



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

LO STRATEGIC COMPASS ALLA PROVA DEL METODO E DEL CALENDARIO

*Domenico Moro **

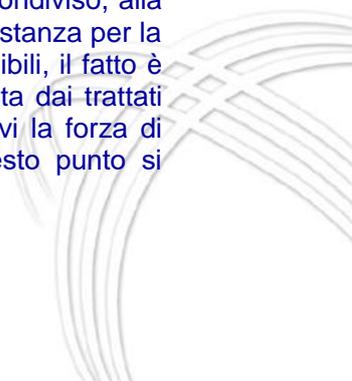
Jacques Delors soleva ricordare che nella sua attività europea si ispirava a Jean Monnet e quindi ai criteri che un'iniziativa europea doveva soddisfare perché avesse qualche probabilità di successo. Una delle declinazioni di questi criteri prevede che si definiscano un obiettivo, un metodo ed un calendario. La proposta di *Strategic Compass* ("Bussola Strategica") presentata dall'Alto Rappresentante Josep Borrell, che il Consiglio dei Ministri UE, nel formato dei Ministri degli esteri e della difesa, ha discusso lo scorso 15 novembre, risponde ai tre criteri appena ricordati, ma non si possono nascondere le insidie, soprattutto con riferimento al secondo ed al terzo criterio.

Il documento individua quelle che considera le principali minacce geostrategiche e discute i quattro ambiti nei quali farvi fronte, che nel linguaggio del documento sono: "*Act, Secure, Invest, Partner*". Ognuno di questi aspetti necessiterebbe un commento specifico, ma qui, salvo una breve considerazione finale, ci si limita al primo – "Act" –, in quanto è l'obiettivo dal quale ci si aspettano quei risultati che possono dare il segnale che ci si sta effettivamente muovendo verso una difesa federale europea.

Si tratta dell'obiettivo cui si riferiscono sia Borrell sia Ursula von der Leyen quando affermano che l'UE deve essere anche in grado di "usare il linguaggio della forza". Viene infatti prevista la costituzione di una forza di intervento rapido (*EU Rapid Deployment Capacity*) di 5.000 uomini, inclusiva di una componente terrestre, una aerea e una marittima. "Essa dovrà essere in grado di rispondere a minacce imminenti o di reagire rapidamente ad una situazione di crisi, per esempio una missione di salvataggio e di evacuazione o un'operazione di stabilizzazione in un ambiente ostile" (traduzione nostra). Saranno organizzate esercitazioni di addestramento nel quadro UE, al fine di aumentare la rapidità di mobilitazione e l'interoperabilità e, per un suo efficace spiegamento, questa forza sarà attrezzata con i necessari supporti abilitatori (*enablers*), come il trasporto strategico, la difesa *cyber*, comunicazioni e *intelligence* e capacità di sorveglianza e riconoscimento satellitari. Per l'attività di comando e controllo si farà uso di quartier generali nazionali o della Capacità di pianificazione e comando operazioni della UE quando raggiungerà la sua piena operatività.

Rispetto ai "gruppi tattici" (*Battlegroups*) di cui si è fino ad ora parlato a livello europeo, che non sono mai stati utilizzati e su cui si baserà la prevista forza di intervento rapido, le novità sembrano essere la dotazione di mezzi a supporto delle operazioni e il riferimento alla struttura di comando europea. Si ritiene, però, che le vere novità siano il metodo suggerito per l'implementazione e, soprattutto, l'uso della forza di intervento e il calendario previsto per la sua istituzione.

La procedura prevede l'apertura di una fase di riflessione da parte dei governi e successivi confronti in sede di Consiglio dei ministri UE fino ad arrivare, in base ad un testo condiviso, alla decisione finale da parte del Consiglio europeo (che costituisce il decisore di ultima istanza per la politica estera e di sicurezza). Se si può ammettere che si tratta di passaggi ineludibili, il fatto è che la fase decisionale relativa all'impiego della forza di intervento è quella prevista dai trattati esistenti, che mantiene aperta la possibilità che un gruppo di Stati disponibili attivi la forza di intervento, dandogli il via libera con il ricorso all'astensione costruttiva. Su questo punto si possono fare due osservazioni preliminari.



