Stati, ci si sarebbe allora potuti attendere che il *paper* menzionasse esplicitamente la possibilità di ricorrere alla cooperazione strutturata permanente, peculiare forma di integrazione differenziata che rappresenta lo strumento forse più promettente per la graduale costruzione di una Europa della difesa e per l'integrazione nell'ordinamento giuridico dell'Unione di cooperazioni già esistenti. Il silenzio della Commissione appare tanto più sorprendente a confronto con i documenti dedicati al Fondo europeo per la difesa pubblicati contestualmente al *reflection paper*: sia la proposta di regolamento mirante all'istituzione di un programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa sia la comunicazione che la accompagna fanno infatti espresso riferimento alla possibile istituzione di cooperazioni strutturate permanenti, al fine di assicurare che il funzionamento del Fondo sia compatibile con l'eventuale avvio di una cooperazione più stretta tra alcuni Stati membri.

* *Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino*

(Le opinioni espresse non impegnano necessariamente il CSF)

