



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

DIFESA EUROPEA E MULTILATERALISMO: VERSO LE ELEZIONI EUROPEE 2019

*Domenico Moro **

La decisione del Consiglio europeo di istituire la cooperazione strutturata permanente nel settore della difesa (PESCO) sta assumendo la rilevanza di una svolta in grado di modificare i comportamenti delle élite politiche, industriali e militari europee. Con la PESCO, l'obiettivo della difesa europea ha superato la soglia delle dichiarazioni di principio ed è entrato nella sfera delle decisioni politiche. I governi europei si sono messi in una situazione da cui, come a suo tempo per il Sistema Monetario Europeo (SME), è difficile tornare indietro. Se lo fanno, sarebbe la fine del progetto europeo. Ma anche stare fermi sarà impossibile: senza il superamento dei limiti istituzionali, finanziari ed operativi che la caratterizzano, la PESCO diventerebbe ingestibile. Le resistenze alla sua attuazione e, soprattutto, sui passi successivi, saranno forti. I primi banchi di prova saranno i 17 progetti approvati dal Consiglio, ma soprattutto lo saranno l'estensione alle missioni *esecutive*, condotte per conto dell'UE e delle Nazioni Unite, delle competenze in capo allo stato maggiore europeo, e l'impiego di Galileo – il sistema di posizionamento più efficace a livello mondiale –, in sostituzione del GPS americano. Ciò comporterà anche il ripensamento del ruolo e del sistema di comando della NATO.

La PESCO non è ancora la difesa europea, ma è certamente un passo avanti importante nella sua direzione. Perché? Richiamandoci al precedente dello SME, con quella decisione – che aprì la strada verso l'euro – gli Stati nazionali ammisero che le monete nazionali erano incompatibili con l'unità del mercato comune; con l'avvio della PESCO gli Stati nazionali ammettono che gli eserciti nazionali, da soli, non sono in grado di garantire la sicurezza ai cittadini europei. La sua istituzione consente ora scelte concrete verso una vera e propria difesa europea.

Come è stato osservato, con la PESCO si è di fronte ad una svolta storica (Mogherini: “*a historic moment in European defence*”). Per questo, anche la scelta del modello di difesa sarà fondamentale, per l'Europa e per il mondo. L'Europa sarà un'unione federale, ma le istituzioni federali, come dimostra l'esperienza americana, sono fragili. Mario Albertini ne aveva messo in luce le due ragioni principali: lo sviluppo industriale e la nascita di grandi conglomerati industriali, da un lato, la politica di potenza indotta dall'anarchia internazionale, dall'altro. Essi si sono dimostrati spinte centralizzatrici inarrestabili. Le risposte che sono state avanzate per il loro contenimento sono state, rispettivamente, la programmazione territoriale e la federazione mondiale. Se la prima può avere tempi politici, la seconda ha tempi storici. Oggi, si può però provare a dare una risposta anche per la fase di transizione ad una maggior unificazione mondiale.

La difesa delle istituzioni multilaterali, il modello di difesa e una proposta costituzionale devono essere gli elementi costitutivi della fase di transizione. Macron, con il suo discorso all'Assemblea delle Nazioni Unite in difesa delle istituzioni multilaterali – condizione necessaria per contenere le spinte della politica di potenza e preservare le istituzioni federali –, ha indicato la strada da seguire. In secondo luogo, poiché non si tratta di dar vita ad un unico esercito europeo, sul piano istituzionale-operativo il modello di difesa cui si può ragionevolmente pensare è quello americano della “*dual army*” dove, accanto ad un esercito federale, vi saranno gli eserciti nazionali. Si tratterebbe, in sostanza, di condividere la sovranità, in campo militare, tra l'UE e gli Stati. Se alla base della “*dual army*” vi era la preoccupazione dei Padri fondatori degli Stati Uniti di potersi difendere dagli altri Stati e, qualora il governo federale avesse manifestato tendenze monarchiche, difendere le istituzioni repubblicane, nel caso europeo, gli eserciti nazionali

sarebbero parte del sistema complessivo di equilibrio tra potere europeo e poteri nazionali. Infine, occorrerà prevedere che il trattato costituzionale europeo e le costituzioni degli Stati europei contengano una clausola simile a quella inserita nelle costituzioni degli Stati membri della federazione americana. Pertanto, bisognerà che l'UE si dichiari disponibile a mettere a disposizione dell'ONU la forza armata federale se e quando quest'ultima ne farà richiesta e, parallelamente, che le forze armate nazionali facciano capo alle rispettive autorità costituzionali fino a quando il Consiglio europeo non deciderà di avvalersene.

Le principali potenze continentali – Cina, India, Russia e, in parte, gli USA – hanno un sistema di difesa accentrato. Se le istituzioni multilaterali si rafforzeranno, le istituzioni federali che l'UE si darà, anche nel settore militare, resisteranno e saranno un punto di riferimento per il resto del mondo. Se così non fosse, anche il modello di difesa europeo seguirà fatalmente il percorso degli altri Stati continentali. Ma, intanto, l'UE ha l'interesse e la responsabilità di mantenere aperta la strada verso una maggior sicurezza mondiale, difendendo le istituzioni della collaborazione multilaterale. Le prossime elezioni del Parlamento europeo del 2019 potranno dunque essere l'occasione per un grande dibattito europeo sul modello europeo di difesa e sul rafforzamento di FMI, WTO, ONU, oggi messi in discussione (insieme con l'accordo di Parigi sul cambiamento climatico) dalla nuova amministrazione americana. Soprattutto, dovrà essere ridiscussa la funzione della NATO, con l'obiettivo di farne uno strumento delle Nazioni Unite, prevedendo quindi il suo allargamento agli Stati che vorranno farne parte.

La statualità moderna, secondo il pensiero contrattualista, è nata quando gli individui hanno deciso di associarsi, conferendo ad un sovrano il potere di assicurare loro la sicurezza interna ed esterna. Se questo è vero, l'avanzamento del processo di unificazione europea sul terreno della difesa è fondamentale per fare passi avanti verso un'unione federale ed è la ragione per la quale si può sostenere che la decisione del 14 dicembre è, a tutti gli effetti, storica.

** Membro del Consiglio Direttivo del Centro Studi sul Federalismo (coordinatore dell'Area Sicurezza e Difesa)*

(Le opinioni espresse non impegnano necessariamente il CSF)