Se l'UE in quanto tale deve essere capace di reagire rapidamente ad una situazione di crisi, occorre però essere chiari fin dall'inizio sulla fase operativa della "force generation": o si individuano, fin da subito, quali sono le forze operative ed i relativi asset su cui si baserà la forza di intervento e si chiarisce che la loro mobilitazione avrà la priorità rispetto al loro impiego nazionale o da parte di altre strutture multilaterali, come ad esempio la NATO, o altrimenti è inutile sostenere che si è davanti ad una svolta. L'alternativa a questa soluzione sarebbe quella di dotare, fin da subito, la struttura di comando e controllo UE di forze ed asset autonomi, ma pare di capire che non si è ancora arrivati a questo punto.

La seconda osservazione riguarda la procedura decisionale. Una comunità politica (soprattutto una comunità di Stati e di cittadini come l'UE) non può decidere a maggioranza se l'avversario principale è, in ipotesi, la Cina piuttosto che la Russia o un altro paese. È semmai la fase operativa successiva all'individuazione della minaccia che può essere decisa a maggioranza qualificata o, come previsto dallo *Strategic Compass*, con il ricorso all'astensione costruttiva. Quest'ultima sembrerebbe essere un limite, in quanto non esclude la richiesta di un voto unanime da parte di uno Stato membro. Si può però ragionevolmente affermare che è difficile che, nei fatti, ciò si verifichi. Non si tratta solo della constatazione, prevista dallo *Strategic Compass*, che l'interesse degli USA è più per l'Asia che per l'Europa ("*Its [degli USA] shift towards Asia is undeniable*") e che quindi l'UE deve pensare da sé alla propria sicurezza. È proprio la diversità di vedute circa la fonte delle principali minacce a rendere difficile, se non impossibile, ritenere che vi possano essere ostacoli al ricorso all'astensione costruttiva. Se uno Stato ricorre al veto ed impedisce di rispondere ad una minaccia ad un altro Stato, come potrebbe pensare di essere esente da ritorsioni, quando toccherà ad esso sentirsi minacciato?

L'altra novità dello *Strategic Compass* è il calendario che, per quanto riguarda la forza di intervento, è stringente e compreso in un arco temporale relativamente breve, in quanto le previste tappe intermedie dovranno consentirne l'operatività entro il 2025.

Per certi aspetti, si tratta di un quadro che richiama [il precedente dell'Unione monetaria](#): anche in quel caso venivano individuati un obiettivo istituzionale (la BCE e l'euro), un metodo ed un calendario. Allora non fu un cammino semplice, perché alcuni governi cercarono di allungare il calendario, mettendo in pericolo l'obiettivo della moneta unica, e non lo sarà neppure ora. Molto dipenderà dalla presidenza francese del Consiglio dell'UE, nel primo semestre del prossimo anno, dalla tenuta dell'asse franco-italiano sul tema della difesa e dall'appoggio (del nuovo governo) tedesco.

L'ultima osservazione riguarda le *partnership* previste dal documento. Non vi è solo il riferimento alla NATO, ma anche all'OSCE, all'Unione africana ed alle Nazioni Unite, in quanto l'obiettivo è il rafforzamento delle regole basate sul multilateralismo. In questo contesto, una particolare importanza sembra assumere il rapporto con l'Unione africana. Infatti, il previsto rafforzamento della struttura europea di comando e controllo si baserà sullo stretto coordinamento europeo delle oggi distinte operazioni *EUTM Mali*, *Takuba Task Force*, *EUNAVFOR Atalanta* ed *European Awareness Mission* nello Stretto di Hormuz.

* *Membro del Consiglio Direttivo e Coordinatore dell'Area Sicurezza e Difesa del Centro Studi sul Federalismo*

(Le opinioni espresse non impegnano necessariamente il CSF)

